

Das Europäische Parlament vor der großen Wahl 2014

Das Europäische Parlament befindet sich in einer paradoxen Situation. Einerseits hat es durch den Lissabon-Vertrag wieder an Kompetenzen gewonnen, was sich andererseits nicht in größerer Realmacht niederschlägt. Es hat sich eine nationale Krisendiplomatie breit gemacht, welche die EU durch völkerrechtliche Verträge wie den Fiskalpakt und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) außerhalb des EU-Rechts gestaltet. Eine Analyse der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE).

SPONSOREN



Abstimmung im Europäischen Parlament in Straßburg. Foto: EP

Der Autor



Mag. Dr. Manfred Kohler ist Politikwissenschaftler und Übersetzer. Im Herbstsemester 2012/13 war er als Visiting Lecturer an der University of Kent in Brüssel (BSIS) tätig und hat zuletzt als Researcher bei der DG COMM des Europäischen Parlaments gearbeitet. (Kontakt: m.kohler@kent.ac.uk)

Dieses Policy-Brief untersucht die Rolle des EP als Politikgestalter und -initiator sowie als Systemgestalter innerhalb des EU-Systems. Das EP muss in Zukunft mehr innerparlamentarische Konflikte zulassen, um sichtbar zu werden. Das EP müsste selbst Vertragsänderungen einleiten können, um als gewählte Volksvertretung ein wirklicher Machtfaktor zu sein.

Das Europäische Parlament ein Jahr vor der großen Wahl 2014: Legislativer Machtspieler oder Teil eines europäischen Systems der "Governments of Governments, by Governments and for Governments"?

Zwischen Stärke und Ohnmacht

Um die Rolle des Europäischen Parlaments (EP) im EU-Institutionengefüge zu verdeutlichen, untersucht dieses Policy-Brief die Metafunktionen des EP: die Politikgestaltungs-, die Initiativ-, Wahl- und die systemische Funktion. Die Metafunktionen umfassen die klassischen parlamentarischen Legislativ-, Budget- und Kontrollfunktionen.

A. Ist das EP als Gesetzgeber wirklich wichtig?

Das Europäische Parlament hat sich von einem Redeparlament zu einem "Ausschuss- oder Arbeitsparlament" entwickelt. Es handelt sich um ein Parlament, dessen Arbeit vor allem in Ausschüssen konzentriert ist, um der steigenden Übertragung von Politikbereichen als gleichwertiger Gesetzgeber mit dem Rat der Europäischen Union (Rat) vor allem im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OLP) Rechnung zu tragen.

Diese Tatsache geht auf Kosten der Funktion des EP als Debatten- und Konfliktarena, was durch den fehlenden Dualismus

zwischen Mehrheit und Opposition verstärkt wird.

Ein deutliches Zeichen für den Machtgewinn des EP innerhalb des legislativen Dreiecks mit dem Rat und der Europäischen Kommission (EK) ist die Ausweitung des OLP, vor Lissabon auch Mitentscheidungsverfahren genannt.

Während sich das OLP unter Maastricht (1993) noch auf 15 Vertragsgrundlagen stützte, so ist diese Zahl durch den Vertrag von Lissabon auf 85 Politikbereiche angestiegen. In den Jahren 2010 und 2011 fielen jeweils 90 bzw. 86 Prozent der legislativen Vorhaben unter das OLP, wobei 7 bzw. 11 Prozent unter das Konsultationsverfahren fielen, wie eine Studie von Votewatch Europe zeigt. Dieser Trend spricht Bände für die bedeutende Rolle des EP bei der Politikgestaltung.

EP als "Haushaltsbehörde"

Das Budgetrecht des EP ist traditionell die wichtigste Kontrollfunktion gegenüber der Kommission. Die Rolle des EP als "Haushaltsbehörde" zusammen mit dem Rat ist sehr stark ausgeprägt. Ohne EP kommt kein Budget zustande, wie auch keine jährliche Entlastung der Ausgaben der EK. Ein Wermutstropfen für das EP ist jedoch die Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten die Kontrolle über die Ausgabenobergrenzen behalten, an die sich das EP zu halten hat.

Das trifft natürlich auch auf den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFF) zu. Im Budgetverfahren selbst hat das EP jedoch das letzte Wort, was es zum wichtigsten Akteur in Budgetangelegenheiten in der EU macht.

Das EP nutzte diese Machtposition, um zumindest beim MFF mehr Flexibilität zwischen den Haushaltslinien vor dem Hintergrund der Staatsschulden- und mittlerweile Arbeitslosenkrise zu erhalten.

Das unter Artikel 289 (2) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) definierte besondere Zustimmungsverfahren, in dem legislative und nicht-legislative Entscheidungen ohne das EP nicht getroffen werden können, wird auch weiter ausgedehnt.

Die zusätzliche Ausweitung des Zustimmungsverfahrens auf alle Formen von internationalen Abkommen, die Einberufung eines Konvents zur Änderung der Verträge allerdings nur auf Beschluss des Europäischen Rates (ER) nach Artikel 48 (3) (EUV), die Einleitung eines Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 329 (AEUV) oder die Anwendung der Flexibilitätsklausel zur Legitimation von Maßnahmen, die von den Verträgen nicht vorgesehen, aber zur Erreichung der Ziele der Union nötig sind (Artikel 352 AEUV), deuten alle auf die verstärkte Rolle des EP als legislatives "Kraftwerk" hin – ein Parlament, das weniger als "Redeparlament", sondern als technokratisches Ausschussparlament bezeichnet werden muss.

Dies könnte aber zu einer weiteren Entfremdung der EU-Bürger führen, weil zudem die repräsentative Funktion oder "Input-Legitimation" des EP in den Hintergrund gerät und somit das Legitimationsdefizit der EU noch weiter wachsen könnte.

B. Kann das Europäische Parlament Initiativen setzen?

Die Europäische Kommission hat seit jeher das Initiativrecht im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsprozesses. Seit Maastricht hat das EP allerdings das Recht, die Kommission in Bereichen zur Umsetzung der Verträge aufzufordern, gesetzgeberisch tätig zu werden.

Dieses "degradierte Initiativrecht" oder Aufforderungsrecht des EP wurde seit Maastricht etwa 29 Mal angewendet, wobei sowohl das EP als auch der Rat beim Gerichtshof (EuGH) klagen können, wenn die Kommission nicht tätig wird. Das EP macht regelmäßig vom Aufforderungsrecht Gebrauch, vor allem wenn es Lücken im jährlichen Arbeitsprogramm der EK erkennt.

Von einem genuinen Initiativrecht kann allerdings nicht gesprochen werden, sodass sich die institutionell-legislative Machtbalance nicht zugunsten des EP verschiebt.

C. Sind Europawahlen überhaupt wichtig?

Die parlamentarische Wahlfunktion setzt die Verbindung von Parlamentsmehrheit und der Regierungszusammensetzung und –legitimation voraus. Diese Verbindung ist im EU-System nicht voll gegeben, auch wenn sich der Europäische Rat bei der Zusammensetzung der Kommission an den EP-Wahlen zu orientieren hat.

Das EP verfügt allerdings über das informelle, jedoch institutionalisierte Recht, Kommissare vor ihrer Bestellung anzuhören, und das vertraglich verankerte Recht, die Kommission kollektiv zum Rücktritt zu zwingen. Das Recht, die Kommissare zu nominieren, bleibt allerdings bei den Regierungschefs.

Das Zustimmungserfordernis bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten birgt die Möglichkeit, EU-Bürger für die Europawahlen aufgrund einer verstärkten Personalisierung zu mobilisieren. Der Lissabon-Vertrag ist in dieser Hinsicht revolutionär. Denn das EP "wählt" nach den nächsten Europawahlen 2014 den Kommissionspräsidenten laut Artikel 17 (7) und (8) (EUV).

Zwar wählt es den Kandidaten nur aufgrund eines Vorschlags des Europäischen Rats, letzterer muss aber das Resultat der Europawahlen berücksichtigen.

Dieses Investiturverfahren birgt Riesenchancen für das EP. Künftig soll nämlich die stärkste Partei oder Gruppe im EP den Kommissionspräsidenten stellen.

Damit sich solche Wahlen allerdings als Mobilisierungswahlen herausstellen können, müsste die Europawahl 2014 genuin

europäisch organisiert sein – was durch Ermangelung echter europäischer Listen (Grüne) nur sehr eingeschränkt der Fall sein wird – und sich die politischen Parteien auf ihre jeweiligen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten inklusive Wahlprogramm einigen, was nur teilweise schon geschehen ist.

D. EP als "Pudel" der Regierungschefs?

Die systemische Funktion des EP liegt vor allem in der "para-konstitutionellen" Weiterentwicklung der EU durch interinstitutionelle Vereinbarungen, den "interinstitutional agreements" (IIAs) zwischen EP, Rat und EK.

Zwischen den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs haben das EP, der Rat und die EK immer wieder IIAs abgeschlossen, die sehr oft auch bemerkenswerte institutionelle und verfahrenstechnische Änderungen innerhalb des politischen Systems der EU mit sich brachten. In diesem Bereich hat das EP am effektivsten zur "para-konstitutionellen" Weiterentwicklung der EU beigetragen.

Eine interessante Studie zeigt auf, wie das EP anhand von IIAs zur Umsetzung und teilweise auch Abänderung der Verträge beigetragen hat. Es sind nicht weniger als 25 IIAs, die das EP zusammen mit der EK (und dem Rat) zwischen 1964 und 2010 abgeschlossen hat. Dies betraf wichtige Bereiche wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), das Budgetverfahren, die Überwachung und Kontrolle von Kommission und Rat im Rahmen des Komitologieverfahrens sowie die Strukturierung der Arbeit des Vermittlungsausschusses im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

Die Mitgliedsstaaten bleiben aber die "Herren der Verträge", und das bedeutet auch, dass die "Kompetenz-Kompetenzen" bei den Regierungschefs verharren.

Erstmals wurden durch den Artikel 48 (EUV) des Lissabon-Vertrags die Regeln für die Veränderung der Verträge kodiert. Es gibt künftig vier Wege zur Revision der Verträge. Das ordentliche Änderungsverfahren sieht beispielsweise die Möglichkeit eines Konventsverfahrens mit Einschluss des EP vor, allerdings nur nach Einberufung durch den Europäischen Rat.

Auch das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit birgt Chancen für eine bestimmte Anzahl von Mitgliedsstaaten, künftig in bestimmten Bereichen verstärkt zusammenzuarbeiten, wie das Schengen-Abkommen und der Fiskalpakt zur Disziplinierung der Haushaltspolitik der EU-Mitgliedsstaaten gezeigt hat.

Bei letzterem ist allerdings festzuhalten, dass das EP kein Zustimmungsrecht hat, da es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag außerhalb des EU-Rechts handelt.

Dasselbe war auch der Fall bei der Einrichtung des 2012 in Kraft getretenen Europäischen Stabilitätsmechanismus, der Pate für den "neuen Intergouvernementalismus" in der EU steht. Aus normativ-demokratiethoretischer Sicht ist diese Umschiffung der europäischen Volksvertretung in Form des EP nicht sehr wünschenswert.

Auch wenn der Lissabon-Vertrag Vertragsänderungswege mit Einbindung des EP kodiert, so ist doch festzuhalten, dass die Mitgliedsstaaten die "Herren der Verträge" bleiben. Es entscheidet letztendlich der Europäische Rat, ob Vertragsrevisionen eingeleitet werden sollen, nicht das EP.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Sichtbarkeit des EP als sehr bedeutender legislativer Akteur kann durch verstärkte Personalisierung und ideologische Konflikte zwischen den Parteien im EP, aber auch zwischen EP und den Nationalstaaten in der EU vergrößert werden.

Das EP muss weiterhin eine Parlamentarisierung des EU-Systems anstreben, denn de facto haben die Staats- und Regierungschefs in der Krise einen "neuen Intergouvernementalismus" geschaffen, der das EP in den wichtigsten Grundsatzentscheidungen weiterhin außen vor lässt und auch seine Sichtbarkeit verringert.

Die Dominanz und Sichtbarkeit der Mitgliedsstaaten im EU-System kommen ganz besonders dann zum Tragen, wenn es um die Festlegung der Ausgabenobergrenzen beim jährlichen und mehrjährigen Finanzrahmen geht. Das EP muss sich für eine gemeinsame EU-Steuer einsetzen, die von jedem EU-Bürger einen gleichen geringen Anteil abverlangt, damit die Neiddebatten und -kämpfe zwischen den Mitgliedsstaaten rund um Budgetfragen vor dem Hintergrund der relativen Kleinheit des EU-Budgets nicht weiterhin einen sinnlosen Nationalismus befördern, der zudem zu einem Mangel an europäischer Solidarität geführt hat, der ja nur die Kehrseite einer mangelnden europäischen Identität ist. Dazu muss sich das EP langfristig auch eine Mitsprache bei den "Kompetenz-Kompetenzen" sichern.

Die gesteigerte systemische Transparenz und Wichtigkeit des Europäischen Parlaments und seine verstärkte Fähigkeit, öffentlichkeitswirksam zu agieren, werden durch die stärkeren formellen (Lissabon-Vertrag und Entscheidungen in der ersten Lesung des OLP) und informellen (interinstitutionellen Vereinbarungen) Kompetenzen konterkariert.

Die Entwicklung des Europäischen Parlaments zu einem legislativen "Kraftwerk", in dem die Arbeit in Ausschüssen konzentriert ist, geht auf Kosten seiner Funktion als öffentliche Konfliktarena. Das Fehlen von Regierungsmehrheit und –opposition verstärkt diesen Trend noch weiter. Die öffentliche Arena-Funktion des EP wird durch die Tatsache verringert, dass 80 Prozent der legislativen Vorhaben innerhalb des dominierenden ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach langen und intransparenten Verhandlungen mit Rat und EK in erster Lesung verabschiedet werden.

Das bedeutet auch, dass das EP mehr und mehr in ein System der Gewaltenschränkung anstatt eines Systems der Gewaltentrennung hineingezogen wird. Das führt zu einer verringerten "Input-Legitimität" des EP, die durch das Vertretungsprinzip (principle of representation) gewährleistet werden sollte. Auch wenn das Europäische Parlament mit der Drohung von drei Lesungen im OLP gegenüber Rat und EK auftreten kann, so sollte es doch auch tatsächlich von der Möglichkeit mehrerer Lesungen Gebrauch machen, um Konflikte in die Öffentlichkeit zu tragen.

Der Trend in Richtung eines eher einförmigen Plenarabstimmungsverhaltens der Parteien im EP lässt die Bürgerkammer als

monolithischen Entscheidungsträger erscheinen (Votewatch Europe 2012), was nicht gerade zu einer künftigen Wählermobilisierung beitragen wird.

Tatsächlich stimmen die großen politischen Gruppierungen des EP bei Plenarabstimmungen sehr ähnlich ab, wie ein Bericht über das Abstimmungsverhalten der politischen Parteien im EP 2010 gezeigt hat (Organization for European Interstate Cooperation 2012).

Es gibt aber Wege und Mittel, um die Sichtbarkeit und das daraus generierte politische Kapital des EP zu vervielfachen.

- Erstens sollte das EP noch mehr parlamentarische Hearings veranstalten, um die technische Ausschussarbeit für Bürger, Verbände und Interessensgruppen verständlicher und deutlicher zu machen.
- Zweitens sollten Bürger sowie Interessensgruppen bei parlamentarischen Überlegungen über die Arbeitsprogramme der EK und des Europäischen Rats frühestmöglich eingebunden werden, damit die Mitglieder des EP stärker auf die Wünsche von Bürgern eingehen können.
- Drittens sollten die Medien intra-parlamentarische Konflikte stärker beleuchten, wobei es die Pflicht der legislativen Berichtersteller und politischen Parteien im EP ist, sich stärker nach den Informationserfordernissen der nach wie vor in den nationalen Sphären verankerten Medien zu richten.

Hintergrund: Die ÖGfE

Die [Österreichische Gesellschaft für Europapolitik](#) (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen. Sie verfügt über langjährige Erfahrung in der Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen. EurActiv.de veröffentlicht seit knapp einem Jahr die Policy Briefs der ÖGfE.