

Kietz, Daniela; von Ondarza, Nicolai

**Research Report**

## Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments

SWP-Aktuell, No. 57/2010

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Kietz, Daniela; von Ondarza, Nicolai (2010) : Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell, No. 57/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254932>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments

*Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza*

Der Lissabonner Vertrag hat das Europäische Parlament umfassend gestärkt. Deshalb wird man sich an eine Volksvertretung gewöhnen müssen, die in allen Politikbereichen der EU vehement Mitgestaltungsrechte einfordert. Die Konfrontationen der letzten Monate zwischen einem streitlustigen, in vielen Fällen machtpolitisch motivierten Parlament und überraschten Mitgliedstaaten sind Vorboten längerfristiger Verschiebungen im Dreieck zwischen Kommission, Rat und Parlament. Die Mitgliedstaaten müssen sich zügig auf die neuen Spielregeln einstellen, sonst drohen in vielen Bereichen weitere Konflikte die Handlungsfähigkeit der EU zu untergraben. Möchte indes das Parlament seinem Anspruch gerecht werden, auf Augenhöhe mit den Mitgliedstaaten die europäische Politik zu gestalten, liegt seine größte Herausforderung darin, über die einfache Gesetzgebung hinaus auch die längerfristigen politischen Weichenstellungen mitzuprägen. Stärker denn je werden diese von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat vorgegeben.

Die Grundlagen für das gestiegene Selbstbewusstsein der EU-Parlamentarier wurden mit den Reformen des Vertrags von Lissabon geschaffen, die die Mitentscheidungs-, Kontroll- und Haushaltsrechte des Parlaments erheblich ausweiteten. Dennoch waren viele Entscheidungsträger in Kommission und Mitgliedstaaten überrascht, mit welcher Verve die Abgeordneten ihre neuen Befugnisse einforderten.

Als erste Machtdemonstration lehnte das Parlament im Februar 2010 das SWIFT-Abkommen ab und führte Rat und Kommission damit die Verschiebungen im institutionellen Gefüge der EU deutlich vor Augen. Gleichzeitig begann das Parlament

in den Verhandlungen um den Europäischen Auswärtigen Dienst trotz formal nur marginaler Mitentscheidungsrechte mit dem Selbstverständnis eines mitbestimmenden Akteurs aufzutreten. Tatsächlich konnte es sich mit zentralen Forderungen gegenüber der Hohen Vertreterin und den Mitgliedstaaten durchsetzen.

Zudem nutzen die Parlamentarier ihre gestärkten Rechte, um auf Dauer mehr Einfluss auf EU-Entscheidungsverfahren zu gewinnen: Geschickt machten sie ebenfalls im Februar ihre Zustimmung zur neuen Kommission davon abhängig, dass Kommissionspräsident Barroso seine politische Zusage zu den Grundzügen einer neuen

»Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission« gab. Für das Parlament ist die Vereinbarung ein Mittel, um seinem übergeordneten Ziel der letzten Jahrzehnte einen Schritt näher zu kommen: der umfassenden Gleichstellung mit dem Rat in allen EU-Entscheidungsverfahren. Zumindest die Gleichbehandlung durch die Kommission und substantielle Kontrollrechte ihr gegenüber konnten die Parlamentarier Ende Juni nach zahlreichen Verhandlungsrunden durchsetzen.

Solche Vereinbarungen dürfen allerdings nicht die in den Verträgen festgelegte Kompetenzverteilung zwischen den EU-Institutionen verändern. Nach Ansicht vieler Mitgliedstaaten droht die neue Vereinbarung aber genau diese Linie zu überschreiten, indem sie den Einfluss des Parlaments auch in Bereichen stärkt, in denen die EU-Verträge diesem keine ausdrücklichen Befugnisse zusprechen. Die Mitgliedstaaten im Rat behalten sich daher den Gang zum Europäischen Gerichtshof vor, sollte die Vereinbarung in der derzeitigen Form nach der Sommerpause von Plenum und Kommission abgesegnet werden.

### **Gestärkte Stellung im Institutionendreieck**

Sprache und Inhalt der neuen Vereinbarung spiegeln das gestärkte parlamentarische Selbstbewusstsein wider. Bereits seit 1990 schließen Parlament und Kommission zu Beginn jeder Legislaturperiode bilaterale interinstitutionelle Vereinbarungen, die den Rahmen ihrer Kooperation abstecken. Weil Kommission, Rat und Parlament aber in den Entscheidungsverfahren der EU eng zusammenarbeiten, wirkt sich die Vereinbarung auch direkt auf die Beziehungen zwischen Parlament und Rat aus. In solchen Verhandlungen über die Zuständigkeitsverteilung ziehen die größten Fraktionen häufig an einem Strang, um so die institutionellen Eigeninteressen des Parlaments gegenüber Rat und Kommission durchsetzen zu können.

In der Vereinbarung verpflichtet sich die Kommission zu einer »besonderen Partnerschaft« mit dem Parlament. Damit soll diese eng an die Volksvertretung gebunden werden. Denn aus dem Recht, die Kommission zu ernennen und ihres Amtes zu entheben, leitet das Parlament eine politische Verantwortlichkeit der Kommission ihm gegenüber ab. Um etwa mehr Einfluss auf die politischen Prioritäten der Kommission zu erlangen, hatte das Parlament Kommissionspräsident Barroso bereits im September 2009 als Bedingung für seine Neuwahl aufgelegt, erstmals vorab ein detailliertes politisches Programm vorzulegen. Diese Praxis soll mit der Rahmenvereinbarung verstetigt werden und die Kommission soll dem Parlament jedes Mal Rede und Antwort stehen, wenn sie einzelne Vorhaben nicht umsetzt.

Außerdem können Parlament und Rat die Kommission laut Vertrag dazu auffordern, einen Gesetzesentwurf vorzulegen (»Quasiinitiativrecht«, Art. 225 und 241 AEUV). Die Rahmenvereinbarung soll parlamentarische Aufforderungen für die Kommission nun verbindlicher machen. Diese soll einer solchen Aufforderung innerhalb eines Jahres nachkommen oder das Vorhaben in ihre nächste Jahresplanung aufnehmen. Andernfalls muss die Kommission dem Parlament ausführlich Rechenschaft ablegen. Das Parlament hat noch weitere Kontrollinstrumente durchgesetzt, etwa regelmäßige Koordinierungstreffen zwischen Kommissions- und Parlamentsgremien, Fragestunden von Kommissaren in den betreffenden Ausschüssen sowie parlamentarische Anhörungen der Kandidaten für Direktorenposten der EU-Agenturen.

Im Verhältnis zum Rat proklamiert die Vereinbarung auf Wunsch des Parlaments das Prinzip der *grundlegenden Gleichbehandlung*, welches der EU-Vertrag so nicht kennt. Die Volksvertreter haben erreicht, dass sie von der Kommission gleichzeitig und im selben Umfang wie der Rat über alle legislativen und budgetären Belange sowie internationale Abkommen informiert werden. Dies betrifft auch die prälegislative Phase der Ausarbeitung von Entwürfen für

Rechtsakte sowie den Erlass von delegierten Rechtsakten durch die Kommission (Art. 290 AEUV). Auf Druck des Parlaments und zum Missfallen vieler Regierungen stimmte die Kommission sogar zu, Parlamentsvertretern die Teilnahme an Ausschusstreffen nationaler Sachverständiger zu ermöglichen, welche die Kommission in dieser Tätigkeit beraten.

Damit eng verknüpft, jedoch nicht von der Rahmenvereinbarung abgedeckt ist die Durchführungsgesetzgebung (Art. 291 AEUV, »Komitologieverfahren«). Auch hier änderte der Lissabonner Vertrag die Rechtsgrundlagen. Rat und Parlament übertragen nun gemeinsam der Kommission die Befugnis zum Erlass von Durchführungsrechtsakten. Das genaue Prozedere wird derzeit im Mitentscheidungsverfahren verhandelt und dürfte in den kommenden Monaten für zusätzlichen Konfliktstoff sorgen. Nach Lesart des Rates soll die Kommission von Ausschüssen mitgliedstaatlicher Sachverständiger kontrolliert werden, wenn sie Durchführungsmaßnahmen erarbeitet. Diese Ausschüsse sollen nach demselben Modus wie der Rat entscheiden und beispielsweise in die Lage versetzt werden, in ausgewählten Politikfeldern die Vorschläge der Kommission abzulehnen und diese zu zwingen, einen überarbeiteten Entwurf vorzulegen. Das Parlament sieht sich hier gegenüber den Mitgliedstaaten benachteiligt und fordert ebenfalls Gleichbehandlung.

### **Viel politisches Konfliktpotential in der Gesetzgebung**

Nicht weniger deutlich zeigt sich das parlamentarische Selbstbewusstsein mit Blick auf die legislative Agenda der EU. Der Lissabonner Vertrag führte die Reformen früherer Vertragsrevisionen konsequent fort und dehnte das Mitentscheidungsverfahren auf eine Vielzahl von Politikbereichen aus. Damit beseitigte er einige der letzten Bastionen intergouvernementaler Entscheidungsfindung in der EU.

Der Mitentscheidung unterliegen nun Bereiche, die auf der politischen Agenda

weit oben stehen und in denen die inhaltlichen Positionen von Parlament und Rat in der Vergangenheit teils stark voneinander abwichen. Dazu zählen die gesamte Innen- und Justizpolitik, die Handelspolitik und die beiden kostenintensivsten EU-Politiken, nämlich Kohäsions- und Agrarpolitik. Auch wenn vereinzelt Ausnahmen fortbestehen, haben diese Reformen das Parlament im europäischen Politikprozess massiv gestärkt.

Erfahrungsgemäß lässt der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren mittelfristig Machtkämpfe zwischen Rat und Parlament und Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess erwarten. Teils über Jahrzehnte haben Regierungsvertreter im Rat Maßnahmen in diesen Politikfeldern weitgehend in geschlossenen Zirkeln verhandelt, während sich Europaparlamentarier mangels formaler Mitspracherechte in Fundamentalopposition übten. Auf beiden Seiten gilt es, die gewachsenen Denk- und Verhaltensmuster an die veränderten Machtverhältnisse und neuen Verfahren anzupassen.

Um sich gegenüber Rat und Kommission zu behaupten, handeln die Parlamentsfraktionen in inhaltlichen Fragen ebenfalls möglichst gemeinsam. Im aktuellen Parlament etwa haben die beiden größten Fraktionen in 70% der Abstimmungen zusammen votiert. In strittigeren Bereichen agieren die Liberalen bei den derzeitigen Mehrheitsverhältnissen als Königsmacher. Sie können zwischen Koalitionen mit den Christdemokraten und Konservativen (etwa in der Wirtschaftspolitik) oder den Sozialdemokraten, Grünen und Linken (so in Grundrechtsfragen) wählen.

Vor allem in puncto Innere Sicherheit sind die Differenzen zwischen der Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Parlamentsmehrheit besonders ausgeprägt. Häufig wird dabei der »Grundrechtebewahrer« Parlament mit den nationalen Regierungen im Rat kontrastiert, die vor allem die Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden ausweiten möchten. Dies würde dem komplexen Meinungsbild innerhalb der Institutionen jedoch nicht gerecht. Nicht nur vari-

ieren in diesem Spannungsfeld die Positionen zwischen den Mitgliedstaaten deutlich. Auch die Parlamentsfraktionen messen dem Grundrechtsschutz unterschiedlich große Bedeutung bei. Derzeit werden viele parlamentarische Abstimmungen in diesem Politikfeld von einer Mitte-Links-Koalition gewonnen, die bürgerrechtsliberale Elemente in EU-Entscheidungen verstärkt.

Weiteres Konfliktpotential liegt daher im geplanten Ausbau des Informationsaustausches zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und Drittstaaten in der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung. Auf der Tagesordnung stehen unter anderem die Erneuerung verschiedener internationaler Abkommen über den Zugriff von Strafverfolgungsbehörden auf Fluggastdaten sowie der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung. In der strafjustiziellen Zusammenarbeit wird sich das Parlament besonders für hohe Mindeststandards bei den Rechten von Angeklagten in Strafverfahren einsetzen. Das Parlament könnte in dieser Frage die langjährige Pattsituation im Rat zu Gunsten der Befürworter hoher Mindeststandards beenden.

Selbstbewusster treten die Parlamentarier auch in Politikbereichen auf, in denen sie bereits vor Lissabon Mitentscheidungsrechte besaßen, wie etwa der Finanzmarktregulierung. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Kommission 2009 hierzu ein Bündel von Legislativvorschlägen vorgelegt. Kern sind das Gesetzgebungspaket über die Reform der europäischen Finanzaufsicht sowie eine Richtlinie zur Regulierung alternativer Investmentfonds. Diese soll die Regulierungspflicht für Hedgefonds umsetzen, die auf europäischen Druck in der G20 beschlossen wurde, und möglichst zum Jahresbeginn 2011 in Kraft treten. In beiden Dossiers konzentrierten sich die Verhandlungen zunächst auf den Rat. Dort einigten sich die Mitgliedstaaten jeweils auf dezentralere, nationale Lösungen mit geringerer europäischer Verbindlichkeit. Anschließend wurde dieser Kompromiss dem Parlament mit Verweis

auf den engen Zeitplan und die G20-Verpflichtungen als *fait accompli* präsentiert. Davon fühlten sich die Parlamentarier überfahren. Kraft ihres Mitentscheidungsrechts wiesen die vier größten Parlamentsfraktionen die Einigung der Mitgliedstaaten als nicht akzeptabel zurück. Sie fordern, zur ursprünglichen Version mit verbindlicherer Regulierung zurückzukehren. Die Mitgliedstaaten werden noch in der Sommerpause auf die Parlamentarier zugehen und einen Kompromiss aushandeln müssen. Andernfalls laufen die Europäer gegenüber ihren Partnern in der G20 Gefahr, ihre eigenen Vorschläge zur Finanzmarktregulierung nicht rechtzeitig umzusetzen.

### **Neue haushaltspolitische Hebel**

Der Lissabonner Vertrag stärkt auch die haushaltspolitischen Rechte des Parlaments. Zum einen wurde die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben aufgehoben, durch die zuvor beträchtliche Teile des Budgets wie der Agrarhaushalt der Gestaltung des Parlaments entzogen waren. Zum anderen muss das Parlament künftig dem mehrjährigen Finanzrahmen der EU zustimmen. Darin fixiert die EU auf sieben Jahre die Struktur des Haushalts (zuletzt 2007–2013), die jährlichen Obergrenzen für die einzelnen Ausgabenkategorien, den tatsächlichen Gesamthaushalt und damit auch die längerfristige Prioritätensetzung der EU. Darüber hinaus werden die Jahreshaushalte nun von Rat und Parlament in einem Verfahren festgelegt, das sich eng am Mitentscheidungsverfahren orientiert.

Zwar gewährt der Vertrag dem Parlament »nur« ein Zustimmungsrecht zum mehrjährigen Finanzrahmen. Dennoch leitet das Parlament daraus ein Recht zur umfassenden Mitgestaltung ab, insbesondere in Verbindung mit seinen neuen Mitentscheidungsrechten bei den finanzintensiven Agrar- und Kohäsionspolitiken. Bei den anstehenden Verhandlungen über den Finanzrahmen 2014–2020 werden sich die Mitgliedstaaten also darauf einstellen müs-

sen, dass das Parlament von Beginn an mit am Tisch sitzen möchte. Dies gilt auch für die Reform der Agrarpolitik, die mit der Finanzplanung eng verknüpft und stark umstritten ist. Hierzu hat sich das Parlament bereits mit eigenen Forderungen in Stellung gebracht, noch bevor die Kommission ihre für das zweite Halbjahr 2010 angekündigten Vorschläge unterbreitet hat.

Konflikte in den Finanzverhandlungen über die Verteilung der Mittel und auch die Frage nach der Flexibilität des Haushaltes sind programmiert. Das Parlament hat sich immer wieder dafür stark gemacht, dass Mittel flexibel zwischen einzelnen Haushaltslinien transferiert werden können, damit sich der Haushalt maximal ausschöpfen lässt. Viele Mitgliedstaaten aber beharren darauf, dass die Gelder eindeutig bestimmten Haushaltslinien zugeordnet werden. Werden die Mittel nicht vollständig abgerufen, fließen sie zurück in die nationalen Haushalte. Schon früher waren die Verhandlungen über die einstimmig zu beschließende Prioritätensetzung im EU-Haushalt von harten Verteilungskämpfen zwischen den Mitgliedstaaten geprägt. Nun kommt mit dem Parlament ein weiterer Akteur mit Gestaltungsanspruch hinzu und droht diese Konflikte zu verschärfen.

Nur konsultiert wird das Parlament hingegen weiterhin in der Frage, aus welchen Mitteln sich das EU-Budget zusammensetzt und welchen Umfang es maximal einnehmen kann, der so genannten Eigenmittelobergrenze. Gleichwohl will sich das Parlament auch an dieser Debatte beteiligen, und zwar über sein Zustimmungsrecht zum Finanzrahmen. Seit langem setzt es sich für alternative Finanzierungsmöglichkeiten ein, die die EU unabhängiger von den nationalen Beiträgen machen würden – mit anderen Worten: die Erhebung von Steuern, die direkt ins EU-Budget fließen. Dies ist gerade für die großen Mitgliedstaaten ein rotes Tuch. Das Parlament sieht die Verhandlung der Beschlüsse über die Eigenmittel und den mehrjährigen Finanzrahmen als Gesamtpaket. Dennoch bleibt abzuwarten, wie stark die Volksvertreter

wirklich auf Konfrontationskurs zum Rat gehen werden. Ihre Drohkulisse, die Verweigerung der Zustimmung zum Finanzrahmen, steht nicht nur deshalb auf wackligen Beinen, weil die Gefahr eines Imageverlusts und politischer Folgekosten hoch wäre. Die nationalen Delegationen müssten auch geschlossen mit ihren politischen Fraktionen im Parlament an einem Strang ziehen, anstatt die finanziellen Interessen »ihrer« Mitgliedstaaten zu vertreten.

### **Blinder Fleck in langfristigen Strategien und Reformprozessen**

Trotz oder gerade wegen der gewachsenen Mitentscheidungs- und Haushaltsrechte ist die langfristige Politikplanung und Prioritätensetzung in der EU der schwierigste Bereich für die parlamentarische Mitwirkung. Die institutionelle Logik der EU weist das Initiativmonopol und damit die legislative Planung traditionell der Kommission zu. Zunehmend wird deren Arbeitsprogramm aber in vielen Politikbereichen wie der Energie- und Klimapolitik oder der Innen- und Justizpolitik von langfristigen Strategiepapieren und detaillierten Legislativprogrammen vorgegeben. So fixieren die Europäische Energiestrategie (2011–2020) und das Stockholmer Programm (2010–2014) über mehrere Jahre Politikziele und Inhalte europäischer Gesetzgebung. Vorgeschlagen werden diese Programme zwar von der Kommission, verhandelt werden sie jedoch zwischen den Mitgliedstaaten und verabschiedet vom Europäischen Rat. Das Parlament wird dabei nur angehört. Um wirklich gleichberechtigt an der Gesetzgebung mitzuwirken, müsste es seine Einflusshebel nutzen, um sich auch in der langfristigen Prioritätensetzung mehr Gehör zu verschaffen.

An seine Grenzen stoßen die parlamentarischen Gestaltungsrechte vor allem gegenüber dem Europäischen Rat, dem zweiten großen Gewinner der Vertragsreformen. Sein erster ständiger Präsident Herman Van Rompuy stärkt zielstrebig die Position des Gremiums als zentraler

Impulsgeber und Leitungsorgan der Union. In diesem handeln die Staats- und Regierungschef vermehrt die politischen Zielvorgaben aus und geben sie Parlament, Kommission und Rat *top down* zur Umsetzung vor (siehe SWP-Aktuell 29/2010). Mit der politischen Unterstützung der Staats- und Regierungschefs entfalten die Beschlüsse des Europäischen Rates eine starke Bindewirkung für die Agenda der Union. Hinzu kommt, dass der Präsident des Europäischen Rates anders als der Kommissionspräsident nicht vom Parlament gewählt und diesem nicht verantwortlich ist. Van Rompuy erstattet zwar jeweils nach den Sitzungen des Europäischen Rates den Abgeordneten Bericht, betont dabei aber auch dezidiert seine Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament.

Diese Entwicklung zeigte sich in den Verhandlungen über »EU-2020«, der neuen Wachstumsstrategie, mit der die EU die zentralen Parameter ihrer wirtschaftspolitischen Reformagenda festgelegt hat. Die Vorschläge hierfür wurden nach Konsultation mit den Mitgliedstaaten von Kommissionspräsident Barroso und Van Rompuy gemeinsam vorgelegt und vom Europäischen Rat im Juni verabschiedet. Zwar hat das Parlament hier ebenfalls politische Debatten geführt und unverbindliche Stellungnahmen verabschiedet. Diese liefen mangels durchsetzungsfähiger Hebel gegenüber Mitgliedstaaten und Kommission allerdings ins Leere.

Eine ähnliche Dynamik war in den Bemühungen zur Bewältigung der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise zu beobachten, welche die europäische Agenda in letzter Zeit wie kein anderes Thema beherrscht hat. Beim Umgang mit der bis dato größten Herausforderung für den wirtschaftlichen und politischen Zusammenhalt der EU und den Euro hat sich das Krisenmanagement primär im Europäischen Rat konzentriert. Van Rompuy setzte dafür zwei zusätzliche, informelle Sondersitzungen der Staats- und Regierungschef an. Auf die dort getroffenen Entscheidungen zur kurzfristigen Krisenbewältigung und die hastig geschnürten

Rettungspakete hatten das Europäische Parlament und auch die nationalen Parlamente kaum Einfluss. Die gewählte Rechtsgrundlage für das Paket zur Unterstützung Griechenlands (Art. 122 [2] AEUV) sah nur die Unterrichtung des Parlaments vor und große Teile des zweiten Rettungspakets waren rein intergouvernemental und gänzlich außerhalb des EU-Rahmens angelegt. Auch die langfristige, grundlegende Reform der Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU wird vom Europäischen Rat dominiert. Eine Task Force unter Van Rompuy's Leitung soll Grundsätze für die Reform erarbeiten und im Oktober dem Europäischen Rat vorlegen. In der Task Force sind die Finanzminister der Mitgliedstaaten, die Kommission und die Europäische Zentralbank vertreten, das Parlament aber nicht.

Hier ist ein Spannungsfeld entstanden: Auf der einen Seite übt das Parlament in der Gesetzgebung beträchtlichen Einfluss aus, möchte die Kommission über die Rahmenvereinbarung eng an sich binden und wünscht einen stärkeren Zugriff auf ihre Initiativfunktion. Auf der anderen Seite werden die langfristigen legislativen Prioritäten über den Europäischen Rat zunehmend von den nationalen Exekutiven determiniert. Der größte Verlierer in diesem Spannungsfeld ist die Kommission, deren Initiativrecht gleich von zwei Seiten untergraben wird. Aber auch den Parlamentariern ist es noch nicht gelungen, langfristige EU-Politikziele mitzugestalten, gerade bei den für die EU-Bürger wichtigsten Großthemen der letzten Jahre.

### **Mitgestalter in den Außenbeziehungen?**

Eindrucksvoll durchsetzen konnte sich das Parlament hingegen in den auswärtigen Beziehungen. Mit Erfolg nutzt es die Lissabonner Reformen, um sich schrittweise vom kommentierenden Zuschauer zum Mitgestalter zu wandeln. Dies betrifft die Beteiligung des Parlaments an der Aushandlung internationaler Abkommen. Unter parlamentarischem Zustimmungsvorbehalt

stehen nach Lissabon nicht nur Handels- und Assoziierungsabkommen, sondern alle Abkommen in Politikbereichen, in denen das Mitentscheidungsverfahren oder das Zustimmungsverfahren angewandt werden. Dies gilt somit für die große Mehrheit der EU-Politiken.

Anders als die Mitgliedstaaten im Rat interpretiert das Parlament sein Zustimmungsrecht nicht im Sinne eines reinen »Abstempelns« fertig ausgehandelter Abkommen. Im Gegenteil, es knüpft seine Zustimmung an ein Mitspracherecht bei der Definition des Verhandlungsmandats und auch allen späteren Stufen des Verhandlungsprozesses. Seine Bereitschaft zur Konfrontation, wenn es nicht einbezogen wird, hat es durch die öffentlichkeitswirksame Ablehnung des SWIFT-Abkommens schon unter Beweis gestellt. Ausbuchstabiert wird diese Forderung in der neuen Rahmenvereinbarung. Darin verpflichtet sich die Kommission, dem Parlament gleichzeitig mit dem Rat Entwürfe des Verhandlungsmandats vorzulegen, es während des gesamten Verhandlungsprozesses über den Verlauf zu informieren und die Position des Parlaments von der Definition des Mandats bis zur Unterzeichnung des Abkommens zu berücksichtigen. In einem Punkt musste das Parlament dagegen Abstriche in Kauf nehmen: Die Parlamentarier forderten ein Recht, an EU-Verhandlungsdelegationen teilzunehmen. Die Kommission jedoch bestand auf Druck der Mitgliedstaaten darauf, Abgeordnete nur im Einzelfall und nur als Beobachter zuzulassen. Aus Sicht vieler Mitgliedstaaten enthalten diese Regelungen dennoch eindeutig Bestimmungen, welche die rote Linie der Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen überschreiten.

Als besonders konfliktanfällig gelten die in den nächsten Monaten und Jahren anstehenden Verhandlungen mit Drittstaaten in der Innen- und Justizpolitik, etwa über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Terrorismusbekämpfung, da sie den sensiblen Bereich der Bürgerrechte berühren. Ein eingebundenes Parlament kann aber

durchaus willens sein, eine konstruktive Rolle zu spielen, so dass die konfrontative Ablehnung von Abkommen die Ausnahme bleiben sollte, wie sich in der mehrheitlichen Annahme des SWIFT-Abkommens in der zweiten Runde zeigte. Auch in Gespräche zu Handelsabkommen wie der Doha-Runde der WTO oder den zurzeit verhandelten bilateralen Abkommen (aktuell etwa mit Indien, Japan und Südkorea) werden der Rat und die Kommission das Parlament voll einbinden müssen. Beispielsweise setzt sich der Handelsausschuss des Parlaments im laufenden Zustimmungsverfahren zu einem Freihandelsabkommen mit Südkorea dafür ein, eine Klausel zum Schutz der europäischen Autoindustrie aufzunehmen. Gemäß dieser Bestimmung könnte die EU Teile des Abkommens aussetzen, falls koreanische Importe stark ansteigen sollten.

In der klassischen, weiterhin rein intergouvernementalen Außenpolitik fehlen dem Parlament zwar diese Hebel, insbesondere bei Entscheidungen über zivile oder militärische EU-Operationen. Dennoch hat es bei den Verhandlungen zum Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) über sein Haushaltsrecht erhebliche Änderungen an der Struktur des Dienstes durchsetzen können. Vor allem haben die Verhandlungsführer des Parlaments erwirkt, dass es den Haushalt des EAD und damit die Arbeit des Dienstes einzeln kontrollieren kann. Zusätzlich haben sie Catherine Ashton die Zusage abgerungen, die neue Rahmenvereinbarung *mutatis mutandis* auf die Beziehungen zwischen Hoher Vertreterin und Parlament anzuwenden. Dazu gehören eine regelmäßige Fragestunde und Konsultationen, bevor Strategien und Mandate angenommen werden, allerdings nur in Bereichen mit parlamentarischen Zustimmungsrechten. Im Gegensatz zur Handelspolitik und zu internationalen Abkommen bleibt es damit in der Außen- und Sicherheitspolitik zunächst bei einer konsultativen Einbindung. Diese bedeutet dennoch einen spürbaren Zuwachs an parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten für die bis dato rein intergouvernementale Politik.



## Kraftmeiers Grenzen

Der Lissabonner Machtzuwachs des Parlaments ist enorm. Die ersten Monate nach Inkrafttreten des Vertrags zeigten, dass die Parlamentarier durchaus bereit sind, ihre neuen Einflussmöglichkeiten bis an die Grenzen der Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen auszureizen. Das Parlament schreckt nicht davor zurück, seinen Willen zur Mitbestimmung notfalls auch mit Blockadepolitik zu untermauern. Die mitgliedstaatlichen Akteure, die bisher erstaunlich wenig auf das fordernde Auftreten des Parlaments vorbereitet schienen, müssen sich endlich auf die geänderten Spielregeln und den neuen Mitspieler einstellen. Ansonsten drohen in vielen Bereichen neue Blockadesituationen, zusätzlich zu den ohnehin diffizilen Verhandlungsprozessen in der EU-27. Denn das Parlament wird überall mit hohem Gestaltungsanspruch auftreten: von der Weiterentwicklung der Innen- und Justizpolitik über die Reform der finanz- und währungspolitischen Strukturen und der Agrarpolitik bis hin zu früher fast vollständig intergouvernementalen Revieren wie den Finanzverhandlungen und den Auswärtigen Beziehungen. In seinem Eifer, die gleiche Machtfülle wie die Mitgliedstaaten im Rat zu erlangen, dringt das Parlament in Einzelfällen sogar weit in exekutive Aufgabenfelder vor. Bestes Beispiel ist der Wunsch, an EU-Delegationen bei der Aushandlung internationaler Abkommen oder an Komitologieausschüssen teilnehmen zu können.

Die neue Rahmenvereinbarung mit der Kommission ist sichtbares Zeichen seines Gestaltungsanspruchs. Angesichts seiner vielen neuen Einflussmöglichkeiten werden die Mitgliedstaaten nicht umhinkönnen, die gestärkte Stellung des Parlaments anzuerkennen, selbst wenn sie mit einer eventuellen Klage vor dem EuGH gegen Teile der Vereinbarung Erfolg hätten.

Und dennoch: Die Bürger nehmen das Parlament weiterhin als machtlose Redebühne wahr. Die Beteiligung an den Europawahlen fiel zuletzt unter 50 Prozent. Diese fehlende Bürgernähe dämpft das

neue Selbstbewusstsein des Parlaments, gerade weil sich sein Machtanspruch auf die demokratische Legitimität als einziges direkt gewähltes EU-Organ stützt.

Dass das Parlament noch nicht im öffentlichen Bewusstsein angekommen ist, liegt nicht zuletzt an den auch künftig bestehenden Ausnahmen von parlamentarischen Mitwirkungsrechten. Zwar wurden die Befugnisse der Volksvertreter durch den Vertrag erheblich ausgeweitet. Kernbereiche nationaler Souveränität aber, für viele Bürger Ausdruck wirklicher Parlamentsmacht, bleiben außerhalb der Reichweite des Parlaments. Das gilt für die Festlegung der nationalen Beitragszahlungen an die EU genauso wie für die Steuerpolitik oder die Zustimmung zur Entsendung von Streitkräften.

Mehr Macht hat das Parlament zudem vor allem in der Mitentscheidung über einzelne Gesetzgebungsverfahren gewonnen. Kaum Einfluss hat es nach wie vor auf die Festlegung langfristiger Politikziele und -prioritäten. Auch in der öffentlich heiß diskutierten Krisenbewältigung in der Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik ist das Parlament allenfalls am Rande beteiligt. Dem Europäischen Rat hingegen gelang es, seine Funktion als zentrale Arena für die Aushandlung politischer Konflikte in der EU aufzuwerten.

Damit haben sich parallel zwei Trends verstärkt: die Parlamentarisierung der EU-Gesetzgebung und die intergouvernementale Festlegung der Leitlinien der EU-Politik durch die nationalen Staats- und Regierungschefs. Die große Herausforderung für das Parlament in der Lissabonner EU ist es, diese Beschränkung zu überwinden und nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch in den grundlegenden Weichenstellungen der Union zu einem bestimmenden Akteur zu werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364