



Das Europäische Parlament als Reformmotor für Europa

Ein 10-Punkte-Plan

Von Hannes Swoboda
Wien, 24. Mai 2015
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Um zu überleben braucht die Europäische Union Reformen und ein Mehr an Unterstützung in der Bevölkerung. Es ist das Europäische Parlament, das hier die Initiative ergreifen muss.
2. Das Europäische Parlament muss sich selbst reformieren und den Kontakt mit den WählerInnen und den nationalen Parlamenten stärken. Es muss auch seine Rolle als Europaparlament finden und sich dementsprechend reorganisieren.
3. Das Europäische Parlament muss die Kontrolle der EU Kommission intensivieren und die Einhaltung der Charta der Grund- und Freiheitsrechte verstärkt überprüfen.

Zusammenfassung

Es kann kein Zweifel bestehen, dass die Zukunft der Europäischen Union angesichts verschiedener Krisen am Prüfstand steht. Das »Elitenprojekt« EU wird von innen kritisiert und in Frage gestellt und von außen angegriffen. Solche Kritiken und Angriffe kann man nur abwehren, wenn die Bevölkerung Europas in großer Mehrheit das Projekt mitträgt und auch an einer Weiterentwicklung interessiert ist. Und das ist wieder nur der Fall, wenn sie sich stärker involviert sieht. Hier ist das Europäische Parlament gefordert.

Die Hoffnung auf Strategien und Maßnahmen zur Reform der EU liegen im multinationalen Parlament mit einer zwar geschwächten aber noch immer starken pro-europäischen Mehrheit. Aus der Legitimitätskrise der EU kann nur das Europäische Parlament herausführen: das Parlament ist die einzig demokratisch legitimierte europäische Institution. Das Weniger an gesetzgeberischen Aktivitäten und der »Beitrittsstopp« für die laufende Gesetzgebungsperiode sollten durch Aktivitäten zur grundsätzlichen Reform der EU ausgeglichen werden.



Das Europäische Parlament als Reformmotor für Europa

Ein 10-Punkte-Plan

Einleitung

Das Europäische Parlament (EP) ist historisch und global gesehen einzigartig. Es ist ein Parlament, das gemeinsam mit dem Rat für eine Vielzahl von Staaten Gesetze beschließen kann. Dabei wird an der EU ständig weiter gebaut. Jedoch arbeiten viele ArchitektInnen und Bauherren/Baufrauen an diesem Werk. Sie haben oftmals sehr unterschiedliche Vorstellungen. Diese Uneinigkeit und Widersprüchlichkeit spiegelt sich auch in den verschiedenen Meinungen der die Bevölkerung vertretenden Parlamentarier wieder.

Nun das haben Parlamente so an sich. Aber im Europäischen Parlament gibt es auch VertreterInnen, die die EU als den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen sie gewählt wurden, überhaupt ablehnen. Das wird man kaum in einem nationalen Parlament innerhalb Europas finden. Hinzu kommt, dass die Anzahl der »anti-EU«-Abgeordneten in letzter Zeit gestiegen ist¹. Verbunden mit der relativ geringen Wahlbeteiligung² schwächt dies dessen Wirksamkeit. Wobei manchmal der Eindruck besteht, dass insbesondere Regierungschefs und MinisterInnen kein besonderes Interesse an einem starken Parlament haben. Das EP sieht sich jedoch auch einer Missachtung und Geringschätzung durch die übrigen EU Institutionen, insbesondere durch den Rat und die Kommission, ausgesetzt.

Das EP muss sich daher Gedanken machen, wie es auf die Geringschätzung sowohl der Bevölkerung bei den Wahlen als auch durch die nationalen Parlamente reagiert. Und andererseits muss es sich überlegen, wie es den »Konkurrenten« Rat und Kommission entgegentritt. Die folgenden zehn Vorschläge zeigen einen Weg auf um diesen Herausforderungen entgegenzutreten.

1) Etablierung des Europäischen Parlaments als DIE pro-europäische Institution

Das EP muss sich als Vertreterin der verschiedenen nationalen Völker verstehen, die schrittweise zu einer durchaus differenzierten aber doch gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit zusammenwächst. Es muss eine starke Integrationsrolle übernehmen, da die dafür vorgesehene Kommission oft unter starkem Druck des Rates steht, der selbst oft Integrationsbestrebungen blockiert. Dabei müssen für die BürgerInnen die Unterschiede auch zwischen den pro-europäischen Fraktionen durchaus sichtbar bleiben. Aber dennoch sollten diese Fraktionen – bei aller Unterschiedlichkeit ihrer ideologischen Ausrichtung – für ein gemeinsames und starkes Europa eintreten.

2) Direktwahl des Kommissionspräsidenten

Auch wenn es in Europa und global gesehen sehr unterschiedliche Wahlbeteiligungen gibt³, so ist sicher eine niedrige und vor allem sinkende Wahlbeteiligung dem Image und dem Einflussvermögen eines Parlaments abträglich. Auch das EP braucht WählerInnen, die das Gefühl haben, durch

1) Wahlergebnisse 2009 und 2014: Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/election-results-2014.html>

2) Wahlbeteiligung 1979-2014, europaweit und nach Mitgliedsland: Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/turnout.html>

3) *ibid.*



ihre Wahlentscheidung etwas zu verändern. Das kann nicht nur an den einzelnen »nationalen« VertreterInnen, sondern sollte auch am europäischen Spitzenkandidaten festgemacht werden.

Bei der letzten Wahl 2014 wurden bereits erste Schritte gemacht. Es gab bei den pro-europäischen Parteien Spitzenkandidaten, die sich zur Wahl stellten und das dürfte auch das weitere Sinken der Wahlbeteiligung verhindert haben. Allerdings konnten die SpitzenkandidatInnen nicht direkt von den WählerInnen gewählt werden, außer in dem Land in dem sie als Abgeordnete kandidierten. Das muss sich ändern. Die Möglichkeit der WählerInnen den Kommissionspräsidenten/die Kommissionspräsidentin durch ihre Stimme mitbestimmen zu können, wäre ein wesentlicher Schritt die Wahl zum EP aufzuwerten. Das würde überdies auch die Funktion des Präsidenten/der Präsidentin an der Spitze der EU Kommission stärken und eine direkte Beziehung zwischen Kommissionsspitze und Bevölkerung herstellen.

3) Verstärkter Dialog mit der Bevölkerung

Parallel dazu müssen sich die einzelnen Abgeordneten bzw. die jeweiligen Fraktionen überlegen, wie die Beziehung der Abgeordneten zu den WählerInnen verbessert werden können. Sie müssen – wie es Parlamentspräsident Martin Schulz bei der Verleihung des Karlspreises an ihn ausdrückte – »die Türen und Fenster öffnen, damit die Bevölkerung in die EU hineinsehen kann«⁴. Gerade angesichts der geringeren Gesetzesaktivitäten bleibt mehr Zeit für die Information der Bevölkerung und entsprechen-

den Diskussionen. Allerdings braucht die parlamentarische Tätigkeit in einem Vielvölkerparlament mehr Beratungszeit als auf nationaler Ebene. Es kann nicht darum gehen, die Abgeordneten bloß zu Abstimmungen nach Brüssel oder Straßburg zu schicken. Es sind nicht nur die unterschiedlichen Sprachen sondern auch unterschiedliche kulturelle Auffassungen und Herangehensweisen, die eine »Abstimmung« in Form von Debatten unter den Abgeordneten innerhalb der Fraktionen und dann zwischen den Fraktionen notwendig machen – abgesehen von unterschiedlichen ideologischen Zielsetzungen. Die Informations- und Diskussionsfähigkeit »zu Hause« muss also in einem vernünftigen Gleichgewicht mit den Diskussionen und Beratungen auf der europäischen Ebene stehen.

4) Bessere Interaktion mit nationalen Parlamenten

Die Beziehungen der einzelnen Mitglieder des EP zu ihren nationalen Parlamenten sind sehr unterschiedlich. In Österreich wurde lang über das Rederecht gestritten⁵. Aber die Redepraxis und die weniger kontroversiellen bzw. konfrontativen Formen der Debatten im EP können nur schwer in die Debatten eingeführt und eingebettet werden, die von Auseinandersetzungen von Regierung und Opposition geprägt sind, so wie das auf nationaler Ebene der Fall ist. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene findet die parlamentarische Hauptarbeit auf der Ebene der Ausschüsse statt. Dort müssen sich die beiden Parlamente begegnen und dort kann konstruktiv miteinander gearbeitet werden. Wobei diese Begegnungen grundsätzlich öffentlich stattfinden sollten, wie ja auch die Arbeit der Ausschüsse im EP öffentlich stattfindet.

Besonders im Rahmen einer verstärkten Einflussnahme europäischer Institutionen, vor allem der EU Kommission auf nationale wirtschaftspolitische,

4) Rede von Martin Schulz anlässlich der Rede des Internationalen Karlspreises zu Aachen: http://www.europarl.europa.eu/the-president/de/press/press_release_speeches/speeches/speeches-2015/speeches-2015-may/html/rede-von-martin-schulz--präsident-des-europäischen-parlaments-anlässlich-der-entgegennahme-des-internationalen-karlspreises-zu-aachen;jsessionid=7357CFC07939319DB7183E043DE77E8F

5) Parlamentskorrespondenz Nr. 513 vom 13.05.2015: http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK0513/



und hier wieder vor allem budgetpolitische Entscheidungen in der Eurozone ist eine koordinierte Tätigkeit, Beratung und Kontrolle notwendig. Im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters hat diese Zusammenarbeit bereits konkrete Formen angenommen, aber verstärkte Schritte in Richtung einer leistungsfähigen „economic governance« müssen noch getan werden⁶.

5) Zusätzliche Rolle als Europaparlament

Durch eine bessere Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten kann auch die Debatte um ein eigenes Euro-Parlament⁷ entschärft werden. Ein solches würde das EP schwächen und die Unübersichtlichkeit des europäischen Institutionengefüges noch verschärfen. Es würde jedoch keine großen Probleme machen, würde das EP je nach Notwendigkeit in einer etwas verkleinerten Form als Europaparlament tagen – mit den Abgeordneten aus den Euroländern als stimmberechtigte Mitglieder. Eine eigene Eurokammer aus den nationalen Parlamenten hingegen würde das EP schwächen und die Bedeutung der Wahlen zum EP ab- und nicht aufwerten.

6) Art. 13 des Fiskalpakts: Europäisches Parlament und nationale Parlamente sollen eine Konferenz einrichten, die haushaltspolitische Fragen diskutiert: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/634300/publicationFile/175364/121228-Fiskalpakt-Text.pdf>

Diese Konferenz wurde bereits eingerichtet und findet zweimal jährlich statt. Sie ist aber aufgrund interner Differenzen momentan nur bedingt handlungsfähig: Vgl. <http://www.delorsinstitut.de/publikationen/wohin-steuert-die-zusammenarbeit-zwischen-nationalen-parlamenten-und-dem-europaeischen-parlament/>

7) Vgl. EurActiv, 28.01.2014: Schäuble: Parlament für Euro-Länder vorstellbar: <http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/artikel/schauble-parlament-fr-euro-lander-vorstellbar-008482>

6) Stärkere Kontrolle der Kommission

Das EP ist die Kontrollinstanz gegenüber der Europäischen Kommission. Dabei ist die Rolle des EP insofern geschwächt als der Europäischen Kommission das Recht vorbehalten ist, Gesetzesinitiativen zu ergreifen und dem Parlament und Rat vorzulegen.⁸

Das gilt zwar sowohl gegenüber dem Parlament als auch gegenüber dem Rat. Aber politisch ist der Einfluss des Rates auf die Kommission im Allgemeinen stärker⁹.

Eine Stärkung der Rolle des EP muss schon bei den Hearings beginnen. Das Parlament hat schon mehrfach den Rückzug von KandidatInnen bzw. einen Ressortwechsel erzwungen. Dadurch hat es auch Anerkennung und Sympathie bekommen. Dennoch sind die Fragen manchmal zu zaghaft und zu leicht zu beantworten. Es ist auch verständlich, dass die Fraktionen ihre Kandidaten »schützen« wollen. Darüber hinaus muss das Parlament vor allem bezüglich der Einhaltung der fundamentalen Grund- und Freiheitsrechte immer wieder Druck auf die Rolle der Kommission als Hüter der Verträge ausüben. Der Rat ist dabei oft blockiert, da die Regierungschefs ihren AmtskollegInnen nicht wehtun möchten und die Kommission ist manchmal mit Hinweis auf die Rechtslage zu zurückhaltend.

Insbesondere jetzt wo sich die Juncker Kommission mit Gesetzesvorlagen zurückhält, müsste mehr die Arbeit der Kommission aber auch die Umsetzung der schon beschlossenen Gesetze ins Visier des EP geraten.

8) Vertrag über die EU, Art 14 + 17: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=de>

9) "The institutional balance in the EU needs to be redressed, he [Juncker] continued, with a particular focus on crafting a stronger alliance between the Commission and Parliament in the face of a resistant European Council." Friends of Europe / Notre Europe (2015): The Commission's Leadership and the governance of Europe.



7) Bestimmtes Entgegenreten gegenüber intergouvernementalen Bestrebungen des Rates

Es ist nicht verwunderlich, dass sich die Vertreter der nationalen Regierungen mehr für den Intergouvernementalismus und weniger für die Gemeinschaftsmethode aussprechen. Oftmals sehen sie im EP einen Störfaktor.

An vielen Beispielen von finanzpolitischen Gesetzen, über Energiepolitik bis zur Flüchtlingspolitik kann man belegen, dass die Ansätze, die das Parlament vertreten hat die lösungsorientierteren und tragfähigeren sind. Die zögerliche und auf einen Minimalkonsens ausgerichtete Politik des Rates bringt dementsprechend halbherzige und unbefriedigende Lösungen¹⁰. Das neu gewählte Parlament sollte dies klar und deutlich aufzeigen.

Das Parlament sollte nun einerseits darauf drängen, dass der Rat in einen Senat umgewandelt wird, der öffentlich tagt und damit viel transparenter agiert als derzeit. Andererseits muss das Verhältnis zum Rat neu gestaltet werden – sicher eine der schwierigsten Aufgaben. Vor allem auch deshalb, weil es im Rat eine eindeutige Verlagerung des Schwergewichts in Richtung Deutschland gegeben hat¹¹. Das zeigt deutlich, dass zwar das Parlament durch den Vertrag von Lissabon an Einfluss und Macht gewonnen hat, dass aber nicht einmal so sehr der Rat aber ein großes Mitgliedsland in wesentlichen Fragen dominiert. Dabei mag

das inhaltlich im Einzelfall, so in der Außen- und Nachbarschaftspolitik von Vorteil sein, in anderen Fällen allerdings kann darin Nachteil bestehen.

Jedenfalls ist den Versuchen des Rates die Gemeinschaftsmethode immer wieder durch eine lockere – intergouvernementale – Zusammenarbeit der Regierungen zu ersetzen stärker entgegen zu treten. Denn eine solche Vorgangsweise des Rates schafft immer wieder Blockademöglichkeiten für einzelne Regierungen¹².

8) Einheitlicheres Auftreten der Parlamentarier nach außen

Das EP ist – im Vergleich zu nationalen Parlamenten – ein überdurchschnittlich aktiver Mitspieler in der Außenpolitik. Manche Parlamentarier nutzen die Gelegenheit der Treffen mit ausländischen KollegInnen jedoch um gegen die Europäische Union zu polemisieren und damit die Autorität des EP zu untergraben. Andere wieder lassen sich parallel zu den offiziellen Wahlbeobachtern des EP von den Machthabern als »Wahlbeobachter« einladen und verlieren so jede Unabhängigkeit¹³. Von den Machthabern allerdings werden sie als Zeugen für eine korrekte Durchführung der Wahlen missbraucht. Eine solche Verletzung parlamentarischer Ethik und Störung der Arbeit der KollegInnen, die offiziell entsandt werden, dürfte nicht geduldet werden und sollte als Verstoß gegen die parlamentarischen Regeln geahndet werden.

10) Vgl. aktuelle Entscheidung der EU-Außenminister zur Militärmission im Mittelmeer:

Website des Rates: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/05/18-council-establishes-naval-operations-disrupt-human-smugglers-mediterranean/>

Vgl. EurActiv, 19.05.2015: <http://www.euractiv.de/sections/entwicklungspolitik/fluechtlinge-im-mittelmeer-eu-beschliesst-militaereinsatz-gegen>

11) Vgl. Beck, U. (2012): Das deutsche Europa – Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise. Edition Suhrkamp.

12) Vgl. Großbritannien blockiert Kompromiss zur Bankenregulierung:

3163. Ratssitzung: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130020.pdf

Vgl. EurActiv, 03.05.2012: <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/grossbritannien-blockiert-kompromiss-zur-bankenregulierung-006264>

13) Vgl. EurActiv, 11.02.2014: Parliament probes MEPs over Azeri mission: <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/european-parliament-examine-meps-news-533386>



9) Reform des Europäischen Parlaments und Durchsetzung des Single-Seat-Parliaments

Auch wenn die grundsätzlichen Reformen des europäischen Parlamentarismus eine übergeordnete Systemreform beinhalten müssen, so ist das Parlament selbst auch reformbedürftig. Wie bereits unter Parlamentspräsident Jerzy Buzek angestrebt¹⁴ müssen formelle und von wenigen Parlamentariern besuchte Sitzungen in arbeitsfähige und Diskussionen fördernde Ausschusssitzungen umgewandelt werden. Auch die Fragestunde an den Kommissionspräsidenten sollte lebendiger und auch für die Medien interessanter ablaufen.

Zur Reform des EP gehört auch die leidige Sitzfrage. Es ist sicher unsinnig, dass es den oft zitierten Wanderzirkus zwischen Brüssel und Straßburg gibt. Man könnte daher den ganzen Übersetzungsdienst für alle Institutionen der EU in Luxemburg situieren und damit den gegenüber Luxemburg eingegangenen Verpflichtungen gerecht werden. Aber alle Dienste des Parlaments, die besser bei den Parlamentariern und den MitarbeiterInnen angesiedelt werden würden, sollten nach Brüssel umziehen. Straßburg sollte entweder ein Zentrum für alle Menschenrechtsangelegenheiten werden – dort befindet sich ja schon der Europäische Menschenrechtsgerichtshof – oder überhaupt viele der Agenturen der EU beherbergen.

10) Einberufung eines BürgerInnen-Konvents für eine neue „Verfassung“

Die formalen Änderungen in der EU selbst gehen nur über einen Konvent, in dem vor allem nationale aber auch europäische Abgeordnete und RegierungsvertreterInnen beraten und Vorschläge machen. Aber einem solchen Konvent müsste die Beratung

mit der Bevölkerung vorangehen. Das EP sollte daher einen BürgerInnen Konvent einberufen, dem einzelne nationale bzw. regionale Konvente vorausgehen sollten. In diesen Konventen sollten nationale und europäische Abgeordnete mit den BürgerInnen ihre Kritik, Sorgen und alternativen Vorstellungen diskutieren. Aus diesen Konventen sollten dann VertreterInnen in den Europäischen BürgerInnen Konvent entsandt werden. Da besteht immer die Gefahr, dass sich Populisten besonders hervortun. Aber allein die Konfrontation mit den Populisten und Nationalisten der anderen Mitgliedsstaaten könnte ihnen die Einseitigkeit und mangelnde Realisierbarkeit ihrer Vorstellungen aufzeigen. Und das würde auch die ständige Kritik an den unfähigen PolitikerInnen abmildern. Auf jeden Fall müsste das EP nicht nur den Prozess imitieren sondern auch begleiten.

Zusammenfassung

Von den drei politischen EU Institutionen ist das EP am ehesten geeignet, die notwendigen Reformen der EU und damit auch des Parlaments anzustoßen. Die Kommission steht immer unter Druck der Regierungen und ist auch durch den eigenen bürokratischen Apparat behindert. Vor allem diejenigen Kommissionspräsidenten, die selbst Regierungschefs waren, denken immer wieder in deren Kategorien. Der Europäische Rat ist das Organ der Regierungschefs, und hat einen ehemaligen Regierungschef als Vorsitzenden. Daher kommen meist die nationalen Anliegen stärker zum Vorschein als die europäischen. So bleibt das Parlament, das durch diverse, mehrheitlich unabhängige und an Europa-orientierte Kräfte beherrscht wird und das einen unabhängigen Präsidenten hat. Dabei sollte die gestärkte Position des gegenwärtigen Präsidenten genützt werden, um sie dauerhaft zu verankern.

Auch wenn nach den letzten Wahlen die Anzahl der Anti-EU Abgeordneten höher ist als je zuvor, so kann aus der Mitte des Parlaments eine reformerische Kraft gebildet werden. Gerade weil es so viele Europa-kritische und nationalistische Abgeordnete gibt, sollte sich eine Reformkoalition bilden, die Europa wieder einen neuen Schwung geben könnte.

14) Jerzy Buzek, End of Term Report: http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-buzek/ressource/static/newsletter/jerzy-buzek-end-of-term-report-final.pdf



Über den Autor

Dr. Hannes Swoboda wurde 1996, bei den ersten Wahlen ins Europäische Parlament in Österreich, aus der Position eines Wiener Stadtrats ins Parlament gewählt. Im Juni 2014 kandidierte er nicht mehr und schied nach fast achtzehn Jahren aus dem EP aus. Nachdem er von Anbeginn Vizepräsident der Sozialdemokratischen Fraktion und für viele Jahre zusätzlich parlamentarischer Geschäftsführer dieser Fraktion war, folgte er Martin Schulz nach dessen Wahl zum Parlamentspräsidenten Anfang 2012 als Fraktionsvorsitzender nach. Ein Jahr nach seinem Ausscheiden gibt diese langjährige Erfahrung die Möglichkeit das EP in seiner Rolle zu bewerten und einige Ideen für seine Zukunft zu entwerfen. Dabei möchte er nicht als Besserwisser auftreten sondern als einer, der seine Erfahrungen an die NachfolgerInnen weiterleitet. Viele der hier publizierten Vorschläge hat Swoboda schon während seiner aktiven Zeit gemacht.

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.

Zitation

Swoboda, H. (2015). *Das Europäische Parlament als Reformmotor für Europa. Ein 10-Punkte-Plan*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 19'2015

Impressum

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

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

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