



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“?

Von Manfred Kohler
Wien, 13. Juni 2013
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Eine größere Sichtbarkeit des Europäischen Parlaments (EP) lässt sich durch Personalisierung und Betonung ideologischer Konflikte zwischen politischen Parteien, aber auch zwischen EP und den Nationalstaaten in der EU bewerkstelligen.
2. Das EP muss weiterhin eine Parlamentarisierung des EU-Systems anstreben, die Dominanz der Nationalstaaten untergräbt die Errungenschaften der EU-Volksvertretung.
3. Das EP muss sich für eine gemeinsame EU-Budgetsteuer einsetzen, damit nationalistische Neiddebatten um ein „Zwergenbudget“ vermieden werden.

Zusammenfassung

Das Europäische Parlament (EP) befindet sich in einer paradoxen Situation. Einerseits hat es durch den Lissabon-Vertrag wieder an Kompetenzen gewonnen, jedoch hat sich das nicht in größerer Realmacht niedergeschlagen. 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. 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“?

I. Das Europäische Parlament zwischen Stärke und Machtlosigkeit

Um die Rolle des EP im EU-Institutionengefüge zu verdeutlichen, untersucht dieses Policy-Brief die in Anlehnung an Maurer (2012) definierten Metafunktionen des Europäischen Parlaments (EP) – die Politikgestaltungs-, die Initiativ-, Wahl- und die systemische Funktion. Die Metafunktionen umfassen die klassischen parlamentarischen Legislativ-, Budget- und Kontrollfunktionen.

A. Ist das Europäische Parlament als Gesetzgeber wirklich wichtig?

Nickel (2003: 501) hält die herausragendste Politikgestaltungsfunktion des Europäischen Parlaments unter Artikel 14 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) wie folgt fest: »The European Parliament shall, jointly with the Council, exercise legislative and budgetary functions.« 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 (Dialer et al. 2010; Maurer 2012), 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 (Maurer 2012: 139). In den Jahren 2010 und 2011 fielen jeweils 90% bzw. 86% der legislativen Vorhaben unter das OLP, wobei 7% bzw. 11% unter das Konsultationsverfahren fielen, wie eine Studie von Votewatch Europe (2012: 5) zeigt. Dieser Trend spricht Bände für die bedeutende Rolle des EP bei der Politikgestaltung.

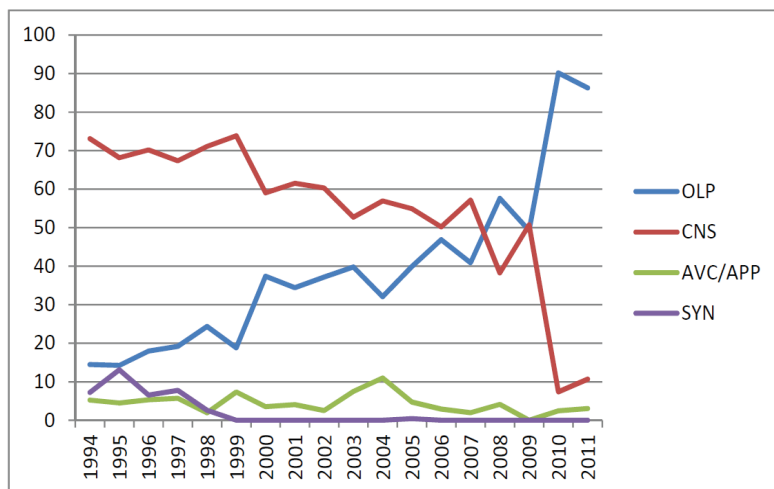


Abbildung 1: Anwendung der verschiedenen Legislativverfahren in %

Legende: OLP: ordentliches Gesetzgebungsverfahren; CNS: Konsultationsverfahren; AVC/APP: Zustimmungsverfahren; SYN: Verfahren der Zusammenarbeit

Quelle: Votewatch Europe (2012: 5)

Das Budgetrecht des EP ist traditionell die wichtigste Kontrollfunktion gegenüber der EK. Die Rolle des EP als „Haushaltsbehörde“ zusammen mit dem Rat ist sehr stark ausgeprägt. Es kommt ohne EP kein Budget zustande, wie auch keine jährliche Entlastung der Ausgaben der EK. Ein Wehrmuts-tropfen für das EP ist jedoch die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten die Kontrolle über die Ausga-



benobergrenzen, an die sich das EP zu halten hat, behalten. 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 Budgetanlässen in der EU macht. Das EP nützt diese Machtposition gegenwärtig, 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.

»The consent procedure gives Parliament the right of veto. Parliament's role is thus to approve or reject the legislative proposal without further amendments and the Council cannot overrule Parliament's opinion. Consent is also required as a non-legislative procedure when the Council is adopting certain international agreements«.¹

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-Bürgerinnen und -Bürger führen, weil zudem die repräsentative Funktion oder „Input-Legitimation“² (Weiler 2012) des EP in den Hintergrund gerät und somit das Legitimationsdefizit der EU noch weiter wachsen könnte.

B. Kann das Europäische Parlament Initiativen setzen?

Die EK hat seit jeher das Initiativrecht im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsprozesses (Kaufmann-Bühler 1994). Seit Maastricht (ex Artikel 192 EGV) hat das EP allerdings das Recht, die Kommission in Bereichen zur Umsetzung der Verträge aufzufordern, gesetzgeberisch tätig zu werden. Auch der Artikel 225 (AEUV) sieht diese Möglichkeit vor.

Dieses "degradierte Initiativrecht" oder Aufforderungsrecht des EP wurde seit Maastricht etwa 29 Mal angewendet (Corbett et al. 2011: 265f), 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?

Jacqué (1989: 217f) weist darauf hin, dass die parlamentarische Wahlfunktion die Verbindung von Parlamentsmehrheit und der Regierungszusammensetzung und -legitimation voraussetzt. Diese Verbindung ist im EU-System nicht voll gegeben, auch wenn sich der Europäische Rat bei der Zusammensetzung der EK an den EP-Wahlen zu orientieren hat. Das EP verfügt allerdings über das

1) Online unter: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html> (siehe „consent“; abgerufen, am 23. Mai 2013)

2) Wahrnehmung des EP als gewählte Volksvertretung.



informelle, jedoch institutionalisierte Recht, Kommissare vor ihrer Bestellung anzuhören und das vertraglich verankerte Recht, die EK kollektiv zum Rücktritt zu zwingen. Das Recht, die Kommissare zu nominieren, bleibt allerdings bei den Regierungschefs. Seit dem Faure-Bericht (van Miert 1973) folgt das EP deswegen der Logik der „dualen Legitimierung“ der Kommissare sowohl durch den Europäischen Rat als auch durch das EP, was seit Amsterdam (ex Artikel 158 EGV) zumindest für den Kommissionspräsidenten zutrifft.

Das Zustimmungserfordernis bei der Nominierung des EK-Präsidenten birgt die Möglichkeit, EU-Bürgerinnen und -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 oder die Kandidatin nur aufgrund eines Vorschlags des ER, letzterer muss aber das Resultat der Europawahlen berücksichtigen. Dieses Investiturverfahren birgt Chancen 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. Das Europäische Parlament: Systemgestalter oder „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 dem EP, Rat und der EK (Maurer 2012: 124; Maurer and Wessels 2003: 46ff). Zwischen den Gipfel-

treffen 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 (Monar 1994). In diesem Bereich hat das EP am effektivsten zur „para-konstitutionellen“ Weiterentwicklung der EU beigetragen.

Hummer (2010) zeigt in einer interessanten Studie auf, wie das EP anhand von IIAs zur Umsetzung und teilweise auch Abänderung der Verträge beigetragen hat. Er zeigt nicht weniger als 25 IIAs auf, die das EP zusammen mit der EK (und dem Rat) zwischen 1964 und 2010 abgeschlossen hat. Dies betraf dann wichtige Bereiche wie die 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 Mitgliedstaaten bleiben aber die „Herren der Verträge“ und das bedeutet auch, dass die „Kompetenz-Kompetenzen“³ bei den Regierungschefs verharren (Best 2009: 194).

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 Mitgliedstaaten, künftig in bestimmten Bereichen verstärkt zusammenzuarbeiten, wie das Schengen-Abkommen und der Fiskalpakt zur Disziplinierung der Haushaltspolitik der EU-Mitgliedstaaten gezeigt

3) Die Befugnis, Vertragsänderungen zur Neuverteilung von Kompetenzen einzuleiten.



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“⁴ 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 Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“ bleiben. Es entscheidet letztendlich der Europäische Rat, ob Vertragsrevisionen eingeleitet werden sollen, nicht das EP.

II. 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 Mitgliedstaaten im EU-System kommt 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 und jeder EU-Bürgerin einen gleichen

geringen Anteil abverlangt, damit die Neiddebatten und –kämpfe zwischen den Mitgliedstaaten 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 weiterhin durch die Tatsache verringert, dass 80% der legislativen Vorhaben innerhalb des dominierenden OLP 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

4) Die Nationalstaaten dominieren den europäischen Einigungsprozess.



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 Bürgerinnen und Bürger, Verbände und Interessens-

gruppen verständlicher und deutlicher zu machen. Zweitens sollten Bürgerinnen und 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 Bürgerinnen und Bürgern eingehen können. Drittens sollten die Medien intraparlamentarische Konflikte stärker beleuchten, wobei es die Pflicht der legislativen Berichtersterter und politischen Parteien im EP ist, sich stärker nach den Informationserfordernissen der nach wie vor in den nationalen Sphären verankerten Medien zu richten.



Literaturverzeichnis

- Best, Edward (2009) "Lisbon Treaty – Karlsruhe Rules", in: *Intereconomics*, July/August, 194-195.
- Corbett, Richard et al. (2011) *The European Parliament*, London: John Harper.
- Dialer, Doris et al. (2010) *Das Europäische Parlament. Institution, Vision und Wirklichkeit*, Innsbruck: innsbruck university press (IUP) (= Europawissenschaftliche Reihe 2).
- Hummer, Waldemar (2010) "Interorganvereinbarungen: Rechtsgrundlage – Rechtsnatur – Rechtswirkungen – Justitiabilität", in: Kietz, Daniela et al. (Eds.) *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union: Wegbereiter der Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden: Nomos, 51-110.
- Jacqué, Jean-Paul (1989) "Strategien für das Europäische Parlament: Abschied von nationalen Konflikten", in: Schmuck, Otto and Wessels, Wolfgang (Eds.) *Das EP im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, 217-225.
- Kaufmann-Bühler, Werner (1994) "Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil", in: *Integration* 1, 1-11.
- Maurer, Andreas (2012) *Parlamente in der EU*, UTB GmbH.
- Maurer, Andreas und Wessels, Wolfgang (2003) *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden: Nomos.
- Miert, Klaus van (1973) "The appointment of the President and the Members of the European Commission", in: *Common Market Law Review*, 10 (3), 257-273.
- Monar, Jörg (1994) "Interinstitutional Agreements: The phenomenon and its new dynamics after Maastricht", in: *Common Market Law Review*, 31 (4), 693-719.
- Nickel, Dietmar (2003) "Das Europäische Parlament als Legislativorgan – Zum neuen institutionellen Design nach der Europäischen Verfassung", in: *Integration*, 26 (4), 501-509.
- Organization for European Interstate Cooperation (2012) *Is there really a political difference in the EU Parliament between the big groups?* Online at: http://oeiceurope.com/attachment/finalvotes2010_oeic.pdf (abgerufen am 20. Dezember 2012).
- Votewatch Europe (2012) *Mid-Term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative Activity and Decision-Making Dynamics*, Brussels.
- Weiler, Joseph H. (2012) "Democracy and limits of EU competence", in: *European Parliament Challenges of multi-tier governance in the EU: WORKSHOP*, Brussels: Directorate-General for Internal Policies.



Über den 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 letzters als Researcher bei der DG COMM des Europäischen Parlaments gearbeitet.

Kontakt: m.kohler@kent.ac.uk

Über 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 und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Keywords

Sichtbarkeit, Parlamentarisierung, Intergouvernementalismus neu, Konflikt, Realmacht, öffentlichkeitswirksam, Vertretungsprinzip, Input-Legitimität

Zitation

Kohler, M. (2013). *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“?* Wien. ÖGfE Policy Brief, 08'2013

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Dipl. KW Marion Obermayr (MA)

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>