

## **Das Europäische Parlament und das Machtgleichgewicht zwischen den Europäischen Institutionen seit dem Vertrag von Rom**

*von Jo Leinen*

Drei Europäische Institutionen organisieren die politischen Prozesse in der Europäischen Union – das Europäische Parlament, der Ministerrat und die Europäische Kommission. Doch nur eine dieser Institutionen ist direkt von den Bürgerinnen und Bürgern Europas gewählt und damit unmittelbar demokratisch legitimiert – das Europäische Parlament (EP). Es ist das Sprachrohr der Bürgerinnen und Bürger. Ihm gebührt daher eine besondere Rolle im Machtdreieck der Institutionen.

Das Europäische Parlament war zu Beginn der europäischen Integration zunächst eine beratende Versammlung von Vertretern der nationalen Parlamente und hatte nicht dieselben Rechte und Pflichten wie die Bürgerkammern, die wir auf nationaler Ebene kennen. Der zunehmende Erfolg des europäischen Integrationsprojekts brachte es mit sich, dass mehr Aufgaben auf die europäische Ebene zu verlagert, neue Kompetenzen geschaffen und neue Mitgliedstaaten aufgenommen wurden. Die legislativen und exekutiven Handlungs- und Einflusspotentiale der Europäischen Kommission und des Rates nahmen zu. Dem musste eine echte Kontrolle der Befugnisse und eine angemessene parlamentarische Mitsprache gegenüber gestellt werden. Damit begann, Schritt für Schritt, die notwendige Expansion der Aufgaben des Europäischen Parlaments. Die Forderung nach umfassenden Kompetenzen für das Europäische Parlament und damit für die gewählten Vertreterinnen und Vertreter der europäischen Bürger steht auch weiterhin ganz oben auf der Liste der Reformen im Institutionengefüge der EU.

"Ein Volk, das seinem Parlament nicht die Fähigkeit zur Repräsentation zutraut, leidet an einem demokratischen Minderwertigkeitskomplex", schrieb der Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel 1958 unter Hinweis auf einschlägige Mängel der Weimarer Verfassung. Eine EU, die ihrem Parlament nicht die notwendigen Mittel zur Kontrolle einräumt, läuft Gefahr, das Vertrauen und die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger zu verlieren. Das Europäische Parlament muss seine Repräsentationsaufgaben voll erfüllen können, das gebieten die Grundsätze der Demokratie und der Respekt vor den Bürgerinnen und Bürgern der EU. Die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Bestimmungen müssen deshalb Realität werden.

Das Ende des Weges ist noch nicht erreicht, doch das Europäische Parlament konnte in seiner 50-jährigen Geschichte seine Befugnisse und Kompetenzen Stück für Stück ausbauen. Die parlamentarische Position im interinstitutionellen Machtdreieck hat sich sowohl gegenüber dem Rat, als auch gegenüber der Kommission verbessert. Das EP baute seine Funktionen (Kontroll-,

Wahl-, Politikgestaltungs-, und Systemgestaltungsfunktionen) und Fähigkeiten aus und positionierte sich so durch absolute und relative Einflusszuwächse besser gegenüber den übrigen Organen. Diese Stellungsverbesserung vis-à-vis der Kommission erfolgte hauptsächlich bei den Kontroll- und Wahlbefugnissen durch die EU-Verträge, die dem Parlament mehr und mehr Kompetenzen zusprachen. Vor allem Fortschritte bei der Mitentscheidung in Gesetzgebung (Politikgestaltungsfunktion) haben den Machtschwerpunkt zwischen EP und Rat zugunsten der Bürgerkammer verschoben. Diese Entwicklung macht der vorliegenden Text auf der Basis eines Funktionenkatalogs<sup>1</sup> deutlich.

Bei einer Bewertung der parlamentarischen Handlungsfähigkeit müssen zwei Dinge beachtet werden. Erstens handelt es sich bei der Europäischen Integration und bei der Entwicklung des europäischen politischen Systems um einen dynamischen Prozess, der nicht abgeschlossen ist. So würde der Vertrag von Lissabon im Falle einer erfolgreichen Ratifizierung das EU-System in naher Zukunft bedeutend verbessern. Dass diesem Reformvertrag wiederum weitere Vertragsrevisionen folgen, darf angenommen werden. Die hier beschriebene Position des Parlaments ist also eine Momentaufnahme und das EP unterliegt aufgrund der hohen Dynamik des europäischen Integrationsprozesses der ständigen Forderung, seine Position auszubauen. Zweitens verkörpert die EU ein Gebilde *sui generis*, ein in der Geschichte einmaliges Projekt. Die Entwicklung ihres Parlamentes unterliegt daher eigenen Regeln und sollte nicht aus seinem Kontext gerissen und hinsichtlich seines Entwicklungsstandes allzu vorschnell mit nationalen Parlamenten verglichen werden.<sup>2</sup> Wo angebracht, soll der Veranschaulichung halber nicht darauf verzichtet werden, Parallelen und Unterschiede zur nationalen Ebene aufzuzeigen.

## **1. Kontrollfunktionen des Europäischen Parlaments**

Die Kontrollfunktion bestimmt primär das *Verhältnis des Parlaments zur Kommission* und zum Rat. Zu Beginn der politischen Integration Europas – bevor andere Funktionen an Bedeutung zunahm – war die parlamentarische Arbeit auf diese Kontrollaufgaben konzentriert und das Europäische Parlament fristete fast ein Schattendasein. Eine politische Karriere war in diesem Gremium nicht zu erwarten. Viele Abgeordnete gingen im Verlaufe der 70er und 80er Jahre mit gemischten Gefühlen nach Brüssel, merkten aber bald, dass sie dort viel mehr Einfluss ausüben konnten, als auf nationaler Ebene. Nur wenige zog es dann auf selbige zurück.

---

1 So auch Grabitz u.a.

2 Vgl. Maurer, S. 93 f.

## 1.1 Informationsbefugnisse

Zu den ältesten Rechten des EP gehören seine Informationsbefugnisse. Wie heute auch, musste die Kommission bereits 1958 einen Jahresbericht über ihre Aktivitäten vorlegen und sich einer Debatte im Parlament stellen. Weiter war sie verpflichtet, schriftliche und mündliche Anfragen aus dem Parlament zu beantworten. Heute erhält das EP nicht nur einen Jahresbericht, sondern auch eine Vielzahl weiterer Monats-, Jahres-, und Dreijahresberichte. Darunter Berichte zu verschiedensten Themen, wie der Unionsbürgerschaft oder der Lage der Landwirtschaft in der EU. Ebenso berichtspflichtig sind der Rat, der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), der Europäische Rechnungshof (EuRH), der Ombudsmann und der Europäische Rat, der dem EP einen jährlichen Bericht über die Fortschritte in der Europäischen Union vorlegt. Diese Berichte sind die Grundlage für eine informierte Debatte der Abgeordneten zu aktuellen politischen Entwicklungen und über wichtige Problemlagen oder Interessenskonflikte. Darüber hinaus kann das Parlament durch Studien oder Anhörungen eigeninitiativ weitere Erkenntnisse einholen, die die Positions- und Meinungsbildung unterstützen.

Zur Aufgabe eines Parlaments gehört es, sich durch gezielte Nachfragen an die Exekutive, auch über konkrete Vorfälle und Entwicklungen zu informieren. Dies geschieht über parlamentarische Anfragen, die das Parlament ursprünglich nur an die Kommission stellen durfte. 1973 wurde das System durch eine selbstaufgelegte Auskunftspflicht des Rates ausgeweitet und eine Kontrolle durch Anfragen und Berichte ermöglicht. Seit 2002 dürfen Anfragen auch an die Europäische Zentralbank gestellt werden. Stets richtete sich jedoch der weitaus größte Teil der Anfragen an die Kommission, da der Rat seine Exekutivaufgaben insbesondere in der heutigen 2. und 3. Säule wahrnimmt, in die das EP nicht so stark eingebunden ist. Jeder Abgeordnete hat das Recht, die Kommission zu allgemeinen oder spezifischen Themen um eine Stellungnahme zu bitten. Das Themenspektrum reicht von der "Vermeidung der unkontrollierten Ablagerung elektronischer Abfälle in Entwicklungsländern" (Anfrage von Dorette Corbey, PSE), über "Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen", die nur in drei Mitgliedsstaaten der EU als Diskriminierung anerkannt ist (von Jim Higgins, EVP) bis hin zu "Tierversuchen und nanowissenschaftlicher Forschung" (Chris Davies, ALDE). Diese Anfragen müssen von der Kommission innerhalb von 3-6 Wochen beantwortet werden. Mit dem Mittel der Anfragen können die Parlamentarier ganz konkrete Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern, aber auch aktuell-politische Entwicklungen im In- und Ausland auf die Tagesordnung und "to-do-Liste" der Kommission setzen.

Im gleichen Maß, wie die GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und PJZS (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) an politischer Bedeutung für die

europäische Ebene gewinnen und die EU in diesem Rahmen aktiv wird, steigt auch der Bedarf nach Kontrolle durch das Europäische Parlament. Anfragen werden von den Abgeordneten nun auch häufiger an den Rat gestellt, der für diese Themen in großen Umfang verantwortlich zeichnet<sup>3</sup>. Interinstitutionelle Vereinbarungen von 1999 und 2002 sichern dem EP unter dem Gewicht seiner Haushaltsbefugnisse einen insgesamt verbesserten Informationsfluss über Vorgänge in der GASP, deren vertiefte Kontrolle durch das EP von den Mitgliedstaaten aber nach wie vor strikt abgelehnt wird. Meistgenutzte Anfrageform ist die Anfrage zur schriftlichen Beantwortung, die mit Antwort im Amtsblatt der EU veröffentlicht wird. Ferner nehmen Kommissionsvertreter an den Ausschusssitzungen des Europäischen Parlaments teil, wodurch ein ständiger Dialog zwischen diesen Institutionen ermöglicht wird.<sup>4</sup>

Ähnlich wie die Abgeordneten im Deutschen Bundestag dürfen die Parlamentarier im EP Kommissions- und Ratsvertreter zur Teilnahme an Debatten im Plenum herbeirufen. Dieses Recht wurde im Jahr 2000 in der Rahmenvereinbarung zwischen der Prodi-Kommission und dem EP bestätigt. Diesem, aus der Epoche konstitutioneller Monarchien übernommenem *Zitierrecht*<sup>5</sup> steht das Recht der Kommission, des Rates und des Europäischen Rates (ins. genutzt durch Ratspräsidentschaft) gegenüber, an den Sitzung des EP teilzunehmen und angehört zu werden. Auch der Präsident der EZB und die geschäftsführenden Direktoren dezentraler Agenturen treten vor die Versammlung bzw. vor die entsprechenden Ausschüsse. Ihr Erscheinen wird mittlerweile oft als Bedingung an die parlamentarische Zustimmung im Vorfeld ihrer Ernennungen geknüpft.<sup>6</sup> Zunehmend werden Kommissionsvertreter auch in Ausschusssitzungen geladen, um unter anderem über Fortschritte bei der Implementierung von Gemeinschaftsrechtsakten zu berichten. Vorbildlich ist hier die seit 2002 enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem Ausschuss für Umweltfragen (ENVI). Neu ist auch, dass die zunehmende Frequenz an Anhörungen von hochrangigen Vertretern der EU-Organe, Mitgliedstaaten, Drittstaaten und internationalen Organisationen vom EP genutzt wird, um die Kontrolle über den „parlamentsfreien“ Politikbereich der GASP zu erweitern, für den formal nur eine Unterrichtung über vergangene Entwicklungen vorgesehen ist. Wegen der Regelmäßigkeit der Treffen verschwimmt die Grenze zwischen nachträglicher Unterrichtung und der "Anhörung" im Vorfeld und entwickelt sich zu einem Kontinuum des ständigen Diskurses über die Ausrichtung der GASP mit den einhergehenden Einflussmöglichkeiten einer „Kontrolle durch Intensität“.<sup>7</sup>

---

3 Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 285.

4 Statistische Daten aus Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 285.

5 Vgl. Schneider, Hans-Peter, zitiert in: Ismayr, S. 327.

6 Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 283 f.

7 Thym, S. 218.

## **1.2 Klagerecht**

Ein wichtiger Bestandteil der parlamentarischen Kontrollbefugnisse ist die Möglichkeit, im Falle einer Vertragsverletzung durch ein anderes Organ Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu erheben. Dabei kann das EP Nichtigkeitsklagen und Untätigkeitsklagen vorbringen. Während letztere schon im Vertragswerk von 1957 vorgesehen wurden, hatte das EP bezüglich Nichtigkeitserklärungen bis zum Vertrag von Nizza nur eine eingeschränkte Klagebefugnis, d.h. es war ihm lediglich gestattet „gegen verbindliche Rechtsakte der Gemeinschaft Klage zu erheben, wenn diese Klagen auf die Wahrung seines Rechtes abzielten.“ Nach seiner ersten Direktwahl 1979 wurde das EP als Kläger aktiv. Seit 1999 hat es die gleiche prozessuale Rechtsstellung wie der Rat und die Kommission; es ist seither privilegiert klagebefugt und verfügt damit über eine echte zusätzliche Kontrollmöglichkeit. Es kann heute alle Rechtsakte der anderen Organe bzw. die Untätigkeit dieser Organe durch den EuGH überprüfen lassen. 2006 beispielsweise beschloss der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments, gegen die am 1. Dezember 2005 vom Rat angenommene Richtlinie über Mindestnormen für erstinstanzliche Asylverfahren (Richtlinie 2005/85/EG ? ABl. L 326 vom 13.12.2005, Seite 13 ff.) vor dem EUGH zu klagen. Der Rat hatte bei der Behandlung der Asylverfahrensrichtlinie ein neues Verfahren "erfunden". Obwohl die Aufstellung einer Liste mit sicheren Drittstaaten im Rahmen der Richtlinie im Rat eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung vorsah, die damit auch eine Mitentscheidungsbefassung des EP beinhaltet, versuchte der Rat diese Richtlinie am EP vorbei zu verabschieden, d.h. ohne die Änderungsvorschläge des Parlaments zu integrieren. Das Parlaments klagte Erfolgreichen gegen diesen Umgehungsversuch hatte Erfolg.

## **1.3 Haushaltsentlastungsrecht**

Parlamente weltweit sehen es als eines ihrer wichtigsten Rechte an, über die Verteilung des Geldes mitzuentcheiden. Das gilt auch für das Europäische Parlament. 1975 erhielt es, mit der Einführung der Haushaltsentlastungskompetenz, diese höchst bedeutende Kontrollfunktion. Es war eine Ausweitung der Haushaltsrechte von 1970 und nicht ganz freiwilliger Natur seitens der Kommission. Obwohl Änderungen vorher zugesagt worden waren, mussten die Abgeordneten der Kommission erst mit einem Misstrauensvotum drohen, bevor diese konkrete Vorschläge unterbreitete. Mit dem Entlastungsrecht wurde schließlich die Stellung der Kommission als Verwalter des Gemeinschaftsbudgets ausbalanciert. Unwirtschaftliches Handeln, die fehlerhafte Implementierung von Rechtsakten und Betrug sollten so aufgedeckt werden. Vor 1970 war der Rat in diesem Bereich das prüfende Organ, während das EP seinen Standpunkt lediglich als Empfehlung

einreichen konnte. Bis 1975 teilten sich die beiden Institutionen dann diese Funktion. Seither ist das EP für die Kontrolle verantwortlich, während der Rat seine Position nur empfehlen kann. Die Einsicht in die Daten wird dabei nicht nur zum schlichten Urteil genutzt, sondern auch um Anstöße für Verbesserungen zu platzieren.

Die Konsequenzen einer verweigten Entlastung sind weder in den Verträgen, noch in den Haushaltsvorschriften oder den Rahmenvereinbarungen festgelegt. Allerdings wird die Verweigerung der Entlastung allgemein als gleichbedeutend mit einer Rücktrittsforderung an die Kommission verstanden. Der ehemalige Generalsekretär des Europäischen Parlament erinnert sich in seinem Buch "Six battles that shaped Europe's Parliament" an die Zurückweisung des Haushalts durch das EP 1979. *"For the first time ever the whole of the Council had come to Strasbourg to negotiate with the EP. Right up until the last day everyone thought the two arms of the budgetary authority would reach a compromise. But on the very day of the vote, at 5 in the morning, the Committee on Budgets refused to support the rapporteur, who was ready to reach agreement with the Council."* Das Parlament lehnte den Haushalt ab. Das war ein Signal an die Mitgliedstaaten, dass sie künftig das Parlament gerade in dieser Frage ernst zu nehmen hatten. Auch das Parlament wurde sich seiner Macht bewusst.

Die Entlastungsbeschlüsse gewinnen zudem durch die Möglichkeit eines Misstrauensvotums an Brisanz. Dies wurde 1999 offensichtlich, als eine Krise der Santer-Kommission durch die Debatte um ihre Entlastung ausgelöst wurde. Nach dem Bekanntwerden einer Reihe von Vorwürfen über Missmanagement in der Kommission und dem folgenden negativen Bericht eines unabhängigen Sonderausschusses, stand ein Misstrauensvotum durch das Parlament unmittelbar bevor. Die Kommission zog die Reißleine und trat noch vor dem Votum geschlossen zurück.

#### **1.4 Untersuchungsrechte**

Wie dies nationalen Parlamenten möglich ist, kann heute auch die europäische Volksvertretung Untersuchungsausschüsse einsetzen. Zum ersten Mal geschah dies 1979 – kurz nach der ersten Direktwahl des Hauses. Zu diesem Zeitpunkt waren die Ausschüsse allerdings noch nicht primärrechtlich verankert, das EP handelte vielmehr frei nach dem Vorbild und den Gewohnheiten nationaler Bürgerkammern. Erst der Vertrag von Maastricht holte dies nach, begrenzte an dieser Stelle allerdings die parlamentarischen Befugnisse. Das EP darf Untersuchungsausschüsse seitdem nur zum Zweck der Prüfung vermuteter Verstöße gegen das Unionsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben einsetzen. Das Untersuchungsrecht ist nicht auf EU-Organen beschränkt, sondern erstreckt sich auf alle Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht. Der letzte Ausschuss dieser Art behandelte zwischen 2006–2007 die Frage illegaler CIA-Flüge auf europäischem Gebiet. Die

Erkenntnisse des Ausschusses schlugen sich sowohl auf nationaler Ebene, als auch bei einer ähnlichen Untersuchung des Europarats nieder. Sie resultierten z.B. in Italien in Haftbefehlen gegen verantwortliche CIA-Mitarbeiter. Die auch hier existente Möglichkeit eines Misstrauensvotums verleiht den Ergebnissen der Untersuchungsausschüsse realen Druck. Erfahren musste dies 1997 wieder die Santer-Kommission, die im Rahmen der BSE-Krise so zur Berücksichtigung parlamentarischer Forderungen gedrängt wurde.

### **1.5 Komitologie**

Zu vielen Konflikten zwischen den Institutionen kam es in der Geschichte der europäischen Gewaltenteilung um das Komitologieverfahren. Bei diesem Verfahren kontrollieren Verwaltungs- und Expertenausschüsse die Durchführung der Rechtsakte durch die Kommission. Dabei geht es auf den ersten Blick um technische Detailfragen. Auf den zweiten Blick aber, sind genau diese Fragen von großer politischer Bedeutung, stehen der Wirksamkeit der Basisrechtsakte und der ursprünglichen politischen Absicht beispielsweise nationale, wirtschaftliche Interessen an dem „Kleingedruckten“ gegenüber. Alle stimmberechtigten Mitglieder der heute etwa 250 Komitologie-Ausschüsse werden von den nationalen Regierungen bestimmt, Kommission und Parlament spielen nur untergeordnete Rollen. Die Komitologie ermöglicht dem Rat, die Handlungen der Kommission zu kontrollieren und wertvolle Informationen von diesen spezialisierten Ausschüssen zu erhalten. In vielen Fällen werden Entscheidungen zu wichtigen und weitreichenden Detailfragen an den Rat transferiert, also zurück auf eine quasi-legislative Ebene gehoben. Das EP wurde in diesem System lange um seine Rolle als Co-Gesetzgeber gebracht. Mit der Verbesserung der parlamentarischen Gesetzgebungsfunktion wurde dieses Demokratiedefizit immer schwerer begründbar und konnte in den letzten Jahren schrittweise abgebaut werden.

Die Komitologie wurde in den sechziger Jahren für die Agrarpolitik entworfen und in der Folge auf weitere Politikbereiche ausgeweitet. Der Einfluss, der stets als intransparent kritisierten Ausschüsse, reichte dabei von einer unverbindlichen Stellungnahme im Beratungsverfahren bis hin zum Regelungsverfahren, in dem eine Minderheit der Mitgliedsstaaten den Maßnahmenentwurf der Kommission scheitern lassen konnte. Im Regelungsverfahren konnte der Rat die Entscheidungsfindung bzw. Implementierung mit einfacher Mehrheit sogar blockieren. Das EP trat dem dadurch entgegen, dass es in der Folge versuchte in den Basisrechtsakten das Regelungsverfahren genau festzusetzen.<sup>8</sup>

Der Vertrag von Maastricht steigerte den Einfluss des EP auf die Komitologie nur unzureichend.

---

<sup>8</sup> Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 295.

Zwar konnte das EP im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens die Wahl der Verfahrensart besser steuern und nun öfter die Übertragung von Durchführungsrechten an die Kommission durch sogenannte „sunset clauses“ in der Basisrechtsakte zeitlich befristen. Doch die undemokratische Grundstruktur der Komitologie blieb erhalten und wurde durch die neuen Gesetzgebungsbefugnisse des EP nur deutlicher. Die Fronten zwischen EP und Rat verschärfen sich in der Folge derart, dass eine massive Behinderung im Gesetzgebungsfluss zu befürchten war. Schließlich wurden Ende 1994 interinstitutionelle Verhandlungen aufgenommen. Neben einer Verbesserung des Informationsflusses, erklärte sich die Kommission dazu bereit „den Bemerkungen des Parlaments Rechnung zu tragen“ („Modus Vivendi“ vom 20.12.1994). Doch dieses Ergebnis war für das Parlament nur ein Teilerfolg, da es ihm noch keine politischen Druckmittel verlieh.

Auf Anraten der Regierungschefs reformierten die Institutionen im Juni 1999 endlich die Verfahrensschritte. Das neue Regelwerk sah vage definierte, nicht bindende Kriterien zur Wahl eines Ausschusstyps in der Basisrechtsakte vor. Es machte das langfristige Blockieren einer Entscheidungsfindung im Rat unmöglich und verbesserte den Informationsfluss zum EP. Der öffentliche Zugang zu Dokumenten wurde erleichtert. Damit wurde ein erster Schritt gemacht, um den neuen legislativen Kompetenzen des EP Rechnung zu tragen: Betreffen die Vorschläge einen Rechtsakt, der durch das Mitentscheidungsverfahren erlassen wurde, kann das EP untersuchen, ob die Maßnahmen über die in dem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgehen. Die Kommission ist in einem solchen Fall verpflichtet, ihren Entwurf nochmals zu prüfen.

Im Jahr 2005 (nach dem Scheitern der Ratifizierung des Verfassungsentwurfs) traten EP und Rat zu neuen Verhandlungen zusammen. Das Ergebnis war ein Wendepunkt im Bereich der Komitologie. Es verlieh den Abgeordneten erstmals ein echtes Druckmittel bezüglich Umfang und Inhalt der Implementierungsmaßnahmen. Das EP kann nun jeden Entwurf ablehnen, der auf die Durchführung einer, durch das Mitentscheidungsverfahren geformten, Rechtsakte zielt. Dies betrifft sowohl den Maßnahmenentwurf der Kommission als auch die möglichen modifizierten Versionen des Rates. Wenn die Abgeordneten den Maßnahmen ihr Veto entgegensetzen, hat die Kommission neue Vorschläge vorzulegen oder sogar einen neuen Rechtsakt zu initiieren. Damit hat das EP ein wahres Kontrollrecht erhalten. Die Besetzung der Komitologie-Ausschüsse hat sich bisher noch nicht geändert und auch die Beschränkung auf bestimmte Rechtsakte ist nicht optimal. Hier besteht weiter Reformbedarf. Das Übereinkommen von 2006 war dennoch ein bedeutender Schritt hin zu einer Kontrollfunktion, die den Abgeordneten nach demokratischem Verständnis zusteht.

## **1.6 Zwischenfazit**

Immer mehr Politikbereiche werden auf europäischer Ebene behandelt; immer stärker betreffen die Gemeinschaftsrechtsakte das Leben der Unionsbürger. Entsprechend ist der Einfluss der europäischen Exekutivorgane (Kommission und Rat) gewachsen und entsprechend wurde eine Anpassung der parlamentarischen Kontrollbefugnisse notwendig. Im Bereich der Komitologie und des Klagerechtes konnten die Befugnisse des EP verbessert und der stärkeren Rolle des EP in der Gesetzgebung angepasst werden. Beim Komitologieverfahren fand eine Machtverschiebung vom Rat zum Europäischen Parlament statt, das zum nahezu gleichberechtigten Mit-Kontrollorgan wurde. Doch dies sind nur die jüngsten Erfolge. In anderen Bereichen war das Parlament hinsichtlich seiner Kontrollfunktion von Beginn an mit realen Kompetenzen ausgestattet und konnte diese früh ergänzen. So bestand schon 1958 die Möglichkeit eines parlamentarischen Misstrauensvotums und schon ab 1970 bzw. 1975 konnten die Abgeordneten die Haushaltsbefugnisse nutzen.

Eine absolute Grundbedingung für wirkungsvolle parlamentarische Kontrolle ist das Vorhandensein einer funktionierenden europäischen Öffentlichkeit. Kontrollvorgänge müssen transparent sein und ein Umdenken in Gang setzen können.<sup>9</sup> Eine solche europäische Öffentlichkeit entsteht jedoch erst langsam. Die Berichterstattung über die EU in den nationalen Medien hinkt der eigentlichen Bedeutung der Themen hinterher, während echte europaweite Medien unterentwickelt sind. Entsprechend – das zeigen Befragungen unter den Unionsbürgern<sup>10</sup> – steht es schlecht um das Wissen über die europäische Politik; die Europawahl wird oft als eine nationale Zusatzwahl verstanden. Dabei würde, durch ein Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, die Stimme der Bürgerinnen und Bürger wirklich einflussreich werden. Die Effizienz der Kontrollfunktion des EP ist eng an eine ausgeprägte Kommunikation mit der Öffentlichkeit gekoppelt.

## **2. Wahlfunktion des Europäischen Parlaments**

Die parlamentarische Wahlfunktion kann als eine Variante der Kontrollfunktion verstanden werden, durch die das Personal der Exekutive einzeln oder im Kollektiv durch die Abgeordneten ausgewählt, bestätigt oder abgesetzt wird. Wie vornehmlich auch die Kontrollfunktion, bestimmt damit die Wahlfunktion das *Verhältnis zwischen EP und Kommission*. Durch sie wird ein Dualismus zwischen Legislative und Exekutive untermauert. Die Rechenschaftspflicht der Exekutive gegenüber den Abgeordneten ist die zwingende Folge.

### **2.1 Wahlfunktion gegenüber der Kommission**

---

<sup>9</sup> Vgl. Ismayr, S. 299.

<sup>10</sup> Vgl. Eurobarometer Spezial.

Das EP von 1958 hatte keine Stimme bei der Besetzung von Schlüsselpositionen in der Exekutive. Die Parlamentarische Versammlung war sich dieses Defizits bewusst und forderte schon im November 1960 das Recht auf die Amtseinssetzung der Kommission. Ab 1975 wurden die Abgeordneten dann erstmals zu Personalentscheidungen angehört. Allerdings handelte es sich dabei um die Besetzung des neu geschaffenen Rechnungshofes, also eines weiteren Kontrollorgans. Im Verhältnis zur Exekutiven blieb vorerst alles beim alten: Weder der Kommissionspräsident, noch einzelne Kommissare, noch das Kollegium als Ganzes mussten vom EP gebilligt werden. Sie wurden nach Absprache unter den Mitgliedsstaaten eingesetzt.

Gestärkt von neuem Selbstbewusstsein ergänzte das EP nach seiner ersten Direktwahl 1979 seine Geschäftsordnung um eine Debatte und ein Zustimmungsvotum über die designierte Kommission. Die Debatten und Entscheidungen sollten abgehalten werden, wenn die Kommissare im Plenum erscheinen, um ihr Programm vorzustellen. Folglich wurde über die Thorn-Kommission 1981 zum ersten Mal vom EP ein Zustimmungsvotum durchgeführt. Die Staats- und Regierungschefs zogen nach und unterstützten in der feierlichen Deklaration zur Europäischen Union in Stuttgart 1983 das Vorgehen. 1985 wartete die Delors-Kommission bereits die Stellungnahme der Abgeordneten ab, bevor sie vor dem Gerichtshof ihren Amtseid ablegte. Weiter forderte der Stuttgarter Text, dass die Mitgliedsstaaten das Erweiterte Präsidium des EP bei ihrer Wahl des Kommissionspräsidenten mit einbeziehen. Dem wurde in den Jahren bis 1993 Folge geleistet.

Mit dem Vertrag von Maastricht erhielt das EP offiziell das Recht, ein *verbindliches Zustimmungsvotum zum gesamten Kollegium* abzugeben. Dieses Verfahren der kollektiven Zustimmung steht einem Recht auf Individualernennungen und Individualabsetzungen (wie es dem US-Senat garantiert ist <sup>11</sup>) zwar nach, doch übersteigt es schon in dieser Form die Wahlbefugnisse vieler anderer Bürgerkammern. Auch die Konsultation des EP bei der Wahl des Kommissionspräsidenten, den Nominierungen des Präsidenten des Europäischen Währungsinstituts und des Direktorats der Europäischen Zentralbank wurde nun primärrechtlich vorgeschrieben. Das Gremium beschränkte sich nicht mehr nur auf das Erweiterte Präsidium des EP, sondern umfasste alle Abgeordneten. Zwar handelte es sich *de jure* weiterhin nur um eine Anhörung (nicht um ein Zustimmungsvotum), doch wurde der Ausgang dieser parlamentarischen Anhörung des Präsidenten *de facto* als verbindlich angesehen. Das zeigte die Nominierung Jacques SanTERS 1994. Der luxemburgische Ministerpräsident hatte sich intensiv um einen positiven Ausgang der Anhörung bemüht, dazu die großen Fraktionen im EP kontaktiert und bekannt gegeben, im Falle eines

---

11 US-Verfassung [Art.II Abschnitt 2].

negativen Ergebnisses seine Kandidatur zurückziehen zu wollen.<sup>12</sup>

Dem Vertrag von Maastricht folgend, verschärfte das EP seine Forderungen gegenüber dem Kommissionskollegium. Die Geschäftsordnung des EP schrieb nun vor, jeder Kandidat für das Kommissarsamt müsse sich im Vorfeld der Gesamtinvestitur einer Anhörung in den entsprechenden parlamentarischen Ausschüssen unterziehen. Dazu kamen ausführliche Fragebögen, eine Erklärung des Kandidaten und eine Aussprache im Plenum. Damit schufen die Abgeordneten Maßnahmen, die die parlamentarische Wahlfunktion kennzeichnen und mit den Anhörungen im US-Kongress vergleichbar sind<sup>13</sup>. Befragt werden heute (die Kommission hatte sich im Jahr 2000 in der Rahmenvereinbarung mit dem EP dazu bereit erklärt) auch schon im Amt befindliche Kommissare, wenn ihre Tätigkeitsfelder durch Aufgabenumverteilungen bedeutend verändert werden. Die gestärkte Position des EP vis-à-vis der Kommission wurde 2004 durch einen spektakulären Vorfall im Zuge des Amtsantritts der Kommission Barroso ersichtlich. Für das aufgestellte Team zeichnete sich im Falle des von Italien vorgeschlagenen Kandidaten Rocco Buttiglione ab, dass es keine Unterstützung im EP finden würde. Die PSE-Delegationen aus allen 25 Mitgliedstaaten lehnten Buttiglione ab. Der designierte Kommissionspräsident Barroso sah sich gezwungen am Abstimmungstag seinen Personalvorschlag zurückzuziehen und seinen Stab, den Bedenken und Wünschen des EP entsprechend, umzuformen. Mit dieser Aktion hatte sich das Parlament das Recht geschaffen, nicht nur die Kommission als Ganzes anzunehmen oder abzulehnen, wie es die Rechtslage vorsieht, sondern auch einzelne Kommissare zurückzuweisen oder zu bestätigen. Mit ihrem Beitritt zur EU 2007 erhielten auch Bulgarien und Rumänien das Recht, eigene Kommissare zu benennen. Das Kollegium wurde auf 27 Mitglieder ausgeweitet, um jedem Land seinen Kommissar zu garantieren. Die beiden Kandidaten mussten sich ebenfalls einer Anhörung durch das Parlament und der Ausschüsse unterziehen. Leonard Orban, designierter Kommissar für den Bereich Mehrsprachigkeit, sagte vor seinem Gespräch mit dem konstitutionellen Ausschuss auf die Frage, ob er sich auf die neue Aufgabe freue, dass ihn die Nervosität bezüglich der Anhörung durch den Ausschuss noch gar nicht weiter denken lasse. Eine Einschätzung der Macht des Parlaments aus berufenem Munde.

Der Notwendigkeit umfassenderer Kompetenzen für das EP trugen die Staats- und Regierungschefs im Vertrag von Amsterdam Rechnung, indem sie den Ausgang des parlamentarischen Votums über den Kommissionspräsidenten als bindend erklärten. Ein noch bestehendes Defizit in der Rekrutierungsfunktion ist, dass der Kandidat für das Präsidentenamt auf intergouvernementaler Ebene bestimmt wird und sich im EP lediglich einer Investitur stellen muss. Einen „Auftrag zur

---

<sup>12</sup> Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 268.

<sup>13</sup> Vgl. Duff.

Regierungsbildung“, wie im deutschen System, gibt es für die europäischen Parteien bisher nicht, obwohl sie durch die direkt messbare Zustimmung der Unionsbürger dazu legitimiert wären. Im Falle eines Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon würde allerdings eine systemprägende Änderung vollzogen werden. Das EP würde dann – wenn auch nicht völlig eigenständig – den Präsidenten der Kommission *wählen* dürfen. Der Europäische Rat wäre aufgefordert, erst nach einer Konsultation des EP seinen Kandidaten für das Amt des Präsidenten vorzuschlagen und dabei das Ergebnis der Europawahl zu berücksichtigen. Ein stärkerer Bezug des Präsidenten zu den Mehrheitsverhältnissen im EP würde nicht nur die Bedeutung der Europawahlen unterstreichen und den Einfluss des EP auf die politische Agenda ausweiten. Er würde auch die Legitimität des Präsidenten und damit seine Stellung gegenüber den Mitgliedsstaaten verbessern – auch bei der Nominierung seines Kommissionskollegiums.

## **2.2 Weitere Wahlbefugnisse**

Neben den beiden beschriebenen Wahlbefugnissen gegenüber dem Kommissionspräsidenten einerseits und dem Kommissionskollegium andererseits, hat das EP weitere Rechte bei Personalentscheidungen. Darunter sind die bereits erwähnten Konsultationstermine bei der Ernennung der 27 Mitglieder des Europäischen Rechnungshofes und der Führungsriege der Europäischen Zentralbank. Negative Abstimmungen des EP (nur bei der Besetzung des EuRH sind solche Fälle bislang aufgetreten) führten schon mehrfach zur Rücknahme von Nominierungen. Die Besetzung des mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten Amtes des Ombudsmannes wird gänzlich vom EP gehandhabt. Anders als etwa der Deutsche Bundestag, der die Hälfte der Bundesverfassungsrichter wählt, umfasst seine Wahlfunktion jedoch nicht die Ernennung von Richtern, weder die des EuGH noch die des Europäischen Gerichts erster Instanz. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon würde das EP hier einen ersten Einfluss erhalten und bei diesen wichtigen Personalfragen mitentscheiden können. Es könnte ein Mitglied des siebenköpfigen Gremiums bestimmen, das Richter Kandidaten auf ihre Eignung hin untersucht. Diese Befugnis kann nur als erster Schritt gesehen werden. Vor dem Hintergrund der umfangreichen Auswirkung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die durch die jüngsten Urteile im Sozialbereich (Rüffert, Lavall) erneut unter Beweis gestellt wurden, muss das EP künftig deutlich stärkeren Einfluss auf die Besetzung der europäischen Richterämter nehmen und darf diese Entscheidung nicht nationalen oder parteipolitischen Beweggründen überlassen.

Des Weiteren benennt das EP schon heute die Posten in den Verwaltungsräten mehrerer unabhängiger Agenturen (Umweltagentur, Agentur für chemische Stoffe, etc.), deren Anzahl und Bedeutung seit einigen Jahren stark steigt.

### 2.3 Entlastungsbefugnis

Die parlamentarische Wahlfunktion umfasst nicht nur die *Ernennung* der Mitglieder der Exekutive, sondern auch deren *Absetzung*. Vor den Römischen Verträgen konnte die Gemeinsame Versammlung ihre politische Missbilligung nur einmal jährlich im Rahmen der Beratung des Gesamtberichts geltend machen. Seit 1958 steht den Abgeordneten jedoch uneingeschränkt das Recht zur Verfügung, der Kommission das Misstrauen auszusprechen. Wie in vielen anderen politischen Systemen, war auch dem EP damit erst eine Absetzungsbefugnis gegeben, bevor unmittelbare Ernennungsbefugnisse hinzukamen. Sie stellt eine seiner ältesten Befugnisse dar, gilt jedoch nur gegenüber dem gesamten Kollegium und nicht gegenüber einzelnen Kommissaren oder anderen vom EP ernannten oder zugestimmten Offiziellen. Voraussetzung für eine Amtsenthebung ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und die Mehrheit der Mitglieder des Hauses.

Elf solcher Misstrauensvota gab es bislang, mit zumeist mittelbarem Erfolg. Unter anderem wurden Anträge zurückgezogen nachdem ein Kompromiss mit der Kommission gefunden wurde (1972) oder diese gänzlich auf Forderungen des EP einging (1976). 1999 zwang das EP die Kommission unter Jacques Santer in Erwartung eines wahrscheinlich erfolgreichen Misstrauensvotums zum Rücktritt. Mit diesem Vorfall löste sich das EP aus einem vorangegangenen „komplizierten“<sup>14</sup> Verhältnis zur Kommission. Es war ein einprägsamer Wendepunkt in der Beziehung zwischen Kommission und EP. Die Beispiele dieser Erfolge verdeutlichen, dass das Misstrauensvotum auch als Drohinstrument dienlich ist, seine Wirksamkeit aber daraus bezieht, dass es eine letzte Handlungsoption darstellt.

Dass das EP keine Individualabsetzungen durchführen kann, folgt dem Grundsatz der kollektiven Verantwortung des Kommissionskollegiums, dem auch die eingeschränkte Ernennungsbefugnis unterliegt. Sollten die Abgeordneten einen Kommissar als untragbar empfinden, so können sie diesen jedoch jederzeit zum Rücktritt *auffordern*. In Reaktion auf die Probleme mit einzelnen Kommissaren der Santer-Kommission, wurde im Jahr 2000 in der formellen Rahmenvereinbarung<sup>15</sup> zwischen der nachfolgenden Prodi-Kommission und dem EP festgelegt, dass der Präsident der Kommission sich solchen parlamentarischen Vorbehalten anschließt oder sich bei Unterlassung dieses Schrittes vor dem EP erklärt. Ein Druckmittel des EP ist dabei erneut die Möglichkeit, dem gesamten Kommissionskolleg das Vertrauen zu entziehen. Wird ein Mitglied der Kommission vom Präsidenten zur Niederlegung seines Amtes aufgefordert, hat es dem Folge zu leisten.

---

<sup>14</sup> Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 293.

<sup>15</sup> Anlage XIII der Geschäftsordnung des EP.

## 2.4 Zwischenfazit

Kandidaten für Exekutivämter rücken durch die öffentlichen Debatten im Plenum stärker ins Rampenlicht. Ihre Persönlichkeit, ihre Ziele und ihr politischer Hintergrund werden Kriterien einer Personalentscheidung, die indirekt der Kontrolle der Bürger unterliegt. Zwar war schon die Parlamentarische Versammlung von 1958 mit dem wichtigen Recht ausgestattet, die Kommission absetzen zu können, doch das Recht auf und die Verschärfung der Wahlfunktion des EP kamen erst mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam. Würden die weitreichenden Besetzungen intergouvernementalen Absprachen überlassen (und damit vielfach von Nationalismen bestimmt) geblieben, wäre das System der Europäischen Union heute erheblich undemokratischer.

Die Europäische Kommission ist ein besonderes Exekutivorgan, da sie sowohl durch den Rat als auch durch das EP legitimiert wird und so beiden Kammern gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Daher kann keine „Bildung der Regierung“ durch das Parlament erwartet werden, wie das in anderen parlamentarischen Demokratien der Fall ist. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon würde der Kommissionspräsident gemeinsam von Parlament und Rat gewählt werden. Durch die letzten Änderungen bei der parlamentarischen Wahlfunktion hat sich das Gleichgewicht zwischen EP und Kommission und zwischen EP und Rat verschoben. Die Demokratisierung der EU ist um einige entscheidende Schritte vorangekommen. Der Rat musste Wahlbefugnisse an das EP abtreten und die Kommission ist abhängiger vom Ausgang der Europawahlen und vom Vertrauen der Abgeordneten. Diese Entwicklung wurde im Zuge des Abtritts der Santer-Kommission 1999 und der Einsetzung der Barroso-Kommission 2004 eindrucksvoll deutlich. Die demokratischen Züge des europäischen Ernennungssystems könnten mit dem Vertrag von Lissabon jedoch noch bedeutend gestärkt werden.

## 3. Politikgestaltungsfunktion des Europäischen Parlaments

Die Politikgestaltungsfunktion berührt primär das *Verhältnis zwischen EP und Rat*. Sie konzentriert sich auf die Möglichkeiten des EP an der Rechtssetzung der Union mitzuwirken. In dem Bemühen seiner demokratischen Legitimation stärker Rechnung zu tragen, versucht das Parlament sich gerade in diesem Bereich gegenüber dem Rat besser zu positionieren, also an den Ratsbeschlüssen stärker beteiligt zu werden, indem das primärrechtlich festgeschriebene Gesetzgebungsverfahren verändert oder neu bewertet wird.

Es kann sich dabei der Unterstützung der Bevölkerung gewiss sein. In den regelmäßig durchgeführten Umfragen des "Eurobarometer", befürworten die EU-Bürger immer wieder eine stärkere Rolle des Parlaments und haben hohe Erwartungen. Auf Wunsch der Bürger sollte sich das

Parlament insbesondere mit den Bereichen Klimawandel, Terrorismusbekämpfung und Verbraucherschutz befassen und dabei vor allem Werte wie Menschenrechte, Gleichheit von Männern und Frauen und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten befördern.

### 3.1 Konsultationsverfahren

Die Erfolgsgeschichte des EP im legislativen Bereich begann früh: Bis zu den Römischen Verträgen von 1957 nahm das EP lediglich Kontrollaufgaben gegenüber der Kommission wahr und griff nicht in die Gesetzgebung ein. Im EWG-Vertrag wurde dann für 18 Politikfelder eine Konsultation der Versammlung vorgeschrieben, im Euratom-Vertrag waren es weitere elf Artikel. Der Ministerrat musste in diesen Fällen vor der Annahme von Rechtsakte die Abgeordneten konsultieren; die Stellungnahme war jedoch unverbindlich. Für den größten Teil der gemeinschaftlichen Tätigkeitsfelder war jedoch noch eine bloße *Unterrichtung* des EP vorgesehen.

In den Folgejahren konnte, durch Interpretation und Zugeständnisse des Rates (freiwillige Anhörungen), dieses neue Konsultationsverfahren auf weitere Gebiete ausgedehnt werden.<sup>16</sup> Ab 1968 wurden die Abgeordneten auch zu vielen nicht-legislativen Texten konsultiert. Mitte der siebziger Jahre wurde das EP schon zu nahezu allen Vorschlägen angehört; nur rein technische Fragen oder Fragen von nur kurzfristiger Bedeutung waren ausgeschlossen. Weiter erklärte sich die Kommission dazu bereit, Rat und EP in ähnlichem Umfang mit Informationen zur Sache zu versorgen und damit ein altes Defizit zu reduzieren.<sup>17</sup> Die Befugnisse des EP waren dennoch vergleichsweise begrenzt, eine echte Mitentscheidungsrolle existierte noch nicht. Dies änderte sich erstmals 1975 in Folge von Neuerungen in den parlamentarischen Haushaltsbefugnissen. Da befürchtet wurde, das EP könne die Implementierung von Gesetzen verhindern, wenn diese den Haushalt beeinflussen, reagierten die Institutionen in einer Gemeinsamen Erklärung auf das entstandene Missverhältnis zwischen den Haushalts- und den Rechtssetzungsbefugnissen des EP<sup>18</sup>. Als Ergänzung zur parlamentarischen Stellungnahme wurde ein *Konzertierungsverfahren* eingeführt, um im Gesetzgebungsprozess Einvernehmen zwischen dem EP und dem Rat herbeizuführen, wenn ein Rechtsakt ins Gewicht fallende finanzielle Auswirkungen hat. Ein weiterer wichtiger Schritt wurde 1980, diesmal vom EuGH gegangen. Im „*Isoglukose-Fall*“ lag für einen Gesetzesentwurf schon der Bericht des federführenden Ausschusses vor, doch wurde im Plenum noch keine Abstimmung dazu durchgeführt. Trotzdem verabschiedete der Rat das Papier ohne die Stellungnahme des EP abgewartet zu haben. Im Urteil erklärten die Richter den

---

16 Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 204 f.

17 Ebd., S. 205.

18 Vgl. Dreischer, S. 239.

Ratsbeschluss für nichtig. Sie verwiesen auf die demokratische Struktur der EG und auf das institutionelle Gleichgewicht. Dem EP wurde damit die Möglichkeit gegeben, künftig direkt Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen und seine Änderungsanträge besser durchzusetzen. Die befürchtete Verzögerungstaktik wichtiger Rechtsakte durch das Parlament stellte sich nicht ein. Konsultationsverfahren benötigt Kooperation zwischen den Institutionen und auch das EP will dieser Verpflichtung nachkommen. Tut es das nicht und kann das EP keinen Grund für Verzögerungen geben, darf der Rat Beschlüsse verabschieden ohne die Stellungnahme der Abgeordneten empfangen zu haben.

Nachdem bis 1987 die Bedeutung der Konsultation stetig gestiegen war, wird sie besonders seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht wieder weniger genutzt. Dieser Wandel ergab sich zu Gunsten anderer Verfahren, die dem EP mehr Mitsprache garantieren. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon würde das Konsultationsverfahren zukünftig nur noch in 19 Politikfeldern eingesetzt werden. Alle anderen Bereiche unterlägen der Mitentscheidung.

### **3.2 Haushaltsrechte**

Befugnisse bei der Haushaltsaufstellung sind ein traditionelles parlamentarisches Recht. Hinsichtlich interinstitutioneller Wechselwirkungen funktioniert es auf zweifache Art. Zum einen können Abgeordnete mittels der Haushaltsgestaltung auf die politische Agenda der Exekutiven einwirken, zum anderen wirkt das Recht als Grundlage für spätere parlamentarische Kontrolle, im europäischen Fall speziell für die Entlastung der Kommission durch das EP. Es ist – wenn auch nicht im Sinne der Gesetzgebung sondern des „Agenda Settings“ – *auch* politikgestaltender Natur. So versucht das EP heute beispielsweise über seine Budgetrechte Einflussmöglichkeiten auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu gewinnen, die ihm primärrechtlich verwehrt bleiben. Durch die Gründungsverträge war das EP lediglich berechtigt, dem Rat Änderungsvorschläge zu dessen Entwurf des Haushaltsplans vorzulegen. Allerdings war dort auch festgelegt, dass zum 1. Januar 1975 ein System der Eigenmittel eingeführt werden sollte. 1970 wurde auf diese kommenden Veränderungen mit einer Verstärkung der Haushaltsbefugnisse der Parlamentarischen Versammlung reagiert. Die Staats- und Regierungschefs befanden, dass die Neuerung „eine Verstärkung der Haushaltsbefugnisse der Versammlung erforderlich macht“ und „die Versammlung an der Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinschaften eng zu beteiligen“ sei. Der Verlust von Kontrollrechten nationaler Parlamente wurde über eine Kontrolle durch das EP kompensiert. Mit dem Inkrafttreten der Finanzautonomie wurde 1975 dann die Regulierung nochmals zum Vorteil des EP modifiziert. Die Exekutivorgane mussten nun vom EP entlastet werden und die Abgeordneten konnten Haushaltsentwürfe als Ganzes ablehnen.

Seit 1975 sind die Regelungen im Wesentlichen unverändert: Die Kommission übergibt ihren Vorentwurf dem Rat, der darauf basierend den Entwurf des Haushaltsplans mit qualifizierter Mehrheit aufstellt und dem EP übermittelt. Inwieweit das EP Gegenvorschläge einzubringen befugt ist, hängt davon ab, ob diese nichtobligatorische oder obligatorische Ausgaben betreffen. Letztere „ergeben sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten“. In diesem Fall können Änderungen nur *vorgeschlagen* werden und das letzte Wort liegt beim Rat. Hinsichtlich nichtobligatorischer Ausgaben ist dem EP mehr Mitsprache gewährt. *Abänderungen* des Entwurfs sind gestattet und können notfalls in einer zweiten Lesung mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen durchgesetzt werden. Dem EP ist es, wie erwähnt, seit 1975 möglich mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen den Entwurf als Ganzes abzulehnen und eine Neuauflage zu verlangen.

Zwischen 1988 und 2006 wurden mehrere interinstitutionelle Vereinbarungen getroffen (1988, 1993, 1999, 2006). Darin wurden mehrjährige finanzielle Vorausschauen in den Prozess integriert und ein kooperativer Verfahrenscharakter geformt. Die Vereinbarungen haben dazu geführt, dass das Haushaltsverfahren heute von Konzertierungen und Trilogen geprägt ist. Die Regeln des Budgetverfahrens sind zuvor primärrechtlich (Art. 272) festgelegt, der Charakter jedoch von den interinstitutionellen Vereinbarungen bestimmt.<sup>19</sup>

Im Falle eines Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon würden sich zum ersten Mal seit über 30 Jahren die im Vertrag festgelegten Regelungen zur Haushaltsfindung ändern. Sie würden dem EP die volle Mitbestimmung über alle Ausgaben der Union erlauben. Die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben würde wegfallen und das EP dürfte alle Punkte eines Entwurfes abändern. Stimmt der Rat diesen Änderungen nicht zu, würde ein Vermittlungsausschuss eingesetzt werden. Eine Gleichstellung mit dem Rat wäre bei der Verteilung der Finanzmittel gegeben.

### **3.3 Verfahren der Zusammenarbeit**

Mit dem Inkrafttreten der ersten großen Vertragsrevision, der Einheitlichen Europäischen Akte, wurden 1987 das Verfahren der Zusammenarbeit (Kooperationsverfahren) und das Zustimmungsverfahren eingeführt. Obwohl vom EP im Vorfeld der Regierungskonferenz noch weitergehende Mitspracherechte gefordert wurde, waren diese ersten Verfahrensinnovationen im legislativen Bereich ein enormer Fortschritt. Im Kooperationsverfahren werden alle Texte dem EP ein zweites Mal vorgelegt. Der ersten Lesung, in der das EP Stellung nimmt, folgt ein

---

<sup>19</sup> Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 250.

„Gemeinsamer Standpunkt“ des Rates, auf den das EP in zweiter Lesung mit Annahme, Abänderungsvorschlägen oder Ablehnung reagieren kann. Die Abänderungen werden allerdings von der Kommission kontrolliert und möglicherweise nicht in den Text übernommen, bevor dieser dem Rat ein zweites Mal vorgelegt wird. Änderungen oder Ablehnungen können dort durch Einstimmigkeit revidiert werden. Auf den ersten Blick sind die parlamentarischen Vota aufgrund der möglichen Aufhebung quasi-konsultativ. In den meisten Fällen einer parlamentarischen Ablehnung, so zeigt die Empirie, kam es jedoch zu keiner Einstimmigkeit im Rat. Durch das Einstimmigkeitsgebot steigt die Verhandlungsstellung des EP deutlich, wenn ein Ratsmitglied sich auf die Seite des EP schlägt.<sup>20</sup> Dazu verstärkte das Verfahren den Eindruck eines europäischen Zwei-Kammer-Systems und ebnete den Weg für das Mitentscheidungsverfahren, das wenig später mit dem Vertrag von Maastricht in Kraft trat. Entsprechend wich die Kooperation auch der Mitsprache, so dass das alte Verfahren heute nur noch vier Politikbereiche betrifft. Im Vertragswerk von Lissabon wird es überhaupt nicht mehr benötigt.

### **3.4 Zustimmungsverfahren**

Ebenfalls durch die Einheitliche Akte wurde das Zustimmungsverfahren eingeführt. Neu war an diesem Verfahren, dass das EP einem Text zustimmen muss, bevor er vom Rat verabschiedet werden kann. Änderungsanträge von Seiten des EP sind nicht vorgesehen. Es bestehen also lediglich die Möglichkeiten einer Zustimmung und einer Ablehnung. Das Verfahren bietet sich für die Behandlung internationaler Verträge an, bei denen der eigentliche Verhandlungspartner (beispielsweise ein Drittstaat) nicht am interinstitutionellen Prozess teilnimmt. Auch auf nationaler Ebene ist Parlamenten in diesen Fällen oft nur die Zustimmung oder die Ablehnung möglich, so etwa beim Ratifizierungsprozess von EU-Verträgen. Bis 1993 war das Verfahren für EU-Erweiterungen und bei Verträgen mit Drittstaaten angedacht. Im Vertrag von Maastricht wurde in vier weiteren Artikeln auf die Zustimmung verwiesen. Darunter bedauerlicherweise auch Politikfelder offensichtlich legislativer Natur – so die Strukturfonds und die Einrichtung eines Kohäsionsfonds. Bei einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon würde das Zustimmungsverfahren zur Politikgestaltung in insgesamt sechs Bereichen eingesetzt werden; darunter weiter typisch legislative Themen wie die „Definition von Vorkehrungen zur Diskriminierungsbekämpfung“.

### **3.5 Mitentscheidungsverfahren**

---

<sup>20</sup> Ebd., S. 214.

Der wichtigste Schritt in der Emanzipation des EP als Co-Gesetzgeber war 1993 die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens im Vertrag von Maastricht. Wie das Kooperationsverfahren basiert es auf zwei Lesungen. Das EP kann dem Text zustimmen, ihn abändern oder mit der Mehrheit der Mitglieder des Hauses ablehnen. Anders als im Kooperationsverfahren müssen die Vorschläge des EP nicht von der Kommission geprüft werden. Außerdem kann der Rat auch durch Einstimmigkeit Ablehnungen oder Änderungen nicht „unilateral“ revidieren. Stattdessen wird – falls die Änderungen des EP keine Mehrheit im Rat finden – ein Vermittlungsausschuss eingesetzt um einen Kompromiss zwischen den Positionen zu forcieren. Dessen Ergebnis muss letztlich von beiden Kammern bestätigt werden (EP: einfache Mehrheit, Rat: qualifizierte Mehrheit). Kleinere Änderungen erfuhr das Verfahren durch den Vertrag von Amsterdam 1999, als die Möglichkeit eingeführt wurde, einen Rechtsakt schon nach erster Lesung zu verabschieden. Gleichzeitig wurde die Regelung für den Fall eines Scheiterns des Vermittlungsausschusses zu Gunsten des EP modifiziert.

Als die Mitentscheidung 1993 eingeführt wurde, waren 15 Politikfelder betroffen. Insgesamt entsprach dies ca. einem Viertel aller Texte die das EP passierten.<sup>21</sup> Industriekommissar Günter Verheugen beschrieb es kürzlich, aus Sicht der Kommission, so: „Keiner unserer Vorschläge kommt so aus den Verhandlungen heraus, wie er hineingeht“.

Durch die Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza wird das Mitentscheidungsverfahren heute in etwa 40 Bereichen angewandt. Die Kompromissfähigkeit der beteiligten Institutionen und politischen Parteien ist dabei von entscheidender Bedeutung, um eine Verbesserung der Situation für die Menschen in Europa zu erreichen. Eine große Schlacht zwischen Parlament, Rat und Kommission stellten die Verhandlungen um die sogenannte Dienstleistungsrichtlinie dar, die letztlich 2007 verabschiedet wurde. Dabei hatten die beiden Parlamentsberichtersteller, Malcolm Harbor (EVP) und Evelyne Gebhardt (PSE) die schwierige Aufgabe, aus sich widersprechenden Positionen zu formen, die aber alle mit legitimen Bedenken versehen waren. Dabei gelang es dem Europäischen Parlament letztlich, den neoliberalen Ausgangsvorschlag der Europäischen Kommission (als Bolkestein-Richtlinie bekannt) im Sinne der Arbeitnehmer in der EU deutlich zu verändern. Auch die Chemikalienverordnung REACH wurde im Parlament massiv umgeschrieben, um eine übermäßige Belastung mittelständischer Firmen zu verhindern.

Das Mitentscheidungsverfahren kann als das Standardverfahren betrachtet werden. Während der Verhandlungen zum Verfassungsvertrag, bzw. dem Vertrag von Lissabon, herrschte Konsens, dass

---

21 Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 218.

sich das Verfahren bewährt und der europäischen Gesetzgebung zu mehr Legitimität verholfen hat. Seine beabsichtigte Umbenennung in „ordentliches Verfahren“ ist symbolisch für diesen Fortschritt. Es wurde eine Verfahrensausweitung beschlossen, die einen entscheidenden Schritt hin zu einer europäischen Politikgestaltung parlamentarisch-demokratischer Art bedeuten würde. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages werden mit 86 Artikeln<sup>22</sup> nahezu alle Bereiche der Unionspolitik durch das Mitentscheidungsverfahren behandelt. Darunter wichtige und finanziell bedeutsame Themen wie die Landwirtschafts- und Fischereipolitik, sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen (heute: 3.Säule).

Sowohl Rat, als auch EP entwickelten angesichts der häufigen Nutzung des komplexen Verfahrens schnell ein Interesse daran, möglichst wenige Vermittlungsausschüsse zustande kommen zu lassen, das Mitentscheidungsverfahren also schnellst möglich abzuschließen.<sup>23</sup> Folglich entstand ein hohes Maß an Kommunikation zwischen den beiden Kammern und die Abgeordneten sahen sich (sowohl in zweiter Lesung als auch nach Vermittlungsausschüssen) nur sehr selten gezwungen, Texte abzulehnen.<sup>24</sup> Inzwischen setzt sich das Parlament in zwei Dritteln der Streitfälle durch. Das Mitentscheidungsverfahren und die bessere Kommunikation erlauben neue Koalitionen zwischen den Organen: So einigten sich EP und Rat Anfang 2005, einen Entwurf der Kommission zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung von TSE-Erkrankungen in zwei Teile zu teilen und diese getrennt zu behandeln.<sup>25</sup> Das Initiativmonopol der Kommission wurde damit – streng genommen – zumindest in Frage gestellt. Bei der Frage des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes wiederum standen Parlament und Kommission gemeinsam dem Rat gegenüber. Auch für den Rat wird es mit 27 Mitgliedstaaten und Meinungen schwieriger, sich zu einigen. Um zu einem Ergebnis zu kommen, greift der Rat zunehmend auf die Positionen des Parlaments zurück.

Das Mitentscheidungsverfahren macht die Arbeit des Parlaments sehr viel transparenter und damit für die Bürger besser nachvollziehbar. Ziel ist es, die Funktionsweise der EU mit dem Lissabon Vertrag dahingehend zu verändern, dass dieses Verfahren zum Regelfall wird. Das Parlament trifft Entscheidungen, die die Menschen in ihrem Alltag stark beeinflussen können, z.B. die Reduzierung der Roaming-Gebühren oder die Sauberkeit von Trinkwasser. Es ist wichtig, dass es von der Öffentlichkeit auch als der ausschlaggebende Entscheidungsträger wahrgenommen wird.

### **3.6 Initiativ- und Aufforderungsrecht, Petitionen und Bürgerinitiativen**

Das Initiativrecht ist eine traditionelle parlamentarische Befugnis, die in Zeiten komplexer

---

<sup>22</sup> Zahl aus: Maurer, S. 103.

<sup>23</sup> Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 216.

<sup>24</sup> Vgl. Maurer, S. 110.

<sup>25</sup> Vgl. Jacobs, S. 140.

Gesetzestexte in modernen Demokratien jedoch meist von den Exekutivorganen ausgeübt wird. Dies ist auch auf Bundesebene der Fall, wo etwa drei Viertel der vom Bundestag verabschiedeten Gesetzesvorlagen von der Regierung eingebracht werden.<sup>26</sup>

Auf Europäischer Ebene besitzt die Kommission nahezu ein Initiativmonopol. Für ihre Stellung im interinstitutionellen Machtdreieck ist dieses – ihr einzig exklusives Recht – sehr wichtig. Schon in den ursprünglichen Verträgen von 1957 war dem Rat jedoch das Recht gegeben, die Kommission zur Ausarbeitung von Vorschlägen aufzufordern. Gestärkt durch einen Bericht der Kommission von 1982 konnte später das EP versuchen, deren Agenda durch *Initiativberichte* zu beeinflussen. Noch heute sind diese Eigeninitiativberichte für die Einflussnahme des EP auf vermeintlich „parlamentsfreie Räume“, wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bedeutend. Auch in anderen Bereichen, beispielsweise beim Verbraucherschutz, kann ein Initiativbericht des Parlaments als Indikator für den Erfolg oder Nichterfolg einer geplanten Richtlinie der Kommission gelten. Rat oder Kommission sind zwar rechtlich nicht verpflichtet, diese Berichte zur Kenntnis zu nehmen, doch werden sie von Medien und Öffentlichkeit wahrgenommen und haben so eine indirekte Wirkung auf die Politikgestaltung in diesen Bereichen.<sup>27</sup> Mit dem Vertrag von Maastricht folgte 1993 die Gleichstellung mit dem Rat. Das EP war nun befugt, „mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission *aufzufordern* [Hervorhebung v. Verf.], geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Gemeinschaftsakts zur Durchführung dieses Vertrags erfordern.“ Heute hat ein EU-Abgeordneter mehr Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess, als ein Mitglied des deutschen Bundestages oder der französischen Nationalversammlung. Er ist noch viel stärker als seine nationalen Kollegen frei und bei Entscheidungen nur seinem Gewissen verpflichtet, frei von Fraktionsdisziplin oder dem Zwang, eine Regierung zu stützen. Gerade in der Funktion als sogenannter "Rapporteur", also Berichterstatter zu einem bestimmten Dossier (Telekompaket, Flugverkehr) hat der Abgeordnete eine große Machtfülle. Er formuliert den Standpunkt des EP zu einem Kommissionsvorschlag und verhandelt dann die Streitpunkte mit Kommission und Rat. Dabei ist er, wenn der die Mehrheit des Parlaments hinter sich hat, auf Augenhöhe mit dem zuständigen Kommissar und dem Ratspräsidenten.

Seit geraumer Zeit kann über das EP, in Form von Petitionen, auch von Bürgerinnen und Bürgern die Agenda der Union beeinflusst werden. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht, wurde es jedem Unionsbürger gestattet, in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen, eine Petition an das EP zu richten. Spät wurde damit primärrechtlich ein Prozess anerkannt,

---

<sup>26</sup> Vgl. Ismayr, S. 240.

<sup>27</sup> Vgl. Thym, S. 217.

den das EP schon 1953 in seiner Geschäftsordnung festgehalten hatte und für das 1987 ein eigener Ausschuss eingerichtet wurde. Durch den Vertrag von Lissabon würde der Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf die gemeinschaftliche Agenda durch ein Instrument der direkten Demokratie, das „Europäische Bürgerbegehren“ ergänzt werden. Sobald mehr als eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus verschiedenen Mitgliedsländern durch ihre Unterschrift ein politisches Anliegen unterstützen, müsste die Europäische Kommission dieses in die politische Agenda aufnehmen. Das Bürgerbegehren würde ein Europa „von unten“ ermöglichen. Die EU wäre damit fortschrittlicher, als so mancher Mitgliedstaat, in dem es keinerlei Elemente der direkten Demokratie gibt.<sup>28</sup>

### **3.7 Zwischenfazit**

Durch die Ausweitung der Politikgestaltungsfunktion wurde die parlamentarische Arbeit fundamental geändert. Legislative Aufgaben stehen heute im Mittelpunkt der Tätigkeiten eines Abgeordneten. Dieser Trend würde durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fortgesetzt werden. Basis für diese langwierige und doch radikale Entwicklung war neben dem Verständnis der Staats- und Regierungschefs, dass nur eine ausreichend legitimierte Gesetzgebung eine zukunftsfähige Gesetzgebung sein kann, auch das permanente Drängen und die visionäre Rastlosigkeit der Idealisten und Demokraten unter den Abgeordneten. Das Ergebnis dieses Drängens ist, neben einer verstärkten Kommunikation zwischen den beiden Kammern, eine bessere Stellung des EP gegenüber dem Rat, der seine Position als Monopolist zu Gunsten einer transparenteren und besser legitimierten Gesetzgebung aufgeben musste. Dazu bietet sich durch das Mitentscheidungsverfahren seit 1993 auch die Möglichkeit, mit dem Rat zusammen und in einzelnen Fällen gegen die Kommission zu arbeiten. Der Einfluss des EP in den verschiedenen Politikbereichen ist jedoch von unterschiedlicher Tiefe: Im Agrarbereich etwa verfügt es neben einem beschränkten Budgetrecht nur über ein einfaches Konsultationsrecht. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind Ratsvorsitz und Kommission nur zur regelmäßigen Unterrichtung sowie zu Anhörungen „zu den wichtigsten Aspekten“ verpflichtet. Das EP ist heute ohne Zweifel der Co-Gesetzgeber der Union. Das gewandelte Partizipationsverlangen der Bürger steht offensichtlich im Gegensatz zu der in Teilen anhaltenden Bevormundung ihrer Vertreter in der Politikgestaltung. Nur die umfassende und tiefgreifende Beteiligung des Parlaments und die Einführung direkter Partizipationsmöglichkeiten können dieses Defizit weiter beseitigen. Der Vertrag von Lissabon bietet diese Chance. Hinsichtlich der Legislativbefugnisse würde das EP

---

28 Leinen, S. 1.

nahezu Gleichberechtigung gegenüber dem Rat erhalten.

#### **4. Systemgestaltungsfunktion**

Die Systemgestaltungsfunktion ist geprägt von den Möglichkeiten der Abgeordneten auf die Weiterentwicklung der Union einzuwirken. Vor allem bestimmt diese Funktion direkt das Verhältnis des *EP zu den Regierungen der Mitgliedstaaten*, sie betrifft jedoch das gesamte System und damit all seine Organe.

Versteht man die EU als supranationales Gebilde, muss den Volksvertretern eine Leitrolle bei der Bestimmung der Funktionsweise der Union zukommen. Nie war dem Parlament jedoch formell ein Initiativrecht hierfür gegeben, noch war eine Mitwirkung bei Vorbereitungstreffen oder Regierungskonferenzen vorgesehen. Die Möglichkeiten der Einflussnahme sind im Vertrag bis heute auf eine Anhörung vor Beginn eines Revisionsverfahrens begrenzt. Wie es sich jedoch auch hinsichtlich seiner anderen Funktionen zeigt, bestätigt das Parlament auch bezüglich seiner Systemgestaltungsfunktion, dass es vielseitig und geschickt seinen faktischen Einfluss ausweiten kann, ohne, dass dazu seine formelle Stellung geändert werden muss. Besonders aber konnte das EP während der anhaltenden, raschen Folge von Revisionen seit 1987 seinen Einfluss ausweiten und an jeder Revision in verschiedenen Rollen als abstrakter oder konkreter Systemgestalter<sup>29</sup> maßgeblich mitwirken. Neben den rechtlichen Möglichkeiten, nutzt das Parlament Programme, Preise und Projekte, um bestimmte Politiken oder Werte zu unterstützen. Aus Anlass seines 50jährigen Bestehens hat das Parlament beispielsweise 2008 drei Preise ausgeschrieben, die verdeutlichen, welche Prioritäten gesetzt werden: Der Europäische Jugendkarlspreis, für Jugendliche oder Jugendgruppen die im sportlichen, künstlerischen oder kulturellen Bereich Projekte entwickelt haben. Der EP- Journalismuspreis, für Journalisten, die mit ihrer Arbeit helfen, den europäischen Integrationsprozess den Menschen näher zu bringen und der Preis für Europäische Bürgerbeteiligung, für Menschen, die sich durch freiwilligen Engagement auszeichnen. Darüber hinaus verleiht das Parlament jährlich den Sacharow-Preis an Menschen, die sich um die Achtung der Menschenrechte weltweit verdient gemacht haben, um sie so bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Auf dieser Ebene der "soften" Politik stellt das Parlament unter Beweis, dass sich auch auf diesem Weg Politik gestalten und beeinflussen lässt.

#### **4.1 Einheitliche Akte**

Nach seiner ersten Direktwahl (1979) wurde das EP selbstbewusster und sah sich zu Recht

---

<sup>29</sup> Vgl. Große Hüttmann, S. 35 ff.

ausreichend legitimiert – wenn auch nicht mit formellen Rechten versehen – um erneut auf die Systemgestaltung einzuwirken. Nachdem 1982 mit der Gründung des Institutionellen Ausschusses auch die innerparlamentarische Organisation den neuen Zielen angepasst wurde, wagte man sich an konkrete Vorschläge. Vom Berichterstatter des Institutionellen Ausschusses, Altiero Spinelli, wurde 1984 ein Bericht von historischer Tragweite vorgelegt, der faktisch das Grundgerüst einer europäischen Verfassung darstellte. So wurden die Gründung der Europäischen Union, die Einführung einer Unionsbürgerschaft und eines Grundrechtekatalogs sowie mehr Mitsprache für das EP in der Gesetzgebung gefordert. Diese Forderungen wurden zu einer Zeit gestellt, in der sich die Europäische Integration in einer Krise befand. Die Überlegung der Abgeordneten war, dass ein überparteilicher und auf supranationaler Ebene entstandener Vorschlag durchsetzungsfähiger sei, als Entwürfe von Regierungen.<sup>30</sup> So wurde früh erkannt, dass die Wirkung der parlamentarischen Systemgestaltungsfunktion stark davon abhängt, ob die Abgeordneten ein Gesamtpaket vorlegen können, in dem „die Mitgliedstaaten ihr Interesse in hinreichendem Maße berücksichtigt sehen“.<sup>31</sup> Von Seiten der Mitgliedstaaten wurde auf den Bericht mit der Gründung zweier Ad-Hoc-Ausschüsse reagiert, um konkrete Verhandlungen vorzubereiten. Der damalige Parlamentspräsident Pflimlin und Spinelli wurden zu Treffen eingeladen. Die Vorschläge der Gremien stimmten überraschend deutlich mit dem Spinelli-Entwurf überein. Bei der folgenden Regierungskonferenz war der Einfluss des EP dann erwartungsgemäß gering. Es kam lediglich zu zwei weiteren Treffen auf Ministerebene. Der Einfluss des EP war zu diesem Zeitpunkt noch der eines Motivators und Ideengebers. Dennoch bekam nach den Verhandlungen das eigentlich symbolische parlamentarische Votum über den Vertrag eine besondere Bedeutung, da Italien angedeutet hatte sich bei der Ratifizierungsfrage der Stimme des EP anzuschließen.<sup>32</sup> Obwohl entscheidende Elemente des Spinelli-Berichts nicht übernommen wurden, stimmten die Abgeordneten für den Text und konzentrierten sich in den Folgejahren auf ein Drängen hin zu einer erneuten Vertragsänderung. Auf viele der Punkte des Spinelli-Berichts, die in der Einheitlichen Europäischen Akte nicht berücksichtigt wurden, wurde zu einem späteren Zeitpunkt zurückgegriffen.

## 4.2 Vertrag von Maastricht

Angesichts notwendiger Reformen, die das Binnenmarktprojekt mit sich brachte (namentlich die Währungsunion), waren die Staats- und Regierungschefs bald bereit, wie vom EP gefordert, eine zweite Revision anzugehen. Die Vorschläge des EP (Martin-Berichte) basierten auf dem Spinelli-

---

30 Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 344.

31 Vgl. Grabitz 1988, S. 88, zitiert in: Große Hüttmann, S. 37.

32 Vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, S. 345.

Entwurf, zielten jedoch hauptsächlich auf eine Ausweitung der gemeinschaftlichen Tätigkeitsfelder in Richtung einer politischen Integration, um den bestehenden ökonomischen Prozess zu ergänzen und auszugleichen. Weiter wurden eine Ausweitung der Mehrheitsbeschlüsse im Rat und eine Stärkung des EP gefordert. Auf einer Konferenz von Abgeordneten der nationalen Parlamente und des EP in Rom wurde den Kernforderungen des EP (den sogenannten Assisen) zugestimmt. Über monatlich stattfindende, interinstitutionelle Treffen und Einzeltreffen von EP-Delegationen mit Staats- und Regierungschefs konnte das EP auch während der Regierungskonferenz einen Einfluss auf einzelne Regierungen und damit auf die Vertragsgestaltung ausüben, war jedoch nicht förmlich an den Verhandlungen beteiligt.<sup>33</sup> Mit der Stärkung der Gemeinschaftskompetenzen im Bereich der Umwelt- und Sozialpolitik, der Einführung der Unionsbürgerschaft, des Subsidiaritätsprinzips, aber auch des Mitentscheidungsverfahrens, wurden viele entscheidende Forderungen des EP übernommen. Mit den Komplikationen bei der Ratifizierung des Vertrages in Dänemark wurde allerdings eine Legitimitätskrise offenbar, die sich bald auf die Arbeit des EP im Bereich der Systemgestaltung auswirken sollte. Wie sich im Fall eines von Fernand Herman 1994 vorgestellten Verfassungsentwurfes zeigte, zweifelten die Abgeordneten angesichts der öffentlichen Skepsis dem europäischen Projekt gegenüber bald selbst an ihrer Legitimation als Systemgestalter.<sup>34</sup>

### **4.3 Vertrag von Amsterdam**

Im Vertrag von Maastricht wurde für das Jahr 1996 die Prüfung einer Vertragsrevision festgelegt. Dem Europäischen Rat von Korfu (Juni 1994) folgend, wurde zu diesem Zweck eine Reflexionsgruppe ins Leben gerufen, um die Konferenz der Staats- und Regierungschefs vorzubereiten. Sie bestand aus nationalen Ministern und zwei Europaabgeordneten. Das EP griff somit direkt in die Vertragsgestaltung mit ein. Die beiden Abgeordneten waren die einzigen Beteiligten der Reflexionsgruppe, die von Beginn an detaillierte Vorschläge vorzuweisen hatten. Angesichts der erwähnten Vertrauenskrise im Verhältnis der Union zu ihren Bürgern waren die parlamentarischen Bemühungen wenig visionär. Sie strebten vornehmlich ein demokratischeres und effektiveres System an. So wurden eine bessere Verständlichkeit des Vertragstextes und mehr Informationsrechte für nationale Parlamente sowie eine Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens bei häufigerer Nutzung von Mehrheitsbeschlüssen im Rat gefordert. Außerdem wurde für die Sozialpolitik eine stärkere Rolle verlangt. Der Beobachterstatus des EP setzte sich auch während der Regierungskonferenz fort. Die beiden

---

<sup>33</sup> Ebd., S. 346.

<sup>34</sup> Vgl. Große Hüttmann, S. 40 f.

Abgeordneten konnten alle Dokumente einsehen und Vorschläge einbringen. Dies wurde auch aufgrund einer geänderten Opportunitätsstruktur möglich, denn die Staats- und Regierungschefs waren hinsichtlich Zollunion und Erweiterungen auf die Unterstützung des gestärkten EP angewiesen.<sup>35</sup> Der Vertrag von Amsterdam griff schließlich einige parlamentarische Forderungen auf; unter anderem wurde die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens ausgeweitet. Das Gesamtergebnis stand den Vorstellungen der Abgeordneten jedoch, wie gewohnt, nach.

#### **4.4 Vertrag von Nizza**

Wieder hatte man sich schon bei der Unterzeichnung eines Vertrags auf die Notwendigkeit seiner Revision geeinigt. Die nächste Konferenz war für das Jahr 2000 vorgesehen um sich mit den „left overs“ von Amsterdam zu beschäftigen, so die ursprüngliche Idee. Das Revisionsverfahren blieb für das EP diesmal dasselbe. Obwohl formell nicht festgelegt, wurden erneut zwei Abgeordnete an den konkreten Verhandlungen beteiligt und wieder legten sie Vorschläge des EP vor. Hier setzte sich der Trend zu realisierbaren, weniger visionären Anträgen fort. Mit den inhaltlichen Ergebnissen des Vertrags von Nizza waren die Europaabgeordneten unzufrieden, ein positives Ergebnis in der symbolischen Abstimmung über den Text daher lange fragwürdig. Die Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung im Rat wurde zwar auf neue Politikbereiche ausgeweitet, durch neue Hürden jedoch gleichzeitig erschwert. Die Position des EP wurde durch eine etwas verstärkte Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens nur geringfügig verbessert. Auch der Vorschlag einer Neustrukturierung des Vertragstextes in Verfassungsform mit teilweise vereinfachten Änderungsverfahren wurde nicht berücksichtigt (Erst im Verfassungsvertrag und im Vertrag von Lissabon wurde der Vorschlag angenommen).

Bedeutender noch als diese Forderungen, war die Kritik der Abgeordneten am intransparenten Verhandlungsstil der Regierungskonferenzen, die jegliche demokratische Kontrolle vermissen ließen. Damit verbunden war der Ruf nach einer Übernahme des Konventverfahrens für Vertragsrevisionen. Der Konvent hatte sich bei der Ausarbeitung der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union (1999–2000)* als zweckdienliche Methode erwiesen, die auf der Grundlage einer öffentlichen Debatte und vorbildlicher Transparenz funktioniert. Darüber hinaus ist das Mitwirken des EP ein wesentlicher Bestandteil dieses Verfahrens, der Einfluss der Abgeordneten in einem Schlüsselforum der Systemgestaltung wäre also primärrechtlich gesichert. Auch diese Forderung wurde nicht direkt übernommen, doch sah „Erklärung 23“ im Anhang des Vertrages „die Aufnahme einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der

---

<sup>35</sup> Vgl. Große Hüttmann, S. 41.

Europäischen Union“ vor. „Geeignete Initiativen für die Fortsetzung dieses Prozesses“ sollten auf dem Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 festgelegt werden. Außerdem erkannten sie an, „dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen.“ Angesichts der zahlreichen Verhandlungstermine und des insgesamt enttäuschenden Ergebnisses, trug zu diesem Sinneswandel auch die Erkenntnis der Teilnehmer bei, dass Klausurtagungen alleine nicht mehr als geeignete Foren dienen können, um Differenzen konstruktiv zu überbrücken. Weiter wurden in derselben Erklärung viele der Fragen, die das EP für die Debatte um den Vertrag von Nizza vorgesehen hatte nun vorzeitig in der Agenda für die kommende Revision festgesetzt (Vereinfachung der Verträge, Status der EU-Grundrechtscharta, Rolle nationaler Parlamente). Auch wenn der Vertrag von Nizza inhaltlich für die Abgeordneten eine Enttäuschung darstellte und das letztlich positive Votum stark umstritten war, wurde durch ihn die „Post-Nizza-Debatte“ nach ihren Vorstellungen vorgeformt.

#### **4.5 Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa**

Im belgischen Laeken einigten sich ein Jahr nach Nizza und nach intensiver Überzeugungsarbeit von Seiten der Abgeordneten, die Staats- und Regierungschefs auf die Einberufung eines Konvents. Dieser Schritt war ein Bekenntnis zu einer möglichst transparenten Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz und damit ein Wendepunkt in der Systemgestaltung der EU. Der Konvent wurde aus Vertretern der Regierungen und der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten sowie aus Vertretern des EP und der Kommission gebildet und arbeitete binnen 18 Monaten einen Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa aus. Das EP stellte dabei 16 von insgesamt 105 Konventmitgliedern. Der Entwurf des Konvents wurde dem Europäischen Rat im Juni 2003 vorgelegt, ein Jahr später konnte eine politische Einigung darüber erzielt werden. Der Ratifizierungsprozess scheiterte jedoch später.

Auch dieses Mal waren, bei der dem Konvent folgenden Regierungskonferenz, zwei Abgeordnete als Beobachter zu den Tagungen eingeladen. Bis auf Änderungen bezüglich der Entscheidungsverfahren im Rat wurde der Entwurf des Konvents durch die Konferenz beibehalten. Das EP konnte so viele seiner Forderungen und schon Jahre zuvor geäußerten Ideen durchsetzen. Unter anderem wurde der Text neu gegliedert, die Grundrechtscharta integriert, das Mitentscheidungsverfahren und die Möglichkeit der Mehrheitsbeschlüsse im Rat massiv ausgeweitet, und die Stellung des EP im Systemgestaltungsprozess zum ersten Mal seit 1958 primärrechtlich verbessert. Diese Besserstellung bei Vertragsrevisionen geschah durch eine Differenzierung des Verfahrens in ein *ordentliches* und ein *vereinfachtes* Änderungsverfahren,

wobei letzteres nur für Bestimmungen über die Arbeitsweise der EU gültig ist. Im ordentlichen Verfahren wurde dem EP ein Initiativrecht gegeben. Außerdem ist der Konvent als ein der Regierungskonferenz vorgeschaltetes Forum verankert, die Mitsprache der EP also gesichert worden. Sollte der Rat sich entscheiden keinen Konvent einzuberufen, müsste das EP diesem zustimmen. Auch im vereinfachten Verfahren darf das EP Entwürfe zur Änderung des Vertrages vorlegen. Hier beschäftigt sich der Europäische Rat jedoch direkt mit den Anträgen, das EP wird nur angehört. Wie erwähnt gilt dieses vereinfachte Verfahren lediglich für Änderungen aller oder eines Teils der Bestimmungen über die Arbeitsweise der EU.

#### **4.6 Vertrag von Lissabon**

Die Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon stellten eine Ausnahme unter den bisherigen Gestaltungsverfahren dar, sollte der neue Text doch auf dem gescheiterten Verfassungsvertrag und damit indirekt auf den Entwürfen des Konvents von 2003 basieren. Der Reformvertrag ist das Ergebnis des traditionellen, intergouvernementalen Verfahrens, allerdings unter der umfassenden Einbeziehung von drei Europaabgeordneten. Zwar erklärte das EP, dass die in Laeken dargelegten Defizite (Intransparenz, Ineffizienz, etc.) durch die Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden noch offensichtlicher wurden. Doch bekräftigte es auch sein Engagement für eine schnelle Lösung auf der Grundlage des Inhalts des Verfassungsvertrags und akzeptierte damit die unmittelbare Wiederaufnahme von Verhandlungen auf Regierungsebene. Im Vertrag von Lissabon wurden die wichtigen Elemente des Verfassungsentwurfs übernommen, d.h. insbesondere die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, eine Stärkung der Beteiligungsmöglichkeiten nationaler Parlamente, die Wahl eines Ratspräsidenten durch das Europäische Parlament und die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens.

#### **4.7 Zwischenfazit**

Wie sich im Gesamtbild der Geschichte der parlamentarischen Systemgestaltungsfunktion zeigt, sind die formellen Gewinne weniger gewichtig, als es auf den ersten Blick scheint, denn schon zuvor hat das EP aktiv an den Revisionsprozessen teilgenommen. Mit der Einberufung des Konvents im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses und den möglichen Befugnisweiterungen durch den Vertrag von Lissabon befindet sich das EP dennoch auf einem vorläufigen Höhepunkt seines Einflusses auf die Systemgestaltung. Betrachtet man nicht nur die Intensität der parlamentarischen Mitarbeit, sondern auch ihre Qualität, wird ein Rollenwandel des EP vom abstrakten zum konkreten

Systemgestalter ersichtlich.<sup>36</sup> Stellte es 1984 mit dem Spinelli-Bericht noch einen utopisch anmutenden Entwurf vor, so wurde das Vorgehen der Kammer über die Jahre pragmatischer. Zurückzuführen ist dieser Wandel einerseits auf die erwähnten Legitimitätskrisen, andererseits auf Einflussmöglichkeiten in anderen Wirkungsfeldern des EP (insb. der Politikgestaltung), die es ihm erlaubten, sich als ernstzunehmenden Verhandlungspartner in Szene zu setzen.

## 5. Fazit

Die Geschichte des EP ist die einer spektakulären Emanzipation gegenüber der Kommission und dem Rat. Schließt man das Recht auf ein Misstrauensvotum mit ein, war das EP 1958 faktisch nur mit Kontrollbefugnissen versehen. Im legislativen Bereich wurden die großen „Deals“ zwischen Kommission und Rat ausgehandelt. Heute ist das EP dank des Siegeszuges des Mitentscheidungsverfahrens unumstritten der Co-Gesetzgeber in der Union und hat die Möglichkeit, durch den Vertrag von Lissabon hier nahezu Gleichstellung mit dem Rat zu erlangen. Dieser wiederum trifft immer weniger Entscheidungen durch Einstimmigkeit, was dem EP weitere Spielräume eröffnet. Im Gesetzgebungsprozess sind dank des Mitentscheidungsverfahrens Koalitionen zwischen den Organen notwendig geworden. Die Institutionen sind in vielen Bereichen offensichtlich auf gleicher Augenhöhe. Auch auf die Systementwicklung als Ganzes konnte das EP seinen Einfluss erweitern und wird in den entsprechenden Prozessen als ernstzunehmender, konkreter Mitgestalter wahrgenommen.

Dieser Erfolg ist in großen Teilen auf den unermüdlichen Druck engagierter Abgeordneter, die ihre Spielräume und damit die Funktion des Parlaments als Sprachrohr der Bürgerinnen und Bürger auszubauen suchten, zurückzuführen. Die bedeutendsten „Wendepunkte“ waren die erste Direktwahl 1979, die eine motivierende Wirkung für die Wahrnehmung aller parlamentarischen Funktionen hatte. Der vorzeitige Abgang der Santer-Kommission 1999 und die Umstellungen im Kollegium der Barroso-Kommission 2004 veränderten nachhaltig das Verhältnis der Abgeordneten zur Kommission. Auch der „Spinelli-Bericht“, die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens und die Einberufung des Verfassungskonvents gelten als „Sternstunden“ in der Geschichte des EP. Der Wandel vollzog sich sowohl durch die großen Vertragsrevisionen und Interinstitutionelle Vereinbarungen und Rahmenvereinbarungen, als auch durch zunehmenden Druck aus der Öffentlichkeit, die ihrer Stimme im europäischen Integrationsprojekt besseres Gehör zu verschaffen wünschte. Durch Eigeninitiative gelang es dem EP zudem, Rechte, wie die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen nach dem Vorbild nationaler Parlamente, zu erstreiten. Besonders

---

<sup>36</sup> Vgl. Große Hüttmann, S. 35 ff.

erfolgreich war das EP mit dem Spinelli-Bericht von 1984, der Startschuss einer Entwicklung war, die im Lissabonner Vertragswerk um ein *formelles* Initiativrecht in der Systemgestaltung ergänzt wurde.

Mit dem Vertrag von Lissabon würde das EP seine parlamentarischen Funktionen und Kompetenzen vergrößern und damit den Aufgaben einer Bürgerkammer noch besser und umfangreicher gerecht werden können. Sei es durch die reformierte Budgetrechtssetzung, die massive Ausdehnung des „ordentlichen Verfahrens“ (unter anderem auf die Politikbereiche der heutigen 3. Säule), oder seine sichere Beteiligung am Konventsverfahren. Durch diese notwendigen Änderungen würde die demokratische Dimension in der EU eine deutliche Stärkung erfahren und die europäische Bürgerkammer den ihr zustehenden Platz einnehmen können. Auch deshalb muss es gelingen, die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in allen 27 Mitgliedsländern durchzusetzen. Er markiert den historischen Übergang von einem Europa der Staaten zu einem Europa der Bürger.

**Dreischer, Stephan:** *Das Europäische Parlament. Eine Funktionenbilanz*, in: **Patzelt, Werner J.** (Hg.): *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen*, Wiesbaden 2003, S. 213–272.

**Duff, Andrew:** *Wie das Europäische Parlament der Kommission seine Zustimmung erteilt*. Arbeitsdokument, Ausschuss für Konstitutionelle Fragen 2004. URL: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/548/548974/548974de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/548/548974/548974de.pdf) [14.07.2008].

**Eurobarometer:** *Das Europäische Parlament*. Eurobarometer Spezial 288/Welle 68.1 – TNS Opinion & Social, März 2008.

**Grabitz, Eberhard, u.a.:** *Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode*. Bonn 1988.

**Große Hüttmann, Martin:** *Vom abstrakten zum konkreten Systemgestalter: Die Rolle des Europäischen Parlaments in den Regierungskonferenzen bis Nizza*, in: **Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar** (Hg.): *Das Europäische Parlament, Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden 2005, S. 35–46.

**Ismayr, Wolfgang:** *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland* (2., überarbeitete Auflage), Opladen 2001.

**Jacobs, Francis:** *A New Interinstitutional Balance? The European Parliament's Relations with the Commission and the Council*, in: **Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar** (Hg.): *Das Europäische Parlament, Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden 2005, S. 121–144.

**Leinen, Jo:** *Die Gewinner des neuen Europa-Vertrags*. Bonn 2008.

**Priestly, Julian:** *Six battles that shaped Europe's Parliament*, London 2008

**Thym, Daniel:** *Parlamentsfreier Raum? Das Europäische Parlament in der Außen- und Sicherheitspolitik*, in: **Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar** (Hg.): *Das Europäische Parlament, Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden 2005, S. 211–223.