SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Macht des Europäischen Parlaments: eine prospektive Analyse im Blick auf die kommende Wahlperiode 2004-2009

Maurer, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Maurer, A. (2004). *Die Macht des Europäischen Parlaments: eine prospektive Analyse im Blick auf die kommende Wahlperiode 2004-2009.* (SWP-Studie, S 11). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-262914

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer

Die Macht des Europäischen Parlaments

Eine prospektive Analyse im Blick auf die kommende Wahlperiode 2004–2009

S 11
April 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004

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 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Die Rahmenbedingungen des Europäischen Parlaments 7
Die Funktionen eines dynamischen Parlaments 8
Profilierungsangebote in der kommenden Legislaturperiode 10
Das Parlament als systemgestaltender Akteur 11
Parlament und Kommission: Die Wahlfunktion 14
Grundlagen der Politikgestaltung 15
Die Basis der Kontrollfunktion 19

Die Nutzung der parlamentarischen Gesetzgebungsrechte 21
Der materielle Umfang des Mitentscheidungsverfahrens in der Praxis 24
Auswirkungen der Politikgestaltungsfunktion auf die Kontroll- und Interaktionsfunktion 26
Folgen für die Nutzung der Kontrollfunktion 26
Folgen für die Interaktionsfunktion 27

Zukunftsperspektiven des Europäischen Parlaments 29
Schwachstelle Vermittlung 29
Lösungsansätze für die Sechste Legislaturperiode 30

Anhang 34
Tabellen und Abbildungen 34
Abkürzungen 45

Die Macht des Europäischen Parlaments. Eine prospektive Analyse im Blick auf die kommende Wahlperiode 2004–2009

Im Juni 2004 wird das Europäische Parlament (EP) zum sechsten Mal für weitere fünf Jahre direkt gewählt. Mit welchen Aufgaben werden die Abgeordneten konfrontiert? Ihre wesentlichen Aufgabenbereiche sind die Vorfeldbeobachtung europäischer Gesetzesvorhaben, die Gesetzgebung, die Kontrolle exekutiver Organe und Gremien und die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Allerdings ist die Gewichtung dieser Aufgabenbereiche anders verteilt als in den nationalen Parlamenten. Hierfür sorgen erstens die besonderen Machtausübungs- und Machtkontrollmechanismen zwischen den EU-Organen und zweitens die innerhalb des EP mittlerweile entwickelten Verfahren und Gremien zur Ausübung der vertragsrechtlich vorgesehenen Parlamentsrechte. Da das Parlament in den letzten zwanzig Jahren vor allem im Bereich der Gesetzgebung seine Politikgestaltungsfunktion massiv ausgebaut hat, sind die sich ab Juni 2004 stellenden Mitwirkungsmöglichkeiten eingehend zu untersuchen.

Lassen sich aus den geltenden und den künftigen Rechten des Parlaments besondere Rollenprofile der Abgeordneten, ihrer Fraktionen oder aber des Parlaments als Ganzes ableiten? Und wie wirken sich die Arbeitsmechanismen auf die europapolitische Arbeit der Regierungen und Parlamente in den Mitgliedstaaten aus?

Die jüngsten deutschen Europaparteitage haben auf diese Fragen keine Antworten gefunden. Eher gewinnt man den Eindruck, als bereite den politischen Entscheidungsträgern die bevorstehende Direktwahl einiges Kopfzerbrechen, da sie sie konzeptionell nur unter großen Mühen einordnen können und es ihnen mehr als schwerfällt, wahlmobilisierende Fragen und Themen zu identifizieren.

Mit dem altbekannten Lamento über die niedrige Wahlbeteiligung und den hieraus vorschnell gezogenen Schlüssen auf die geringe Legitimationskraft des Parlaments ist auch diesmal wieder zu rechnen, wenn es den Mandatsträgern nicht gelingt, ihre neuen Funktionen und Machtpotentiale im institutionellen Gefüge der Europäischen Union (EU) zu verdeutlichen.

Erstens muß erkennbar werden, welche Elemente des Verfassungsentwurfs neue Handlungsmöglich-

keiten des Europäischen Parlaments implizieren und unter welchen Rahmenbedingungen, mit welchen Folgen für das interinstitutionelle Gefüge die Abgeordneten sie nutzen können. Zweitens ist aufzuzeigen, welchen Wandel in den letzten Jahren Funktionen des Parlaments, seiner Ausschüsse, Fraktionen und Abgeordneten durchgemacht haben.

Das Europäische Parlament hat sich mittlerweile vom Redeparlament zu einem veritablen Machtzentrum der EU entwickelt. Auch bei einem Scheitern des Verfassungsvertrages sind europäische Gesetzgebungsakte für den Binnenmarkt, für die europäische Umwelt-, Verbraucherschutz-, Verkehrs- und Telekommunikationspolitik nicht mehr ohne die aktive Mitwirkung des Parlaments zu denken. Der Verfassungsentwurf des Konvents sieht zusätzlich Erweiterungen der Zuständigkeiten des Parlaments vor. Die wahl- und wählermobilisierenden Wirkungen dieser Neuerungen werden aber erst nach dem Wahltermin sicht- und erfahrbar, weil das Parlament zunächst auf der Grundlage des seit Februar 2003 geltenden Vertrags von Nizza arbeiten und die Verfassung frühestens 2006 in Kraft treten wird. Genau in der Vorhersehbarkeit der weiteren Stärkung des Parlaments im Verlauf der sechsten Legislaturperiode liegt der Schlüssel zur Identifizierung und Nutzbarmachung neuer bzw. grundlegend reformierter Parlamentsaufgaben und -funktionen, auf die sich die im Juni 2004 gewählten Abgeordneten einzustellen haben.

Das Parlament wird mit der Umsetzung seiner neuen Rechte sicher nicht bis zum Inkrafttreten der Verfassung warten, sondern die Übergangszeit bis 2006/2007 zur Wahrnehmung seiner künftigen Macht dort nutzen, wo eine Verstärkung seiner Mitspracherechte absehbar ist. Da vom Zeitpunkt des Vorschlags der Kommission bis zum Erlaß eines Gesetzes zwei bis drei Jahre verstreichen, kann das Parlament also bereits ab 2004 mit seinen durch den Verfassungsvertrag verliehenen Muskeln spielen.

Die Machterweiterungen des Europäischen Parlaments können den Verhandlungsspielraum der Regierungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens durchaus vergrößern. In immer mehr Bereichen der europäischen Politik müssen künftig die Positionen von Parlamentsmehrheiten antizipiert werden, die sich im Rahmen der ersten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens abzeichnen. Gerade in dieser frühen Phase werden die Europaparlamentarier relativ offen für Koalitionsbildungen sein. Geschickte Regierungen werden dies in den parallelen Ministerratsverhandlungen berücksichtigen und so den Willensbildungsprozeß im Parlament mitprägen können.

Angesprochen sind hiermit also auch notwendige Reformen bei den europapolitisch relevanten nationalen Akteuren. Sie sollten sich frühzeitig um eine Verdichtung der Kooperationen mit den Abgeordneten des Europäischen Parlaments bemühen. Die deutsche Seite könnte in diesem Sinne durch konkrete Schritte die Verbindung zum Europäischen Parlament stärken:

- Durch die Schaffung einer parlamentarischen Kontakt- und Kooperationsstelle in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU.
- Durch eine systematischere und parlamentsbezogene Analyse der sogenannten Frühwarnberichte der Ständigen Vertretung, in denen auf die anstehenden Gesetzgebungsverfahren aufmerksam gemacht wird. Das Augenmerk sollte insbesondere auf die Identifikation derjenigen Rechtsakte gerichtet werden, bei denen das EP als möglicher Koalitionspartner der Bundesregierung und des Bundestages in Frage kommt.
- Durch den Aufbau eines über die Kooperationsstrukturen des EU-Ausschusses des Bundestages hinausgehenden Verbindungsnetzes zwischen Abgeordneten des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments. Anknüpfungspunkte bieten sich in der Vernetzung von IT-Verbindungen zu den ständig aktualisierten Legislativdatenbanken des Europäischen Parlaments und in der Entsendung von Verbindungsbeamten des Bundestages in das Europäische Parlament.
- Durch eine aktivere Beteiligung der Fachausschüsse des Bundestages an den Kooperationsnetzwerken, die das Europäische Parlament organisiert, um gemeinsam mit den Abgeordneten der nationalen Parlamente über Gesetzgebungsinitiativen und die Gesetzgebungsprogramme der Kommission zu beraten. Im Gegenzug sollten auch die Fachausschüsse des Bundestages verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch machen, Europaabgeordnete und Abgeordnete aus anderen nationalen Parlamenten in ihre Beratungen einzubeziehen.

Die Rahmenbedingungen des Europäischen Parlaments

Die Aufgaben und Mitwirkungsoptionen des Europäischen Parlaments umfassen mittlerweile Rechte zur Selbstbefassung und Beratung über alle Fragen der europäischen Integrationspolitik, Informations- und Kontrollrechte gegenüber den anderen Organen der EU, gesetzgeberische Mitwirkungsrechte in der Rechtsetzung, Haushalts-, Haushaltskontroll- und Haushaltsentlastungsrechte sowie Rechte zur Ernennung der Kommission und anderer Organe der EU. Diese Rechte bilden das Fundament des Europäischen Parlaments (EP), von dem die weitere Entwicklung seiner Aufgaben, Funktionen und Rollenprofile auszugehen hat.[1]

Über die Verortung des EP im Machtdreieck zwischen Ministerrat und Kommission herrscht jedoch nach wie vor Uneinigkeit. Dies liegt vor allem daran, daß das EP, ähnlich wie die Europäische Union (EU) selbst, verschiedenen politischen und akademischen Interpretationen unterworfen ist. Diese wiederum gründen in unterschiedlichen integrationspolitischen Grundverständnissen, Leitbildern, Strategien und Interessen.[2] Ein Minimalkonsens besteht lediglich in der Feststellung, daß das EP ein einzigartiges Gebilde in einem politischen System ist, das sich seinerseits als Solitär sowohl von gewachsenen bundesstaatlichen Gemeinwesen als auch von Internationalen Organisationen unterscheidet.

Gleichwohl hält aber ein gewichtiger Teil der Wissenschaftler an Vergleichen des EP mit im nationalen Rahmen eingebetteten Parlamentssystemen fest.[3] In offenbarer Unkenntnis der europäischen Institutionenordnung und der tatsächlichen Mitwirkung des EP wird in diesem Zusammenhang selbst nach den Vertragsreformen von Maastricht, Amsterdam und Nizza noch behauptet: »Begrenzt sind die Möglichkeiten der europäischen Volksvertretung, die zwar bei einzelnen Rechtsetzungsakten mit dem Europäischen Rat [sic!] zusammenarbeitet, aber nur eingeschränkte Zustimmungsrechte für nicht zwingende Teile des Gemeinschaftshaushalts und begrenzte Kontrollrechte gegenüber der europäischen Exekutive besitzt.«[4]

Derartige Urteile versperren den analytischen und politisch-strategischen Zugang zum Phänomen eines sich dynamisch fortentwickelnden Parlaments. Besonders fragwürdig sind diejenigen Argumentationsgebäude, die auf Faktoren und Voraussetzungen für ein idealtypisches Vollparlament rekurrieren und beispielsweise einen einheitlichen Kommunikationsraum durch eine europäische Öffentlichkeit fordern.[5] Quasi außerwissenschaftlich werden hier Annahmen zugrunde gelegt, die aus abstrakten Normen und persönlichen Erfahrungen abgeleitet sind. Solche, auch der Verfassungswirklichkeit nationaler politischer Systeme enthobene Annahmen sind Ausdruck eines Weltbildes, das »mit historischen Daten nicht über-ein[stimmt]«.[6] Strukturmerkmale eines idealen Parlaments werden so in praxisferner Weise stilisiert, ohne daß sie für die beobachtbare Realität der westlichen Demokratien aussagefähig wären. Der Idealtyp ist verfassungspolitisch in keiner der OECD-Demokratien auszumachen.[7] Im Gegenteil: Die Variations-

1 Vgl. Eberhard ***Grabitz***/Otto ***Schmuck***/Sabine ***Steppat***/Wolfgang ***Wessels*** (Hg.), Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn 1988; Wolfgang ***Wessels***, Wird das Europäische Parlament zum Parlament? Ein dynamischer Funktionenansatz, in: Albrecht ***Randelzhofer***/Rupert ***Scholz***/Dieter ***Wilke*** (Hg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 879–904; Andreas ***Maurer***, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden 2002.

2 Vgl. hierzu Heinrich ***Schneider***, Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: Mathias ***Jopp***/Andreas ***Maurer***/Heinrich ***Schneider*** (Hg.), Der Wandel europapolitischer Grundverständnisse, Bonn 1998.

3 Vgl. z.B. Claus ***Leggewie***, Transnationale Bewegungen und demokratische Frage, in: Transit, (6.2.2003) 24, <http://www.eurozine.com/article/2003-02-06-leggewie-de.html>.

4 Ebd.

5 Vgl. aber zur jüngeren Diskussion in der Europarechtslehre die Beiträge in: Rudolf ***Geiger*** (Hg.), Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt, Baden-Baden 2003.

6 So zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Christian ***Tomuschat***, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, in: Europäische Grundrechtezeitung, (1993) 20/21, S. 496.

7 Heinrich ***Oberreuter***, Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan, in: Oskar W. ***Gabriel*** (Hg.), Die EG-Staa-

reite der Kompetenzkataloge von Parlamenten in parlamentarischen und präsidentiellen bzw. semipräsidentiellen Regierungssystemen ist mittlerweile so weit gesteckt, daß eine allgemeine, normale Ausstattung kaum noch zu konstruieren ist. Auch für die Voraussetzungen und Bedingungen (einheitliche Sprache, Kommunikationsräume und die Staatsgrenzen transzendierende Öffentlichkeit) eines Vollparlaments gibt es kein zeit- bzw. ortsungebundenes Modell, an dem der Entwicklungsstand des Europäischen Parlaments gemessen werden könnte.

Problematisch an der Behauptung, die Stellung des Parlaments im EU-Gefüge sei illegitim, ist auch der statische Zugang zum Untersuchungsobjekt. Die Auswirkungen der Direktwahl und der Kompetenzerweiterungen infolge der Einheitlichen Europäischen Akte, des Maastrichter, Amsterdamer und Nizzaer Vertrages sowie des europäischen Verfassungskonvents lassen sich nicht beschreiben, wenn Annahmen über die strukturellen Bedingungen eines Vollparlaments absolut gesetzt werden. Die Realentwicklung des Europäischen Parlaments innerhalb des EU-Systems wird so jedenfalls nicht erfaßbar. Ausgeblendet werden zugleich aber auch die Entwicklungsmöglichkeiten, die Gestaltbarkeit des integrationspolitischen Umfelds und des Europäischen Parlaments.

Die Funktionen eines dynamischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat sich in den vergangenen vierzig Jahren dynamischer gewandelt als jedes westeuropäische nationale Parlament.[8] Zur Analyse dieses dynamischen Akteurs ist ein Ansatz zu wählen,[9] der an der politischen Realität der EU orientiert ist, der Integrationsentwicklungen zeitbezogen erklärt und nicht nur an statischen Modellen ausgerichtet ist bzw. Momentaufnahmen liefert. Immerhin ist das EP aufgrund der dynamischen Fortentwicklung der EU einem ständigen Zwang zur Anpassung parlamentarischer Mitwirkungsmöglichkeiten und -stile an die gemeinschaftliche Rechtsetzung ausgesetzt. Diese Möglichkeiten werden im folgenden anhand eines Katalogs parlamentarischer Funktionen untersucht.[10] Unter Funktionen werden dabei »grundlegende Aufgabenstellungen von Parlamenten für das Bestehen und den Erhalt des politischen Systems, in dem sie wirken, verstanden.«[11] Zur Erstellung eines operativ nutzbaren Rasters der EP-Funktionen sind drei Umfeldbedingungen von Bedeutung.

Erstens muß berücksichtigt werden, daß die klassische, idealtypische Gewaltenteilung im modernen Wohlfahrtsstaat »längst von einem System der Gewaltenverschränkung abgelöst worden [ist], bei dem die Parlamentsmehrheit zusammen mit der Regierung und der Verwaltungsspitze eine von außen kaum auflösbare Handlungseinheit darstellt.«[12] Grundvoraussetzung für ein auf das Europäische Parlament zugeschnittenes Analyse- und Funktionenraster ist also die Berücksichtigung der spezifischen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen im offenen und evolutiv angelegten politischen EU-System.[13]

Zweitens gilt zu beachten, daß es der EU an den traditionellen Mustern parlamentarischer Interaktion und Identifikation zwischen Regierungs- und Oppositionspartei mangelt. Im EU-System gibt es außerdem keine strikte Trennung zwischen Legislative und Exekutive. Statt dessen kommt Brüssel ohne eine einheitliche europäische Regierungsspitze aus, die sich als solche zur Ausübung ihres Amtes auf eine parlamentarische Mehrheit stützen müßte. Auch die vom Konvent vorgeschlagene Wahl des Kommissionspräsidenten wird nicht zu einer Form von Mehrheitsregierung führen. Somit findet sich auch eine der originären

ten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, 2. überarbeitete Auflage, Bonn 1994, S. 314.

8 Vgl. Simon ***Hix***/Tapio ***Raunio***/Roger ***Scully***, Fifty Years On: Research on the European Parliament, in: Journal of Common Market Studies, (2003) 2, S. 191–202; ***Maurer***, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union [wie Fn. 1], S. 22–25; Dietrich ***Rometsch***, Das Europäische Parlament in der wissenschaftlichen Literatur, in: Integration, (1994) 1, S. 34–39.

9 Vgl. Guy ***Peters***, Institutional Theory in Political Science. The ›New Institutionalism‹, London 1999; Mark D. ***Aspinwall***/Gerald ***Schneider***, Same Menu, Separate Tables: The Institutionalist Turn in Political Science and the Study of European Integration, in: European Journal of Political Research, (2000) 38, S. 1–36; Gerhard ***Göhler***, Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: Gerhard ***Göhler*** (Hg.), Institutionenwandel. Leviathan, Sonderheft Nr. 16/1996, Opladen 1997, S. 21–56.

10 Winfried ***Steffani***, Einführung, in: ***ders.*** (Hg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 9.

11 Eberhard ***Grabitz***/Otto ***Schmuck***/Sabine ***Steppat***/Wolfgang Wessels, Das Europäische Parlament – verurteilt zur Machtlosigkeit? Auf der Suche nach einem neuen Leitbild, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1986) B28, S. 22–37 (29).

12 Otto ***Schmuck***/Wolfgang ***Wessels*** (Hg.), Konturen eines zeitgemäßen Leitbildes für das Europäische Parlament, Bonn 1989, S. 287–288.

13 Eva M. ***Thöne-Wille***, Die Parlamente der EG. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente, Kehl 1984, S. 39–40.

Aufgaben von Parlamenten – die Wahl und Kontrolle der Regierung – auf europäischer Ebene nicht in der bekannten Form.

Drittens schließlich gilt es zu bedenken, daß sich aufgrund der fehlenden Allzuständigkeit der EU die Aufgaben und Funktionen des EP nur auf bestimmte Entscheidungen konzentrieren. So wird verhindert, daß dem Europäischen Parlament ein Anspruch als Organ eingeräumt werden könnte, das über den nationalen Parlamenten steht. Das EP übt also jenseits vertraglich festgelegter Einzelfunktionen nicht die übergeordnete Funktion der demokratischen Gesamtleitung der Union aus, sondern teilt sich diese Aufgabe mit den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten.

Als brauchbares Schema zur Erfassung der Europäischen Parlamentsbefugnisse bietet sich ein Funktionenset aus Systemgestaltung, Wahl, Politikgestaltung, Kontrolle und Interaktion an.[14] Grundlage für die jeweilige Zuordnung sind die Einzelermächtigungen des EP, wie sie sich aus den EU-Verträgen ermitteln lassen.

Das Europäische Parlament ist aber auch eine politische Institution. Für die Zuordnung möglicher Rollenprofile des Parlaments zu den einzelnen Funktionen ist daher mit ausschlaggebend, daß die praktische politische Arbeit der Abgeordneten in allererster Linie von multinationalen Fraktionen vorgeprägt wird.[15] Fraktionsbildung und -stärke entscheiden über die Verteilung der Redezeiten, die Ernennung als Berichterstatter, als Vertreter in den Ausschuß- und Delegationsvorständen, über die Anzahl der Büros und Sekretariatskräfte, über die Zulässigkeit von Anträgen zur Verabschiedung von Entschließungen, zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und schließlich über die Gewinn- und Verlustkoalitionen bei Abstimmungen.

In der zuletzt 2002 geänderten Geschäftsordnung des EP wird der Druck zur Gründung multinationaler Fraktionen noch erhöht. Um deren transnationalen Charakter zu fördern, sollen ab dem 1. Juli 2004 die aus mindestens 16 Abgeordneten bestehenden Fraktionen in mindestens einem Fünftel der Mitgliedstaaten gewählt worden sein.[16] Ungeachtet dessen können nationale Schwerpunkte innerhalb einzelner Fraktionen durch gewichtige Ländergruppen gesetzt werden. Als solche fungieren die CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion sowie die Gruppen der SPD und der Labour Party in der SPE-Fraktion.[17]

Welchen Einfluß diese internen EP-Regeln auf die Profilentwicklung der Abgeordneten haben, wird deutlich, wenn man die Rechte des EP bezogen auf einzelne Parlamentsfunktionen aufzeigt und in diesem Kontext die Bedingungen für die Ausbildung bestimmter Parlamentsprofile darstellt:

Mit der ***Systemgestaltungsfunktion*** wird die Rolle des Parlaments bei der konstitutionellen Weiterentwicklung des EU-Systems erfaßt. Sie betrifft die Revision der Verträge, die Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie die Mitwirkung des Parlaments an systemgestaltenden Prozessen unterhalb der Ebene intergouvernementaler Vertragsaushandlungen. Hierzu gehören vor allem interinstitutionelle Abkommen als vertragsinterpretierende und systementwickelnde Instrumente sowie die Änderungen der Geschäftsordnungen im Rahmen der sich aus den Verträgen und Vertragsrevisionen erschließenden Gestaltungsspielräume. Die Systemgestaltungsfunktion ist aufgrund der Komplexität der Materie sowie der in den EU-Verträgen sanktionierten Mehrheitserfordernisse im EP vor allem Sache des gesamten Parlaments und den individuellen Präferenzen der Europaabgeordneten eher entzogen.

Die ***Wahlfunktion*** des Parlaments bezieht sich auf die parlamentarischen Ernennungsrechte. Sie kommt vor allem bei der Wahl des Kommissionspräsidenten und der Kommission, aber auch im Kontext der Anhörungsrechte und -praxis bei der Ernennung des Präsidenten und der Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank zur Geltung. Diese Funktion stärkt das Profil des gesamten Parlaments als geschlossen auftretender Akteur. Im Hinblick auf das Investiturverfahren der Kommission birgt sie allerdings auch Potentiale zur stärkeren Profilierung der Parlaments-

14 Vgl. ***Maurer***, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union [wie Fn. 1], S. 85–87.

15 Vgl. Tapio ***Raunio***, The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989–1994 European Parliament, London: Ashgate, 1997.

16 Vgl. ***Europäisches Parlament***, Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen über die allgemeine Überarbeitung der Geschäftsordnung, Dok. Nr. 2001/2040 (REG) vom 28.1.2002.

17 Vgl. ***Europäisches Parlament***, Arbeitsdokument des Ausschusses für konstitutionelle Fragen über den gemäß Artikel 181 der Geschäftsordnung eingereichten Änderungsvorschlag zu Artikel 30 und zu einem horizontalen Änderungsvorschlag zur Geschäftsordnung vom 10.12.1999 und vom 13.4.2000, den Entwurf eines hierauf basierenden Berichts vom 11.5.2000 (PE 232.762) sowie die hierzu eingereichten Änderungsanträge vom 13.6.2000 (PE 232.762/1-85).

fraktionen, die vermittelt über die Europäischen Parteien ihre Kandidaten ins Rennen schicken können.

Die ***Politikgestaltungsfunktion*** betrifft die Mitwirkung des Parlaments an der Rechtsetzung und damit diejenigen Tätigkeiten des Europäischen Parlaments, die auf die substantielle Beeinflussung der EU-Politiken abzielen. Ihre Basis hat diese Funktion in den vertragsrechtlich vorgeschriebenen Regeln über die Beteiligung des Parlaments an den politisch verbindlichen Entscheidungen. Diese Funktion kommt vor allem dem Rollenprofil des fachlich ausgewiesenen Abgeordneten zugute, der als Berichterstatter maßgeblichen Einfluß auf den innerparlamentarischen Entscheidungsprozeß hat. Die Inanspruchnahme der Abgeordneten als Experten eröffnet diesen wiederum zahlreiche Zugänge und Einflußkanäle im Bereich der Interessengruppen. Für letztere sind die Europaabgeordneten um so attraktiver, je mehr Legislativkompetenzen das Parlament beanspruchen kann. Aufgrund der vertragsrechtlich festgesetzten hohen Schwellenwerte für die Verabschiedung parlamentarischer Gesetzgebungsentwürfe behindert die Politikgestaltungsfunktion allerdings die Eigenständigkeit und Identifizierbarkeit der Abgeordneten und Fraktionen und erschwert somit eben auch die Vermittlung europäischer Politik als Ergebnis parteipolitischer Auseinandersetzung in die Öffentlichkeit.

Die ***Kontrollfunktion*** steht für die politische, gegebenenfalls mit Sanktionsmitteln bewehrte Beaufsichtigung der mit Exekutivkompetenzen ausgestatteten Organe, die gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig sind. Bei der Wahrnehmung dieser Funktion kann das Parlament auf typische Kontrollinstrumentarien und Sanktionsmechanismen wie parlamentarische Anfragen, Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, die Verweigerung der Haushaltsentlastung und die Verabschiedung eines Mißtrauensvotums gegen die Kommission zurückgreifen. Aufgrund der vergleichsweise niedrigen Abstimmungsschwellen, die für den legitimierten Gebrauch derartiger Instrumente zu überwinden sind, fördert die Kontrollfunktion die Rollenprofile des Abgeordneten als einzeln wahrzunehmendem Akteur in Brüssel, die Eigenständigkeit und Sichtbarkeit der Fraktionen und damit auch die Vermittlung europäischer Parlamentsarbeit als Ergebnis parteipolitischer Debatten.

Die ***Artikulations- und Interaktionsfunktion*** betrifft die Beziehungen zwischen den Abgeordneten des Parlaments und den Wählern sowie auf die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten in den Mitgliedstaaten. Im Kern geht es um die Artikulation von Wählerinteressen, die Herstellung der Öffentlichkeit parlamentarischer Beratungen, die Aggregation unterschiedlicher Positionen und die Mobilisierung der Bürger für wichtige Anliegen. Insofern fördert diese Funktion am ehesten das individuelle Profil der Abgeordneten als Ansprechpartner, Mittler und Sprecher. Im Rahmen der interparlamentarischen Beziehungen zielt die Funktion dagegen eher auf die Kommunikation und gegenseitige Information der Abgeordneten ab.[18] Im Kern geht es vor allem um die Schaffung und Pflege eines europäischen, die einzelnen Parlamente einbeziehenden Kommunikationsraums.[19] Daher begünstigt diese Teilfunktion auch eher die Profilierung des EP als Akteur und weniger die der einzelnen Abgeordneten oder Fraktionen.

Inwiefern induzieren nun aber der Vertrag von Nizza für die Zeit bis 2006/07 und der Verfassungsentwurf des Konvents Anreizstrukturen, Handlungsangebote und Handlungsbeschränkungen in der konkreten Ausgestaltung der Rollenprofile des EP? Im folgenden wird in einem ersten Schritt untersucht, welche möglichen Handlungsoptionen aus den Rechten des EP abgeleitet werden können. In einem zweiten Schritt folgt die Analyse der bisherigen Nutzung dieser Handlungsangebote, bevor anschließend Vorschläge für die weitere Ausgestaltung der Handlungspotentiale des EP und der Rollenprofile seiner Abgeordneten entwickelt werden.

Profilierungsangebote in der kommenden Legislaturperiode

Bereits der erst im Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza hat das Europäische Parlament gestärkt. Der Verfassungsentwurf des Konvents sieht eine noch weitergehende Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments vor. Zu nennen sind hier vor allem die beträchtliche Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf fast alle legislativen Entscheidungen der EU, die Gleichstellung des Parlaments mit dem Rat in den Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans und der Haushaltsordnung, die Ausdeh-

18 Vgl. hierzu ausführlich: Andreas ***Maurer***, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden 2002, S. 299–366.

19 Vgl. Peter Graf ***Kielmansegg***, Integration und Demokratie, in: Markus ***Jachtenfuchs***/Beate ***Kohler-Koch*** (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 47ff.

nung der Zustimmungspflicht auf Vertragsänderungen und auf die Verabschiedung des Systems der Eigeneinnahmen sowie die Umkehrung der Reihenfolge beim Akt der Wahl des Präsidenten der Kommission.

Das Parlament als systemgestaltender Akteur

In der ausklingenden Legislaturperiode konzentrierte das Parlament seine Systemgestaltungsfunktion auf die Begleitung der Regierungskonferenz 2000,[20] die Mitwirkung am Grundrechtekonvent,[21] die Reform der Parlamentsorganisation im Sinne der Anpassung an die Vorgaben des Amsterdamer und des Nizzaer Vertrages sowie auf die Mitwirkung am Verfassungskonvent und der anschließenden Regierungskonferenz.[22]

Um den Forderungen nach seiner eigenen Aufwertung als eine dem Rat gleichgestellte Gesetzgebungskammer Nachdruck zu verleihen, setzte sich das Parlament erstmals direkt mit den Gesetzgebungsfunktionen des Rates auseinander. Der Rat sollte demnach zu einer quasi-parlamentarischen Staatenkammer fortentwickelt werden. Deutlich wurde damit erstens, daß sich die Abgeordneten nicht länger mit Reformvorschlägen zufriedengeben, die sich in allererster Linie im Sinne einer Nabelschau auf die eigene Institution und ihre Funktionen im EU-System beschränken. Da die weitere Entfaltung der Beziehungen zwischen Parlament und Kommission im wesentlichen unabhängig von neuerlichen Vertragsreformen vorangetrieben werden kann (siehe hierzu den Abschnitt zur Wahlfunktion, S. 14f), konzentrierten sich die Abgeordneten zusehends auf eine Grundüberholung des Beziehungsgeflechts zwischen dem EP und dem Rat.

Der Orientierungswandel des Parlaments deutet darauf hin, daß auch künftige institutionelle Reformen der EU eher von einer Umorganisation des Ratssystems als von der weiteren Reform der Beziehungen zwischen Parlament und Kommission abhängen werden. Dies sollte die Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten aufhorchen lassen. Denn zu erwarten ist, daß sich das im Juni 2004 gewählte Parlament vertieft mit seinen Beziehungen zum Rat und zum Europäischen Rat auseinandersetzen wird. Unterhalb der Schwelle der Vertragsreform bietet sich für eine Veränderung dieser Beziehungen das Instrument der interinstitutionellen Vereinbarungen an. In diesem Kontext werden dann diejenigen Regierungen mehr Gewicht und Gehör im Parlament finden, die einen intensiven und vor allem politikfeldspezifischen Kontakt zu den Abgeordneten, den Fraktionen und den Organisationsgremien des EP pflegen.

Erfolge: Das Parlament als Gewinner des Konvents

Die systemgestaltende Rolle des Parlaments wurde durch das Konventsverfahren stärker begünstigt als durch das traditionelle Verfahren der Regierungskonferenz. Seine Vorstellungen zur Einberufung und zu den Aufgaben des Verfassungskonvents hatte das Europäische Parlament intensiv mit Vertretern der nationalen Parlamente vorbereitet, vor allem im Rahmen der Konferenz der für EU-Angelegenheiten zuständigen Ausschüsse (COSAC).[23]

Der Auftakt des Konvents, seine Arbeitsgruppen sowie die erste Phase der Redaktion des Verfassungsvertrags waren bis zum April 2003 stark durch Elemente eines quasi-parlamentarischen Verfahrens geprägt. Abgeordnete aus den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament fanden sich sowohl auf der Ebene der Parlamentariertreffen als auch auf derjenigen der Europäischen Parteien zusammen, um gemeinsame Positionen zum Fragenkatalog des Laekener Konventsmandats zu erarbeiten. In diesen parlamentarischen Phasen des Konvents wuchs den 32 Vertretern des Europäischen Parlaments die Funktion eines kollektiven Ideen- und Stichwortgebers zu, dessen als Plenarentschließungen verabschiedete Beiträge für den Konvent – zur Rechtspersönlichkeit der EU,[24] zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU,[25]

20 Vgl. hierzu die Entschließungen vom 17.11.1999 (A5-0058/1999), vom 3.2.2000 (A5-0018/2000) und vom 13.4.2000 (A5-0086/2000) zur Vorbereitung und Einberufung der Regierungskonferenz und den diesbezüglichen Forderungen des EP; <http://www.europarl.eu.int/igc2000/offdoc/en/off-doc0_0htm>.

21 Vgl. hierzu die Entschließungen über den Entwurf einer EU-Charta der Grundrechte (B5-0110/1999 und A5-0064/2000) vom 25.2.2000 und vom 16.3.2000; <http://www.europarl.eu.int/charter/docs/en/text3.htm>.

22 ***Europäisches Parlament***, Entschließung vom 19.11.1997, in: Amtsblatt der EG, C 371 vom 8.12.1997, S. 199ff, Ziffer 12.

23 Vgl. zur COSAC ausführlich: Andreas ***Maurer***, Die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) und der Konvent: Schwächung oder Stärkung der demokratischen Legitimation in der EU, in: ***Geiger*** (Hg.), Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation [wie Fn. 5], S. 187–227.

24 Vgl. ***Europäisches Parlament***, Report on the Legal Personality of the European Union, Rapporteur: Carlos Carnero González, A5-0409/2001, Brüssel, 21.11.2002.

25 Vgl. ***Europäisches Parlament***, Bericht über die Beziehungen

zur Kompetenzordnung[26] sowie zur Hierarchie der Normen[27] – als maßgebliche Referenztexte für die entsprechenden Konventsarbeitsgruppen sowie in den nachfolgenden Plenarsitzungen herangezogen wurden. Selbst die Impulse einiger prominenter Staats- und Regierungschefs wurden in den Konventsbeiträgen nicht so häufig zitiert wie die Entschließungen des Europäischen Parlaments. Faktisch erweiterte sich daher der Kreis der am Konvent mittelbar beteiligten Europaabgeordneten um den EP-Ausschuß für konstitutionelle Angelegenheiten; jedenfalls genossen die Beiträge aus dem EP eine ähnlich große Autorität wie diejenigen aus dem Konventspräsidium und aus dessen Sekretariat.[28]

Dieser Autoritäts- und Einflußgewinn der Europaabgeordneten gründete in strukturellen Vorteilen ihrer Mitgliedschaft im Konvent. Denn anders als die Vertreter der nationalen Parlamente und der Staats- und Regierungschefs arbeiteten die Europaabgeordneten ständig am Ort des Konventsgeschehens. Außerdem waren sie in ihrer großen Mehrheit an die Mechanismen eines Arbeitsparlaments gewöhnt, in dem ein wesentlicher Teil der Entscheidungsfindung auf der gemeinsamen Suche nach Problemlösungen auf parteipolitischer, interfraktioneller und gremienspezifischer Basis beruht. Die Europaabgeordneten stellten somit die einzige ›Konventskohorte‹, die über längst institutionalisierte und funktionierende Arbeitsstrukturen zur Vorbereitung und Durchführung der Konventssitzungen verfügte. Um das parlamentarische Moment im Konvent zu bewahren und das systemgestaltende Gewicht des EP über den Verlauf des Konvents hinaus zu sichern, war das Parlament allerdings von Entscheidungen abhängig, die außerhalb seines unmittelbaren Einflußbereichs getroffen wurden. Tatsächlich lebte der gewachsene Einfluß des Parlaments auch davon, »daß der Konvent eine für jeden souveränen Verfassungsgebungsprozeß charakteristische Eigenständigkeit annimmt: [...] Der Konvent, und nicht die nachfolgende Regierungskonferenz, sollte die treibende Kraft der Konstitutionalisierung der Europäischen Union sein«.[29]

Anders ausgedrückt: Der Einfluß des Parlaments hing wesentlich von der Definition der Rolle des Konvents im Verhältnis zu jener der Regierungskonferenz ab. Hätte sich eine größere Gruppe der Konventsmitglieder von Anfang an darauf verständigt, sich auf die Vorlage verschiedener Reformoptionen zu beschränken, und es damit der Regierungskonferenz überlassen, konsensfähige Positionen für einen neuen EU-Vertrag zu ermitteln, dann wäre der Einfluß des Parlaments marginal geblieben.

Die neuen Systemgestaltungsrechte des Parlaments

Dank seiner weitgehend erfolgreichen Mitwirkungsstrategie im Konvent kann das Parlament nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages mehrere neue bzw. erweiterte Systemgestaltungsrechte geltend machen. Die bisherigen Verhandlungen der Regierungskonferenz deuten auch nicht auf eine grundlegende Infragestellung dieser neuen Rechte hin.

Erstens erhält das Parlament ein besonderes Initiativrecht als Anstoßgeber von Änderungen des Verfassungsvertrages. Zweitens ist das Parlament anzuhören, wenn der Europäische Rat künftig eine Prüfung des Verfassungsvertrages anberaumt. Der Präsident des Europäischen Rates kann erst im Anschluß an eine solche Anhörung einen Konvent einberufen. Und drittens erhält das Parlament ein Zustimmungsrecht, wenn der Europäische Rat feststellen will, daß die Einberufung des Konvents »aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt« ist. Erst nach einem positiven Votum des Parlaments kann der Europäische Rat das Mandat für eine Regierungskonferenz festlegen. Verweigert das Parlament die Zustimmung, muß die Regierungskonferenz auf der Grundlage der dann im Konsensverfahren von einem Konvent angenommenen Empfehlungen arbeiten. Für das weitere Verfahren der Ratifikation ist in diesem Fall allerdings keine Rolle für das Europäische Parlament mehr vorgesehen.

zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks, Berichterstatter: Giorgio Napolitano, A5-0023/2002, Brüssel, 23.1.2002.

26 Vgl. ***Europäisches Parlament***, Report on the Division of Competences between the European Union and the Member States, Rapporteur: Alain Lamassoure, A5-0133/2002, Brüssel, 24.4.2002.

27 Vgl. ***Europäisches Parlament***, Report on the Typology of Acts and the Hierarchy of Legislation in the European Union, Rapporteur: Jean-Louis Bourlanges, A5-0425/2002, Brüssel, 3.12.2002.

28 Vgl. zur Rolle des EP im Konvent: Andreas ***Maurer***, Der Europäische Konvent: Ein Modell deliberativer Demokratie?, in: Integration, (2003) 2, S. 130–141, sowie: Wolfgang ***Wessels***/ Christine ***Reh***, Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention, in: Collegium, (2002) 24, S. 17–41; Andrew ***Duff***, Der Beitrag des Europäischen Parlaments zum Konvent: Treibende Kraft für einen Konsens, in: Integration, (2003) 1, S. 3–9.

29 Vgl. ***Duff***, Der Beitrag des Europäischen Parlaments, ebd., S. 4.

Das Parlament gewinnt somit in zweifacher Hinsicht:

Erstens verfügen die Europaabgeordneten künftig über ein gewisses Maß an Gestaltungsmacht bei einer Änderung der Verfassung unterhalb der Schwelle des Konventsverfahrens. Denn zu erwarten ist, daß sich das Parlament, der Rat und die Kommission nach Abschluß der laufenden Regierungskonferenz auf eine interinstitutionelle Vereinbarung über die Durchführung einer kleinen Regierungskonferenz verständigen werden. Und zweitens muß das Parlament um seinen Platz im Konvent nicht mehr kämpfen, da Artikel IV-7.2 die diesbezügliche Mitwirkung der Europaabgeordneten verbindlich vorschreibt.

Zweitens sanktioniert der Verfassungsvertrag eine Machterweiterung des Parlaments im Verfahren zum Erlaß »geeigneter Vorschriften« zur Ergänzung bzw. substantiellen Erweiterung der EU-Kompetenzen. Wenn künftig »ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in Teil III festgelegten Politikbereiche erforderlich [erscheint], um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen«, und hierfür die »erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen« sind, dann kann der Ministerrat nur nach Zustimmung des Europäischen Parlaments entscheiden. Die Hürde für den Erlaß solcher Vorschriften wird damit zwar höher, als sie im derzeitigen Verfahren ist, andererseits können sich derartige Entscheidungen künftig auf eine stärkere Legimitationsbasis stützen.

Drittens wird das Parlament an der schrittweisen Fortentwicklung des Verfassungsvertrages unterhalb der Schwelle der Vertragsreform beteiligt. Hierzu sieht Artikel I-24.4 für diejenigen Fälle eine Übergangsmöglichkeit vor, in denen der Rat europäische Gesetze und Rahmengesetze nicht nach dem Mitentscheidungs-, sondern nach einem »besonderen Rechtsetzungsverfahren« annimmt. Der Europäische Rat kann dabei »einstimmig einen europäischen Beschluß erlassen, wonach diese europäischen Gesetze oder Rahmengesetze nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.« Vorher muß der Europäische Rat jedoch das Parlament anhören. Anwendung findet dieses Verfahren nur auf Fälle der besonderen Gesetzgebung aus dem dritten Verfassungsteil. Für die im ersten Verfassungsteil festgelegten Handlungsermächtigungen bei den Finanzmitteln und dem mehrjährigen Finanzrahmen muß eine Überführung in das normale Gesetzgebungsverfahren durch den Konvent oder eine Regierungskonferenz autorisiert werden.[30]

Es läßt sich heute nur schwer vorhersagen, welche Dynamik eine um zehn Staaten erweiterte EU – und ein um Abgeordnete aus diesen Ländern personell ausdifferenziertes EP – mit Blick auf die Änderung des Verfassungsvertrages entfaltet. Artikel I-24 ermöglicht zunächst einmal Ausnahmen von der allgemeinen Regel der Verfassungsänderung durch eine Regierungskonferenz oder aber durch einen erneut einzuberufenden Konvent. Viele, auch das Europäische Parlament,[31] haben im Konvent weichere Verfahren für Änderungen des dritten Verfassungsteils gefordert. Diese Forderungen ließen sich nicht durchsetzen. Artikel I-24 eröffnet erstmals eine realistische Option zur einfachen Änderung der Vertragsgrundlagen, die man angesichts der neuartigen Herausforderungen der Union durch globale Gefahren und Risiken (in den Bereichen Bio-, Gen- und Nanotechnologie, Proliferation im militärischen und militär-logistischen Bereich etc.) nicht unterschätzen sollte.

Viertens wird eine bislang wenig beachtete Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen der Aushandlung institutioneller Reformen ohne Vertragsänderung bestätigt und erhält zudem noch Verfassungsrang. Denn Artikel III-303 legt Parlament, Kommission und Rat nahe, die »Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit gemeinsam« festzulegen, und ermächtigt die drei Organe ausdrücklich zur Aushandlung interinstitutioneller Vereinbarungen, die »bindenden Charakter haben können«.[32]

Dem Europäischen Parlament wird trotz dieser neuen Rechte nicht die Funktion eines zentralen Verfassungsgebers zugesprochen, weil darin eine Verselbständigung der Union liegen würde. Dies wollten die Regierungen im Konvent nicht zulassen. In der Formulierung zur weiteren Übertragung von Zuständigkeiten an die EU wird in Artikel I-9.2 mehr als deutlich klargestellt, daß die Unionskompetenzen nicht ein-

30 Mitteilung der Kommission vom 17.9.2003 »Eine Verfassung für die Union« (KOM (2003) 548 endgültig), S. 7.

31 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17.12.2002, Protokoll, provisorische Ausgabe, Ziffer 3, auf der Grundlage des Berichts Bourlanges zu der Typologie der Rechtsakte und der Hierachie der Normen in der Europäischen Union, Dok. A5-425/2002.

32 Vgl. zur Funktion interinstitutioneller Vereinbarungen im EU-Recht: Christian ***Bobbert***, Interinstitutionelle Vereinbarungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Frankfurt a.M. 2001, sowie Anne-Marie ***Tournepiche***, La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels, in: Revue Trimestrielle de Droit Européen, (2002) 2, S. 209–222.

fach von der Verfassung, sondern »von den Mitgliedstaaten in der Verfassung [...] zugewiesen werden«. Die Mitgliedstaaten schreiben damit ihre Rolle als Herren der Verträge fest. Daran ist wenig auszusetzen, solange die Bürgerinnen und Bürger der EU das Europäische Parlament nicht explizit zur Wahrnehmung einer entsprechenden Rolle drängen. Dazu dürfte es insofern nicht kommen, als nach wie vor eine breitere, aktive und sich selbst als ›Europäische Bürgergesellschaft‹ begreifende Öffentlichkeit fehlt.

Parlament und Kommission: Die Wahlfunktion

Seit dem Vertrag von Maastricht wurden den Abgeordneten immer mehr Mitsprache- und Zustimmungsrechte bei der Benennung der Kommission zuteil, die sie unter extensiver Auslegung ihres Selbstorganisationsrechts in Richtung einer faktischen Investitur der Kommission auslegten. Weder die faktische Wahl der Kommission Santer noch die der Kommission Prodi stießen dabei auf größeren Widerstand der Mitgliedstaaten. Die Miternennungsrechte des Parlaments führten – in Anerkennung der parlamentarischen Praxis – zur Strukturierung eines Investiturverfahrens der Kommission, bei dem sich das EP und der Europäische Rat die jeweiligen Be- und Ernennungsrechte nach dem Prinzip der Gleichberechtigung teilen.

Nach der Wahl des Europäischen Parlaments im Juni 2004 werden die Regeln des Vertrags von Nizza gelten. Erst für die darauffolgende Wahlperiode ab 2009 wird das mit dem Verfassungsvertrag anvisierte Verfahren der Kommissionswahl angewendet.

Die Bedingungen für die kommende Legislaturperiode

Die Wahl derjenigen Person, die die Mitgliedstaaten zum Präsidenten der Europäischen Kommission ernennen, unterliegt für die Phase von 2004 bis 2009 förmlich nur der Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments.

Der Kommissionspräsident verfügt über eine explizite Weisungsbefugnis gegenüber den anderen Kommissionsmitgliedern im Rahmen der Zuweisung von Aufgaben und Ressortzuständigkeiten. Verknüpft man die Pflicht des Parlaments, der Wahl des Chefs der Kommission zuzustimmen, mit dieser Weisungsbefugnis des Kommissionspräsidenten, dann ergibt sich daraus das Potential für eine gesteigerte politische Legitimation des gesamten Kommissionskollegiums und ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament.[33] Denn immerhin bietet die Zustimmungspflicht die Möglichkeit, die Bürgerinnen und Bürger für Wahlen zum Europäischen Parlament auf der Basis einer Personalentscheidung zu mobilisieren. Weil die Legislaturperiode des Parlaments um sechs Monate versetzt der Amtsdauer der Kommission entspricht und das Verfahren zur Einsetzung der Kommission unmittelbar nach der Parlamentswahl beginnt, können die europäischen Parteien auf die Auswahl des als Kommissionspräsident vorzuschlagenden Kandidaten schon im Vorfeld der Benennungsprozedur Einfluß nehmen. Geht man davon aus, daß die Mitgliedstaaten frühzeitig sondieren, welcher Kandidat die Zustimmung des Parlaments erhalten könnte, wäre folgendes Verfahren vorstellbar:[34]

In einem ersten Schritt – vor den Wahlen zum EP – einigen sich die europäischen Parteien auf ihre jeweiligen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten sowie auf dessen Arbeitsprogramm. Hiermit ermöglichen sie in einem zweiten Schritt die Personalisierung des Europawahlkampfes, in dem die Spitzenkandidaten als Katalysatoren einer grenzüberschreitenden Diskussion über ihre Programme auftreten. Nach der Konstituierung des neu gewählten Parlaments bestätigen jene Parteien, die über die erforderliche Mehrheit für die Zustimmung zum Kommissionspräsidenten verfügen, ihre Personalentscheidung und signalisieren somit den Regierungen der Mitgliedstaaten ihr Meinungsbild über das bevorstehende Investiturverfahren.

Ob dieses Verfahren in dieser Weise ablaufen wird und welche Wahlfunktion sich hieraus für das Europäische Parlament ergibt, hängt natürlich von einer Reihe unbekannter Größen ab: Einigen sich die Europäischen Parteien auf einen gemeinsamen Kandidaten? Sie müßten dies spätestens im ersten Quartal des Jahres 2004 tun. Wer wählt den Kandidaten aus, die Parteivorstände oder die Parteikongresse? Und wird er mit Mehrheit oder einstimmig ausgewählt? Wie vereinbaren die Parteien die gegenseitige Unter-

33 Vgl. Andreas ***Maurer***, Das Europäische Parlament und das Investiturverfahren der Kommission – Bilanz eines Experiments, in: Integration, (1995) 2, S. 88ff.

34 Vgl. hierzu Jean-Paul ***Jacqué***, Strategien für das Europäische Parlament: Abschied von nationalen Konfliktlinien, in: Otto ***Schmuck***/Wolfgang ***Wessels*** (Hg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn 1989, S. 217–225. Vgl. auch das Memorandum von Tommaso ***Padoa-Schioppa***, From the Single Currency to the Single Ballot-Box, Brüssel, 23.2.1998.

stützung ihrer Kandidaten nach der Wahl des Parlaments? Diese Fragen werden aller Wahrscheinlichkeit nach nicht vor den Wahlen im Juni 2004 beantwortet sein. Offenbar nehmen die Widerstände innerhalb der nationalen Parteien gegen eine Änderung der Grundlagen für die Zusammenarbeit ihrer europäischen Parteizusammenschlüsse parallel mit der Stärkung des Europäischen Parlaments und damit der Stärkung der Fraktionen im Parlament eher zu als ab. Aber: Bereits die derzeit geltenden Regeln eröffnen eine Zielperspektive, um die formelle Legitimation des Kommissionspräsidenten durch einen europäischen Wahlakt mit demokratischem und politischem Leben zu füllen.[35]

Die Wahl der Kommission im Verfassungsvertrag

Durch den Verfassungsvertrag erhält das Parlament die Befugnis, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen (vgl. Abbildung 1 im Anhang, S. 41), dies zwar auf Vorschlag des Europäischen Rates, aber »unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament«. Damit dürfte auch in Zukunft diejenige Europäische Partei den Kommissionspräsidenten stellen, die aus den Europawahlen als stärkste Fraktion hervorgeht. Der Streit darüber, ob der Europäische Rat ein Recht auf Vorschlag eines Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten haben oder ob das Parlament direkt im Anschluß an die Europawahl den Präsidenten ernennen sollte, wirkte in der Endphase des Konvents zunehmend künstlich: Denn in beiden Fällen müssen sich die Europäischen Parteien – hinter diesen stehen letztlich auch die Regierungschefs und regierungsfähige Repräsentanten aus den Oppositionsfraktionen der Mitgliedstaaten – auf ihre Spitzenkandidaten einigen, die sie dann im weiteren Verlauf der Wahl des Parlaments und der Ernennung der Kommission ins Rennen schicken würden. Theoretisch könnte der Europäische Rat natürlich auch das Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament ignorieren und einen Kandidaten aus den Reihen der Wahlverlierer designieren. In diesem Fall läge es dann aber beim Parlament, hierüber zu entscheiden.

Unterstellt man nun, daß nicht einmal EU-kritische Staaten an einer Selbstblockade der Union gelegen ist, löst sich der Konflikt um das Benennungsrecht rasch auf. Denn ohne eine funktionsfähige Kommission würde die EU auch ihrer Grundeigenschaft als Freihandelszone nicht mehr gerecht werden können. Entscheidender ist daher, wie die nationalen Parteien im Verbund ihrer Europäischen Parteifamilien mit dem Problem umgehen werden. Denn diese Schnittstelle bestimmt das Verhältnis zwischen den Staats- und Regierungschefs einerseits und den Fraktionen im Europäischen Parlament andererseits. Die damit angesprochene Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parteien ist aufgrund ihrer Abhängigkeit von politischen Konjunkturen in den Mitgliedstaaten kaum über eine Verfassung, sondern nur über den Weg der politischen Umsetzung der neuen Verfassung zu regeln.

Grundlagen der Politikgestaltung

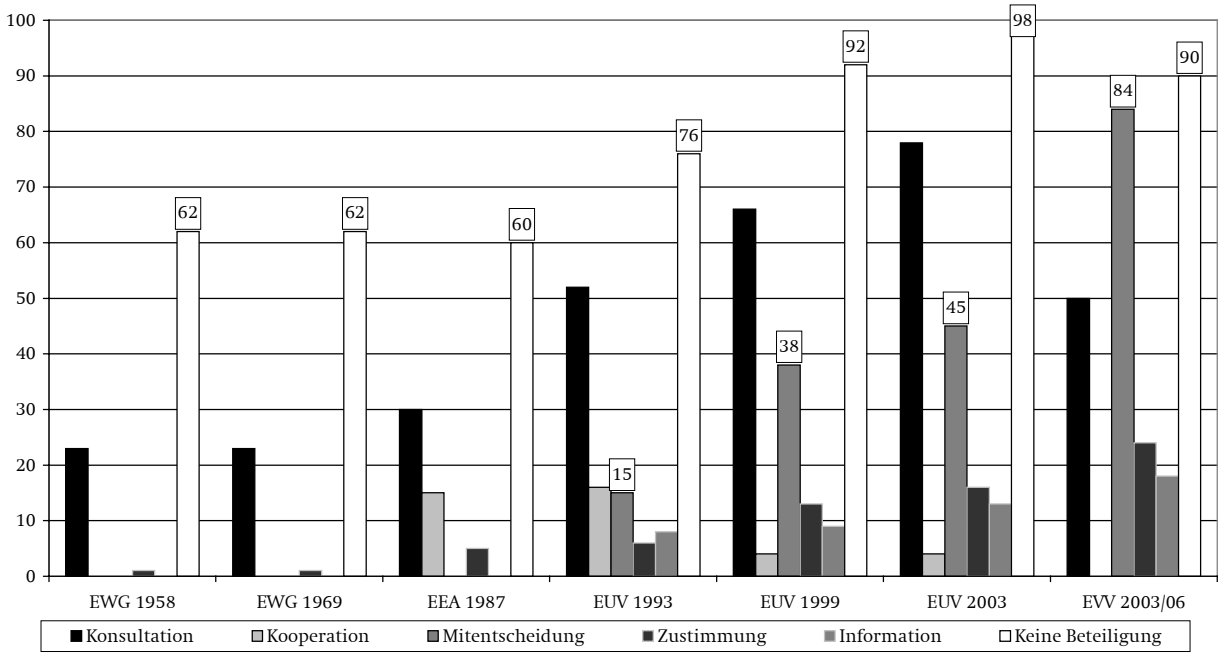
»Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus«. Artikel I-19 des Verfassungsvertrages umreißt in diesem kurzen und prägnanten Satz die künftige zentrale Stellung des Parlaments im Entscheidungsgefüge der EU. Die Formulierung ist der wohl klarste Ausdruck der Politikgestaltungsfunktion. Das Fundament zur Wahrnehmung dieser Funktion bildet künftig das Mitentscheidungs- bzw. ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bei dem Parlament und Rat gleichberechtigt über die Verabschiedung europäischer Gesetze und Rahmengesetze verhandeln und gemeinsam entscheiden.

Die Parlamentsrechte bis zum Inkrafttreten der Verfassung

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza verfügt das Parlament in 21,3% aller verfahrensrelevanten EU-Vertragsgrundlagen über ein Mitentscheidungsrecht (vgl. Abbildung 1, S. 16). Diese Quote scheint auf den ersten Blick gering. Trennt man jedoch die wirklich legislativen Handlungsermächtigungen des EU-Vertrags von den nicht-legislativen Bereichen (z.B. in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik, Wettbewerbskontrolle, Festlegung der Zollsätze, Umsetzungsmaßnahmen in den Gemeinsamen Marktorganisationen der Agrarpolitik), dann erreicht das EP eine effektive Mitentscheidungsquote von mehr als 80% aller Legislativentscheidungen im Bereich des EU-Binnenmarktes, der Umwelt-, Wirtschafts-, Gesundheits- und Verkehrspolitik. In der Justiz- und Innenpolitik hat der

35 Vgl. hierzu auch das Papier der ***Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitsgruppe ›Europäische Integration‹***, Europawahl 1999: Die Europäischen Parteien sollten ihre Kandidaten/Kandidatinnen für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission benennen, vom 24.4.1998.

Abbildung 1
Entwicklung und Anteil der verschiedenen Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments, 1958–2003/04



Vertrag von Nizza das parlamentarische Demokratiedefizit dagegen eher verschärft, da der Anteil jener Handlungsermächtigungen des Rates, an denen das EP überhaupt nicht beteiligt wird, gerade in den Feldern gestiegen ist, bei denen der Rat erstmalig mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Ebenfalls vom Mitentscheidungsverfahren ausgeschlossen bleiben unter den Nizza-Regeln die Agrar-, Fischerei-, Handels- und die Haushaltspolitik. Auch beim Verfahren zum Erlaß der Haushaltsordnung waren die Staats- und Regierungschefs in Nizza nicht bereit, den Forderungen des Parlaments und der Kommission nach Einführung der Mitentscheidung und des Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit im Rat zu entsprechen. Die Annahme der Finanzvorschriften der EU fällt daher weiter unter das einfache Verfahren der Konsultation des EP. Bis zum Inkrafttreten der Verfassung unverändert bleiben auch die Befugnisse des Parlaments im jährlichen Haushaltsverfahren; das Parlament kann weiter von seinem Recht zur Letztentscheidung über die nichtobligatorischen Ausgaben der EU Gebrauch machen, die bereits 59% des jährlichen Haushaltsplans der EU ausmachen. Die verbleibenden 41% für die obligatorischen Ausgaben, die für den Markt der Gemeinsamen Agrarpolitik bestimmt sind, unterliegen dagegen der Letztentscheidungsgewalt des Rates.

Die Parlamentsrechte im Rahmen des Verfassungsvertrags

Durch den Verfassungsvertrag werden die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Anwendungsbereich der Politikgestaltungsfunktion allerdings wesentlich gestärkt. So verdoppelt der Verfassungsentwurf die Zahl der fallspezifischen Handlungsermächtigungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens von gegenwärtig 45 auf 84 (vgl. Tabelle 1 im Anhang, S. 35). Dies betrifft fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz- und Innenpolitik, die Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, wichtige Teilaspekte der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Katastrophenschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit.

Ausgenommen vom Mitentscheidungsverfahren bleiben aber die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die Gesetzes- bzw. Rahmengesetzermächtigungen des Rates zum Aufenthaltsrecht, zur sozialen Sicherheit und Sozialversicherung (Art. III-9.2), zum aktiven und passiven Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Art. III-10.1) und bei Wahlen zum EP (Art. III-10.2), zum diplomatischen und konsularischen Schutz (Art. III-11.2), zu Maßnahmen des Kapitalverkehrs mit Drittstaaten (Art. III-46.3), zur Steuerharmonisierung (Art. III-62.1) und zur Zusammenarbeit zwischen den Behörden bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung (Art. III-62.2), zur Körperschaftssteuer (Art. III-63.2), zur Angleichung der

Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken (Art. III-64), zu den Sprachenregelungen für europäische Rechtstitel (Art. III-68.2), zu Mindestvorschriften für die soziale Sicherheit und den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags sowie zu den Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen (Art. III-104.3), zu umweltpolitischen Maßnahmen mit Finanzbestimmungen, zu Raumordnungs-, Bodennutzungs- und Wasserbewirtschaftungsfragen, zu Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen berühren, und zu umweltpolitischen Vorschriften steuerlicher Art (Art. III-130.2). Ebenfalls aus der Mitentscheidung ausgenommen werden die Gesetze und Rahmengesetze über Maßnahmen zum Familienrecht (Art. III-170.3).

Die Zahl der insgesamt 90 verbleibenden ›Nichtbeteiligungen‹ des Parlaments – das heißt Entscheidungen des Rates, die ohne jegliche Beteiligung des EP beschlossen werden – ist zwar weiterhin relativ hoch; der Konvent hat aber erstmals eine signifikante Trendwende zum Abbau der parlamentslosen Verfahren eingeleitet.

Die Rolle des Parlaments in den Gesetzgebungsverfahren

Als einer der wesentlichen Kristallisationspunkte des Verfassungsvertrages hat sich eine Differenzierung der Handlungsformen in gesetzgeberische und nichtgesetzgeberische Akte durchgesetzt. Artikel I-32 des Verfassungsentwurfs unterscheidet letztlich sechs Normtypen:

- Gesetze und Rahmengesetze werden im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen, in dem Rat und EP als gemeinsame Gesetzgeber auftreten. In bestimmten Fällen werden die Gesetze in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren ausschließlich vom Rat oder ausschließlich vom EP erlassen, allerdings unter Beteiligung des jeweils anderen Organs.
- Als Rechtsakte ohne Gesetzescharakter werden die Verordnungen und Beschlüsse definiert, die der Rat, die Kommission sowie die Europäische Zentralbank erlassen. Diese drei Institutionen sind überdies zur Abgabe von Empfehlungen ermächtigt.
- Gesetzgebungsakte des EP und des Rates können die Kommission ermächtigen, Durchführungsverordnungen zur näheren Ausführung oder Änderung »nicht wesentlicher« Vorschriften eines Gesetzes zu erlassen. Die Gesetzgebungsakte des EP und des Rates legen dabei erstmals besondere Bedingungen wie das Widerrufsrecht der Gesetzgeber fest.
- Schließlich führt Artikel I-36 der Verfassung die Handlungsform des Durchführungsaktes der Mitgliedstaaten ein, wobei letztere der Kommission und dem Rat ihre Durchführungsbefugnis übertragen können. Der Gesetzgeber, also Rat und EP, kann in diesem Fall aber Möglichkeiten der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten festlegen. Im Ergebnis wird hiermit die Verfahrenspraxis der Umsetzungsausschüsse der Kommission ***(Komitologie)***[36] bestätigt.

Aufgrund der Vorbehalte aus den Reihen der Regierungsvertreter konnte sich der Konvent nicht auf eine durchgängige Unterscheidung zwischen legislativen und nicht-legislativen Akten einigen. Die Ausweitung der Anwendungsfelder für das Mitentscheidungs- bzw. ordentliche Gesetzgebungsverfahren erfolgte erneut unsystematisch und war abhängig von der Bereitschaft der nationalen Regierungen, ihre gesetzgeberischen Rechte mit dem EP zu teilen:

Erstens ist festzuhalten, daß alleine 60 Handlungsermächtigungen keiner der oben aufgeführten Handlungsformen entsprechen (dies sind z.B. Leitlinien, Aktionen, Maßnahmen, Entscheidungen).

Zweitens führt der Verfassungsentwurf anstelle der sechs der Verfassung abstrakt definierten Normtypen 29 verschiedene Normkombinationen auf, die sich aus der jeweiligen Handlungsform, dem Entscheidungsverfahren im Zusammenspiel von Parlament und Rat sowie dem jeweiligen Entscheidungsmodus des Rates ergeben.

Drittens bietet der Verfassungsvertrag bei insgesamt 271 Handlungsermächtigungen nur 110 Rechtsgrundlagen für materielle Gesetzgebungsmaßnahmen an. Bei den Rechtsgrundlagen handelt es sich um das Haushaltsverfahren, drei Gesetzgebungsermächtigungen für das Europäische Parlament, drei für quasi-konstitutionelle Gesetze des Ministerrates, 19 für Gesetze des Ministerrates und 84 für ordentliche Gesetze. Der in der Verfassung eingeführten Normenhierarchie folgen damit letztlich nur die 78 Gesetzes- und 48 Rahmengesetzesermächtigungen, bei denen das Mitentscheidungsverfahren bzw. das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt. In diesen Fällen beschließt der

36 Vgl. hierzu Christian ***Joerges***/Josef ***Falke*** (Hg.), Das Ausschußwesen der Europäischen Union: Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, Baden-Baden 2000; Lüder ***Gerken***/Marco ***Holtz***/Gerhard ***Schick***, Reform der Komitologie im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, in: Wirtschaftsdienst, (2003) 10, S. 662–668.

Rat grundsätzlich immer mit qualifizierter Mehrheit. Umgekehrt gilt, daß die unterhalb der Normtypen Gesetz und Rahmengesetz angesiedelten Handlungsformen nicht auf dem Wege des Gesetzgebungsverfahrens beschlossen werden (vgl. Tabelle 2 im Anhang, S. 35).

Gesetzgebungsverfahren und Finanzverfassung

Als großer Erfolg des Konvents ist zu verbuchen, daß das Mitentscheidungsverfahren als ordentliches Gesetzgebungsverfahren künftig auch für die Verabschiedung des Haushaltsplans herangezogen wird.

Für die Finanzbestimmungen sieht der Verfassungsentwurf eine dreistufige Normenhierarchie vor.

- Auf der ersten Normstufe wird durch Artikel I-53 die Begrenzung der Eigenmittel sowie die Einführung neuer bzw. die Abschaffung bestehender Mittelkategorien vom Rat nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig beschlossen; vorgesehen sind lediglich eine Konsultation des Europäischen Parlaments und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente.
- Als zweite Normstufe wird die bisherige Finanzielle Vorschau als mehrjähriger Finanzrahmen (Art. 54 und Art. III-308) vertraglich verankert. Aufgrund der Vorbehalte der beiden größeren Fondsempfängerländer Spanien und Polen wird der erste mehrjährige Finanzrahmen allerdings unmittelbar nach Inkrafttreten der Verfassung noch einstimmig angenommen werden. Erst die folgenden Finanzakte sollen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. In beiden Phasen muß das Europäische Parlament dem mehrjährigen Finanzrahmen mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen. Diese Bestimmungen sind nach wie vor Verhandlungsgegenstand der Regierungskonferenz, da einige Mitgliedstaaten ihre Vorbehalte gegen die Mehrheitsregel im Rat angemeldet haben. Die Mitwirkungsrechte des Parlaments wurden dagegen nicht angezweifelt.
- Auf der dritten Normstufe wird der Jahreshaushalt der Union durch das Haushaltsverfahren nach Artikel III-310 beschlossen. Dieses Verfahren orientiert sich im wesentlichen am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Entsprechend den Forderungen des Europäischen Parlaments ist damit die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben endlich abgeschafft worden.

Weil die Eigenmittelobergrenze den Finanzrahmen bindet und dieser wiederum die jährlichen Obergrenzen für die Ausgabenkategorien im Haushaltsplan festschreibt (Art. 55 und Art. III-310), haben die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten künftig die klare Pflicht, die jährliche Haushaltsgesetzgebung des Parlaments zu prüfen und ihr gegebenenfalls zuzustimmen. Insofern ist die Rolle des Parlaments bei der Erstellung des Jahreshaushalts der EU gestärkt worden, es trägt künftig mehr Verantwortung für die Verteilung der Finanzmittel der Union. Andererseits wird anhand der Abhängigkeit des Haushaltsverfahrens von den beiden anderen Normstufen deutlich, daß nicht das Parlament, sondern die Staaten über die längerfristige Ausgabenpolitik der Union entscheiden. Auch hier bestätigt sich das Bild eines in seiner Macht begrenzten Parlaments, das aus Sicht der mitgliedstaatlichen Regierungen keine finanzpolitische Allzuständigkeit besitzen soll. Die demokratische Rückkoppelung der finanziellen Grundentscheidungen der EU wird damit auch künftig den nationalen Parlamenten zufallen.

Gesetzgebungsverfahren und auswärtige Beziehungen der EU

Gegenstand besonderer Gesetzgebungsverfahren sind schließlich auch die internationalen Übereinkommen und die gemeinsame Handelspolitik. Da die für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik erforderlichen europäischen Gesetze und Rahmengesetze im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmen sind, werden die Rechte des Parlaments teils erheblich ausgeweitet. Außerdem wird für den Abschluß handelspolitischer Abkommen die Zustimmung des EP erforderlich. Durch die Abschaffung der Säulenstruktur der bestehenden Verträge ist auch eine einheitliche Verfahrensregelung für die Verhandlung und den Abschluß internationaler Übereinkommen der Union in einem einzigen Artikel (Art. III-225) möglich geworden. Auch hier erhält das Parlament das Recht, allen Abkommen in jenen Bereichen zuzustimmen, die dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen. Die heutige Zersplitterung und mangelnde Transparenz der Regelungen in den derzeitigen Verträgen wird endlich aufgehoben.

Ohne die Mitwirkung des Parlaments erläßt der Rat allerdings einstimmig die Verordnungen und Beschlüsse über die Einzelheiten und Verfahren der Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete der EU-Staaten (Art. III-191) sowie die internationalen Übereinkünfte im Rahmen der GASP (Art. III-227 Abs. 7). Diese Begrenzung der Parlamentsbeteiligung kann allerdings hingenommen werden. Der erste Fall setzt eine dem Zustimmungsvorbehalt des EP unterliegende Grundnorm voraus. Der zweite Fall zeichnet

sich weiterhin durch eine stark intergouvernementale Politik aus, deren Legitimationsstrang auch künftig über die nationalen Parlamente verläuft. Aufgrund seiner Haushaltsrechte hat das EP damit ein hinreichendes Maß an Kontrolle über die finanzielle Ausstattung der Außen- und Sicherheitspolitik. Mittelfristig wäre allerdings zu fragen, ob diese Mitwirkungsintensität des EP auch dann noch ausreicht, wenn sich aus den neuen Politiken im Bereich der GASP und der ESVP solche substantiellen Lücken der parlamentarischen Kontrolle ergeben, die aufgrund einer zur Zeit noch nicht absehbaren Integrationstiefe nicht länger durch unkoordinierte nationale Mitwirkungs- und Kontrollverfahren aufgefangen werden können.

Gesetzgeberische Aufforderungsrechte des EP

Auch nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages besitzt das Parlament kein förmliches Initiativrecht. Das Europäische Parlament hat dieses Recht nie eingefordert, weil es nur unter Inkaufnahme vergleichbarer Initiativrechte des Rates zu haben wäre. Würden dem Rat entsprechende Rechte verliehen, verlöre die Kommission das einzige ihr exklusiv verbleibende Recht und büßte damit letztlich auch ihre Sonderstellung im interinstitutionellen Gefüge der EU ein. Daran haben weder die Europaabgeordneten noch die Regierungen vornehmlich kleiner Mitgliedstaaten ein Interesse.

Somit bleibt es beim Aufforderungsrecht des EP gegenüber der Kommission, das als ausreichendes Instrument zur Initiierung neuer Politikvorhaben angesehen wird. Gegenüber den bestehenden Bestimmungen nimmt der Verfassungsvertrag insofern nur kleinere Veränderungen vor. Artikel III-234 verpflichtet die Kommission, ihre Gründe mitzuteilen, wenn sie der Aufforderung des Parlaments nicht nachkommt und auf einen Vorschlag verzichtet. Bedeutsam an dieser Änderung ist, daß die Kommission künftig einen formalen Ablehnungsbeschluß des Kollegiums herbeiführen und sich dann der politischen Auseinandersetzung mit der Tatsache ihrer Weigerung stellen muß. Diese faktische Verstärkung des parlamentarischen Aufforderungsrechts reicht somit nahe an ein echtes Initiativrecht heran, ohne aber die Grenze zu überschreiten, die eine Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts zugunsten des Parlaments und zu Lasten der Kommission bedeutet hätte.[37]

37 Vgl. Sitzungsberichte des Europäischen Parlaments vom 3. September 2003, provisorische Ausgabe, S. 14.

Die Basis der Kontrollfunktion

Zu den ältesten Kompetenzen des EP gehört das Recht, von den anderen Organen der EU Informationen über deren Arbeit zu verlangen, über die gewonnenen Erkenntnisse öffentlich zu beraten und gegebenenfalls Sanktionen zu beschließen.[38] Das bekannteste Kontrollinstrument ist das parlamentarische Fragerecht. Dem EP stehen drei verschiedene Arten von Fragen zur Verfügung:

- Mündliche Anfragen zur mündlichen Beantwortung im Parlamentsplenum ohne Aussprache. Diese Fragen können nur von einem Ausschuß, einer Fraktion oder von mindestens 32 Mitgliedern formuliert oder Gegenstand eines förmlichen Antrags werden.
- Mündliche Anfragen mit Aussprache in der Fragestunde, die auf jeder Plenarsitzung des Parlaments gestellt werden. Die Fragestunde nutzen die Abgeordneten zur Kontrolle und Kommunikation, wobei jedoch nur je eine Frage an die Kommission und den Rat gerichtet werden darf. Der Präsident des Parlaments entscheidet autonom über die Zulässigkeit und Reihenfolge der Fragen. In der Praxis reserviert das Parlament je 90 Minuten für Fragen an Kommission und Parlament.
- Schriftliche Anfragen, die ebenfalls von jedem Abgeordneten gestellt werden können, unterliegen im Unterschied zu den mündlichen Anfragen keiner verfahrenstechnischen Beschränkung. Die Attraktivität der schriftlichen Anfragen gründet jedoch nicht nur in der weitgehenden Unmittelbarkeit der – ungefilterten – Kommunikation zwischen Abgeordneten und EU-Organen, sondern auch in dem Umstand, daß Fragen wie Antworten im Amtsblatt der EG veröffentlicht und damit für die Außenwelt dokumentiert werden.

  Das Instrument der schriftlichen Anfrage stellt eine der mittlerweile selten gewordenen Möglichkeiten für Abgeordnete dar, als individuelle freie Mandatsträger Positionen an die Öffentlichkeit zu tragen, die über die Ausschüsse, die Fraktionen, die inneren Parlamentsorgane oder die Geschäftsordnung des Parlaments immer nur gefiltert und parteipolitisch aggregiert in Erscheinung treten.

Die Nichtbefolgung der mit dem Fragerecht des Parlaments verknüpften Antwortverpflichtungen der

38 Vgl. Ulrich ***Karpen***, Defizite parlamentarischer Kontrolle in der Europäischen Union?, in: ***Geiger*** (Hg.), Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation [wie Fn. 5], S. 237–241.

Kommission kann im Extremfall zum Mißtrauensvotum führen, das sämtliche Kommissare dazu zwingt, geschlossen zurückzutreten. Das Frageinstrumentarium gegenüber dem Rat ist dagegen rechtlich sanktionsfrei. Schließlich gehen alle Optionen des Parlaments zur Interpellation an den Rat auf dessen einseitig eingegangene Verpflichtungen zurück. In diesem Sinne hat sich der Rat auf folgende reguläre Auskunftübermittlungen an das Parlament festgelegt:[39] jährliche Exposés über die Tätigkeit des Rates, Programmreden der Ratspräsidenten zu Beginn und Rechenschaftsberichte am Ende jeder Amtszeit,[40] Berichte über die Ratstagungen,[41] Berichte im Rahmen der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und im Rahmen der Justiz- und Innenpolitik, schließlich Unterrichtungen über die Weiterbehandlung seiner Stellungnahmen.

39 Für eine ausführliche Liste der Berichtsverpflichtungen der Kommission und des Rates gegenüber dem Parlament vgl. Roland ***Bieber***, Kommentar zu Artikel 143 EGV, in: Hans ***von der Groeben***/Jochen ***Thiesing***/Claus-Dieter ***Ehlermann*** (Hg.), Handbuch des Europäischen Rechts, Bd. IA80–IA84, Baden-Baden, 365. Lieferung, November 1997, S. 182–184.
40 Vgl. Feierliche Deklaration zur Europäischen Union vom 19. Juni 1983, in: Bulletin der EG, (1983) 6, S. 29, Ziff. 2.3.4.
41 Vgl. ***Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft***, Ratsdokument Nr. 1631/1974, in: Das Europäische Parlament, 2. Auflage, Baden-Baden 1982, S. 16.

Die Nutzung der parlamentarischen Gesetzgebungsrechte

Die dem Europäischen Parlament zugewiesenen Rechte sind Ertrag eines allmählichen, aber konstanten Ausbaus der Parlamentsbefugnisse. Im Zuge der letzten Vertragsreformen hat das relative Ausmaß der Nichtbeteiligung des Parlaments am europäischen Politikgestaltungsprozeß beträchtlich abgenommen. Im Ergebnis kann das Europäische Parlament Mitentscheidungsrechte im einfach-gesetzlichen Bereich der auf die EU übertragenen Politiken geltend machen, die mit den Mitwirkungsrechten der Mehrheit westeuropäischer Parlamente durchaus vergleichbar sind, teilweise sogar weit darüber hinausgehen.

Erst auf der Grundlage einer nun folgenden Analyse der Realität des EU-Systems können erste Trendaussagen über die wahrscheinliche Nutzung der durch den Verfassungsvertrag in die Mitentscheidung überführten Rechtsgrundlagen formuliert werden. Die Analyse soll sich auf folgende Fragen konzentrieren:

- Wie wurde von den parlamentarischen Gesetzgebungsbefugnissen in der Verfassungswirklichkeit der Fünften Wahlperiode des Parlaments Gebrauch gemacht?[42]
- Wie hat das Parlament bzw. haben die Europaabgeordneten die Anreizstrukturen der Verträge genutzt?
- Welche Lehren sind aus der Analyse der Parlamentswirklichkeit für die kommende Legislaturperiode zu ziehen?
- Geben die beobachteten Trends der Parlamentsentwicklung Anlaß zu einer Grundüberholung nationaler Praktiken der Information und Beeinflussung der Europaabgeordneten?

Dieser Analyse liegt erstens die Annahme zugrunde, daß das Mitentscheidungsverfahren auch künftig als komplex, langwierig, unübersichtlich und intransparent kritisiert werden wird.[43] Zweitens ist davon auszugehen, daß sich die Stimmen derjenigen, die das Verfahren als symptomatisch für einen »general tradeoff« zwischen der Effizienz des Entscheidungssystems der EU einerseits und der Mitwirkung des Europäischen Parlaments andererseits ansehen, eher mehren als verringern werden.[44] Die Behauptung wurde erstmals – mehr als Annahme denn als empirischer Befund – 1994 aufgestellt, also unmittelbar nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages. Seitdem sind jedoch fast zehn Jahre vergangen.

Die These, daß die EU aufgrund der Stärkung des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren an Effizienz verliert, wird immer noch vertreten. Dabei greifen ihre Verfechter nicht auf die mittlerweile vorliegende Empirie zurück,[45] sondern stützen sich einzig auf Befunde zur Effizienzproblematik in nationalstaatlich verfaßten Zweikammersystemen:[46] Insbesondere im Mitentscheidungsverfahren sei, so die Behauptung, »die Entscheidungsfähigkeit der EU bereits eher verringert als erhöht worden.«[47] Im Ergebnis – und mit Blick auf die mögliche Ausdehnung der Parlamentsrechte durch den europäischen Verfassungskonvent – dürfte daher auch »die Ausweitung der Haushalts- und

42 Vgl. hierzu als Ausgangsmaterial die Beiträge von Claus ***Schöndube***, Otto ***Schmuck*** und Andreas ***Maurer*** zum Europäischen Parlament in: Werner ***Weidenfeld***/Wolfgang ***Wessels*** (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, 1980 bis 2002/2003, Bonn 1980/2003.

43 Vgl. Ricardo ***Gosalbo Bono***, Co-decision: An Appraisal of the Experience of the European Parliament as Co-legislator, in: Yearbook of European Law, Oxford 1995, S. 22; David ***Earnshaw***/David ***Judge***, From Co-operation to Co-decision: The European Parliament's Path to Legislative Power, in: Jeremy ***Richardson*** (Hg.), Policy Making in the European Union, London 1996, S. 109.

44 Fritz W. ***Scharpf***, Community and Autonomy: Multi-level Policy-Making in the European Union, in: Journal of European Public Policy, (1994) 1, S. 220; Wolfgang ***Wessels***, The Modern West European State and the European Union: Democratic Erosion or a New Kind of Polity?, in: Svein S. ***Andersen***/Kjell A. ***Eliassen*** (Hg.), The European Union: How Democratic Is It?, London 1996, S. 58.

45 Amie ***Kreppel***, The European Parliament's Influence over EU Policy Outcomes, in: Journal of Common Market Studies, (1999) 3, S. 521–535; Michael ***Shackleton***, The European Parliament, in: John ***Peterson***/Michael ***Shackleton***, The Institutions of the European Union, Oxford 2002, S. 95–117; ***Maurer***, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union [wie Fn. 1], S. 159–165; Michael ***Shackleton***/Tapio ***Raunio***, Codecision since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change, in: Journal of European Public Policy, (2003) 2, S. 171–187.

46 Vgl. Marcus ***Höreth***, Das Demokratiedefizit läßt sich nicht wegreformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (2002) 4, S. 21.

47 Ebd.

Gesetzgebungsmacht des Parlaments [...] die europäische Entscheidungsfindung noch einmal deutlich erschweren, auch weil sich die in der Zweiten Kammer versammelten mitgliedstaatlichen Interessen – wie ein Blick in die bisherige Geschichte der Entscheidungsfindung im Ministerrat zeigt – nur ungern majorisieren lassen werden.«[48]

Diese Bedenken sind unbegründet! Untersuchungen über die Entscheidungsgeschwindigkeit der EU-Organe zeigen,[49] daß das Mitentscheidungsverfahren erstens weniger Zeit in Anspruch nimmt als Verfahren, bei denen das Parlament weniger Mitwirkungsrechte hat. Sie zeigen zweitens, daß sich die durchschnittliche Dauer der Mitentscheidungsverfahren langsam, aber stetig verkürzt (vgl. Abbildung 4 im Anhang, S. 43). Und drittens lehren die Erfahrungen, daß nicht das Parlament, sondern der Rat für überdurchschnittlich lange Verfahren verantwortlich ist. Kurz: Ein »trade-off« zwischen Parlamentsbeteiligung und Entscheidungseffizienz läßt sich auf der Ebene der EU schlicht nicht nachweisen!

Bis Ende Januar 2004 hat das EP insgesamt 548 Gesetzgebungsakte im Mitentscheidungsverfahren abgeschlossen. Die seit dem Amsterdamer Vertrag eröffnete Möglichkeit der endgültigen Verabschiedung eines Rechtsaktes bereits nach der ersten Parlamentslesung wurde immer häufiger genutzt.[50]

Von den 192 offenen Verfahren standen im Januar 2004 etwas mehr als ein Drittel vor der ersten Parlaments- und der ersten Ratslesung (vgl. Tabelle 3 im Anhang, S. 36). Diese Rohdaten verdeutlichen zunächst einen seit Mitte der neunziger Jahre zu beobachtenden Trend der Konzentration des Europäischen Parlaments auf legislative Tätigkeiten zu Lasten der einfachen, nicht-legislativen Selbstbefassungen, Initiativ- und Dringlichkeitsentschließungen: War das Parlament 1993 in 49,1% aller Ratsakte in einem der in Frage kommenden Legislativverfahren involviert, so beträgt dieser Anteil seit 1999 zwischen 65 und 75% (vgl. Abbildung 2, S. 24).

Festzustellen ist somit, daß die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens merkliche Auswirkungen auf den Gesamtanteil der EP-Beteiligung am Entscheidungsvolumen des Rates hatte (vgl. Tabelle 4 im Anhang, S. 36).

Der Vergleich zwischen den Raten der relativen Entwicklung der vertraglich festgelegten Entscheidungsverfahren mit den Quoten der tatsächlichen Ausnutzung dieser Vorschriften liefert damit auch Hinweise für eine Bewertung des quantitativ meßbaren Erfolgs bzw. Mißerfolgs der schrittweisen Parlamentarisierung des EU-Entscheidungssystems:

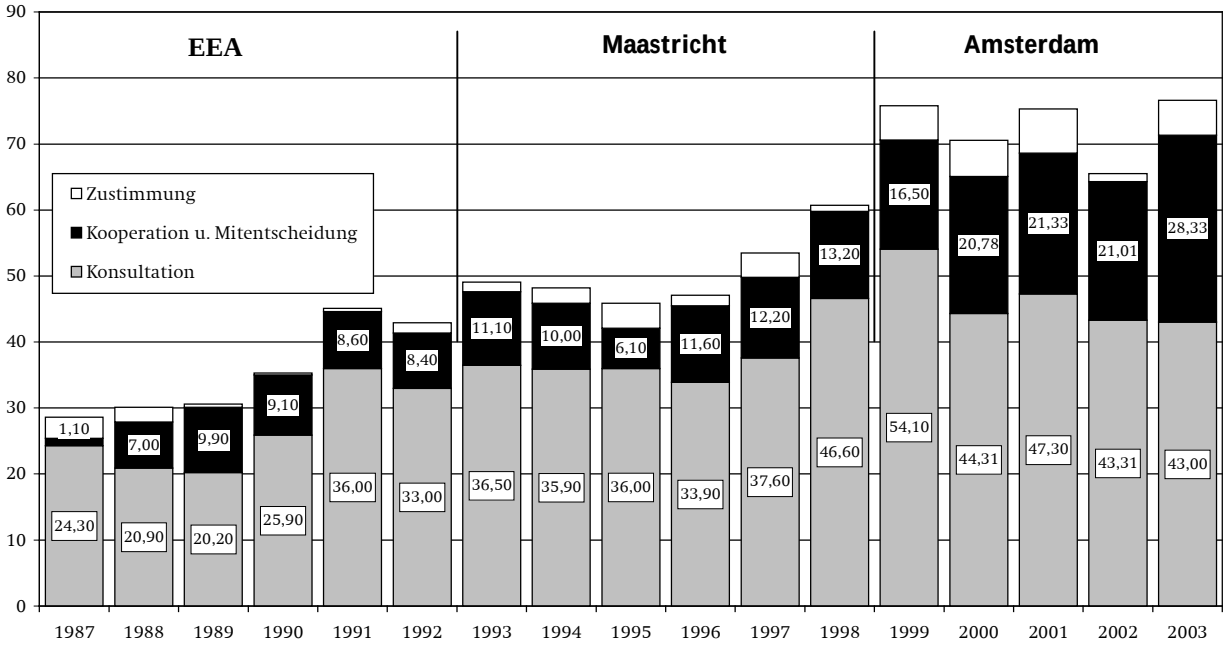
- Erstens verlief nicht nur die über Vertragsreformen beförderte Zurückdrängung der Nichtbeteiligung des Parlaments an den Entscheidungen des Rates (vgl. Abbildung 1, S. 16), sondern auch die reale Nutzung der zur Verfügung gestellten Rechte (vgl. Abbildung 2, S. 24) erfolgreich.
- Zweitens fiel aber die effektive Nutzung der »parlamentsmächtigen« Verfahren – also Kooperation und Mitentscheidung – an der Summe aller vom Rat bzw. von Parlament und Rat verabschiedeten Rechtsakte geringer aus, als der relative Bedeutungszuwachs dieser Verfahren im Anschluß an die jeweiligen Vertragsreformen hätte vermuten lassen.
- Und drittens wurde der durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza sanktionierte Rückgang des Konsultationsverfahrens im Verhältnis zum Mitentscheidungsverfahren durch einen anhaltend hohen Anteil des Konsultationsverfahrens bei der Umsetzung der Verträge konterkariert.

Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß die Entscheidungsmasse der EU einen beträchtlichen Teil von Maßnahmen einschließt, bei denen der Rat als Exekutivorgan handelt (z.B. in der Zolltarifpolitik oder bei der Festsetzung von Mindest- und Interventionspreisen in der Agrarpolitik). Wählt man als Berechnungsgrundlage aber nur diejenigen legislativen Entscheidungen des Rates aus, die unmittelbar im Binnenmarktprogramm der EU begründet sind, so ergibt sich eine Quote von etwa 65% für das Verfahren der Mitentscheidung des Parlaments.

Innerhalb des Parlaments haben die Einführung und tatsächliche Nutzung des Mitentscheidungsverfahrens die schon mit der Einheitlichen Akte (1987) einsetzende Konzentration der Europaabgeordneten auf legislative Tätigkeiten verstärkt. Dieser Wandel in der Ausrichtung der Parlamentsarbeit ist nun vertieft zu untersuchen, weil anzunehmen ist, daß die materielle Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens

48 Ebd.
49 Vgl. ***Kreppel***, The European Parliament's Influence [wie Fn. 45], sowie ***Maurer***, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union [wie Fn. 1], S. 159–165.
50 Vgl. ***European Parliament Delegations to the Conciliation Committee***, Progress Report, 1 August 1996 to 31 July 1997, on the Delegations to the Conciliation Committee, Annex 2, S. 3–4, sowie Dietmar ***Nickel***, Ein Kommentar zum Amsterdamer Vertrag aus Sicht des Europäischen Parlaments, in: Integration, (1997) 4, S. 221.

Abbildung 2
Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Gesetzgebungstätigkeit des Rates, 1993–2003 (in %)



durch den Verfassungsvertrag erhebliche trendverstärkende Konsequenzen hat.

Der materielle Umfang des Mitentscheidungsverfahrens in der Praxis

Bis zum Ende der Vierten Legislaturperiode 1994–1999 gründeten insgesamt 63,3% aller abgeschlossenen Entscheidungsverfahren auf der zentralen Handlungsermächtigung des Binnenmarktartikels 95 EGV.[51] Die Bedeutung dieses Artikels spiegelt sich eindrucksvoll in seiner parlamentarischen Nutzung und Auslastung. Die häufige Berufung von Parlament und Ministerrat auf Artikel 95 schwächte sich erst im Verlauf der Fünften Legislaturperiode (1999–2004) deutlich auf 38% aller Mitentscheidungsverfahren ab. Dagegen stieg die Nutzung der Rechtsgrundlagen für die dienstleistungs- und niederlassungsrechtlichen Vorschriften, die Umwelt-, Verbraucherschutz- und Gesundheitspolitik, die Verkehrs- und die Sozialpolitik beträchtlich an (vgl. Abbildung 2 im Anhang, S. 42). Aus dieser Beobachtung lassen sich zwei Trendaussagen ableiten:

- Erstens ist bereits für die erste Hälfte der Sechsten Legislaturperiode davon auszugehen, daß die gewachsene Anzahl thematisch verschiedener Gesetzesgrundlagen eine immer größere Zahl der jeweils zuständigen Parlamentsgremien tangiert.
- Zweitens kann für die Phase nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages eine nochmals verstärkte Differenzierung der Rechtsgrundlagen und damit auch eine spürbare Mehrbelastung der Europaabgeordneten in neuen Bereichen des EU-Rechts prognostiziert werden. Die Europaabgeordneten werden spätestens ab 2006/2007 sehr viel häufiger in ihrer Funktion als Gesetzgeber gefragt sein und müssen sich daher frühzeitig mit ihrer künftigen Schwerpunktsetzung befassen.

Falls der Verfassungsvertrag des Konvents von der Regierungskonferenz im Jahre 2004 verabschiedet wird und 2006/2007 in Kraft tritt, können folgende Detailprognosen gegeben werden (vgl. zur Datenbasis die Tabelle 5 im Anhang, S. 37).

- Im Bereich der Justiz- und Innenpolitik einschließlich der damit verbundenen Politiken aus dem Bereich des Kapitalverkehrs, der Finanzkontrolle und der Betrugsbekämpfung wird sich eine signifikante Neubelastung des Europäischen Parlaments durch dessen aktive Mitwirkung an der Gesetzgebung ergeben. Wäre die Verfassung bereits seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages gültig, wären alleine in diesem Politikfeld circa 15% mehr Rechts-

51 Vgl. David ***Earnshaw***/David ***Judge***, Early Days: The European Parliament, Co-decision and the European Union Legislative Process Post-Maastricht, in: Journal of European Public Policy, (1995) 4, S. 624–649; David ***Earnshaw***/David ***Judge***, The Life and Times of the European Union's Co-operation Procedure, in: Journal of Common Market Studies, (1997) 4, S. 543–564.

akte im Wege der Mitentscheidung erlassen worden als bisher.

- Der innen- und justizpolitische Bereich mit der gegenwärtig höchsten Integrationsdichte ist die Asylpolitik. Aufgrund der großen Bedeutung, die gerade Deutschland und die neuen EU-Mitgliedstaaten diesem Bereich beimessen, wird seine Entwicklung in der kommenden Legislaturperiode nochmals an Dynamik gewinnen.
- Eine noch stärkere Legislativauslastung des Parlaments im Bereich der Innen- und Justizpolitik ist zudem wahrscheinlich, wenn auch gegen Umwelt-, Wirtschafts- und Steuerkriminalität Maßnahmen in Angriff genommen werden, denen im Rahmen der laufenden Agenda des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nur wenig Beachtung geschenkt wird. Die vor dem Hintergrund des Tankerunglücks der PRESTIGE im März 2003 vorgeschlagene Richtlinie über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen für Verschmutzungsdelikte sowie der Rahmenbeschluß über den strafrechtlichen Normkorpus zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe bilden den Einstieg in ein bislang vernachlässigtes europäisches Umweltstrafrecht, mit dessen Folgegesetzgebung spätestens in der Mitte der kommenden Legislaturperiode zu rechnen ist.
- Gegen Ende der laufenden Wahlperiode werden sich die Mitgliedstaaten und das Parlament mit einem in Planung befindlichen Grünbuch der Kommission über die Harmonisierung, Anerkennung und Vollstreckung von Wirtschaftssanktionen zu befassen haben. Das Grünbuch behandelt für diesen Bereich relevante allgemeine Regeln des Strafrechts und der Strafzumessung, Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen, Sanktionsarten und die Vollstreckung der Strafen. Erfahrungsgemäß sind nach Vorlage eines Grünbuchs etwa drei bis fünf Jahre nach dessen Veröffentlichung erste Gesetzgebungsvorschläge zu erwarten. Auch in diesem Bereich wird also das Parlament in der Mitte der kommenden Wahlperiode neuartige Gestaltungsaufgaben wahrnehmen müssen.
- In den Bereichen der Sozialpolitik und der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, der Agrar- und Fischereipolitik sowie der Forschungspolitik zeichnet sich ebenfalls eine signifikante Mehrbelastung des Parlaments ab. Denn schließlich erfordert der Beitritt der Staaten Mittel-, Ost- und Südeuropas gesetzgeberische Maßnahmen zur Anpassung der größeren EU an die durch den Beitritt veränderten Rahmenbedingungen des sozialen und ökonomischen Gefüges der Union. Der Verfassungsvertrag überführt das Gros der hierfür in Frage kommenden Rechtsgrundlagen in das Mitentscheidungsverfahren. Wären die hierdurch neu gewonnenen EP-Kompetenzen bereits seit Mai 1999 in Kraft, hätte das EP etwa 20% mehr Mitentscheidungsverfahren als bisher zu bestreiten gehabt.
- Zu diesen neuen Bereichen der Gesetzgebung kommen die bereits seit Maastricht und Amsterdam der Mitenscheidung zugeführten Rechtsgrundlagen hinzu, die auch in der Sechsten Legislaturperiode auf einem anhaltend hohen Niveau genutzt werden. Allerdings können nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages die beiden neuen Protokolle über das Subsidiaritätsprinzip und die Rolle der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten herangezogen werden, um die Entscheidungsfindung zu Vorschlägen der Kommission für neue Rechtsakte zeitlich zu verzögern. Diese Subsidiaritätsschranken führen aber deshalb nicht zu einer Reduzierung der Legislativtätigkeit der EU, weil aus den Prüfvorbehaltsrechten der nationalen Parlamente kein wirkliches Instrument zur Blockierung des Gemeinschaftsrechts erwächst.
- Schließlich wird sich aus der Vielzahl der neuen organrechtlichen Gesetzes- und Rahmengesetzesermächtigungen eine Umorientierung der Arbeit der damit befaßten Steuerungs- und Koordinationsgremien des Parlaments ergeben. Konkret beziffern läßt sich die Mehrbelastung des EP in diesem Bereich noch nicht. Die bisherige Nutzung der Rechtsgrundlagen mit Bezug zur Europäischen Zentralbank, zum Europäischen Gerichtshof, zur Europäischen Investitionsbank und zum Parteienstatut deutet auf eine Größenordnung von etwa vier bis fünf Prozentpunkten hin.

Das Mitentscheidungsverfahren wirkt sich aber nicht nur auf die Nutzung der einzelnen Rechtsgrundlagen, sondern auch auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung der parlamentarischen Ausschüsse aus. Für die laufende Wahlperiode ist festzustellen, daß sich eine langsam gewachsene Kerngruppe von Europaabgeordneten durch Konzentration auf legislative Tätigkeiten am Wandel des EP vom ursprünglichen Redeparlament zu einem Arbeitsparlament beteiligt.[52]

52 Vgl. zu Begriff und Unterscheidung zwischen Rede- und Arbeitsparlamenten: Winfried ***Steffani***, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979, S. 77–79.

Indem der Verfassungsvertrag den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens ausdehnt, wird der damit einhergehende Konzentrations- und Spezialisierungstrend und folglich auch die Fragmentierung des Parlaments in legislative, einfach-beratende und nicht-legislative Arbeitsgremien auf weitere Ausschüsse ausstrahlen.

Noch für die ausklingende Legislaturperiode läßt sich eine deutliche Konzentration der Nutzung des Mitentscheidungsverfahrens auf drei Parlamentsausschüsse feststellen (vgl. Abbildung 3 im Anhang, S. 42). Über den Umwelt-, den Wirtschafts- und den Rechtsausschuß hinaus sind aber in immer stärkerem Maße auch der Transport-, der Forschungs- sowie der Bildungs- und Kulturausschuß häufig federführend beteiligt, und zwar in mehr als 5% aller Verfahren.[53] Analog zur Nutzung der Rechtsgrundlagen ist auch bei der Ausschußauslastung eine Prognose für die kommende Legislaturperiode möglich. Die Datenbasis bilden wiederum sämtliche seit Mai 1999 verabschiedete bzw. noch im Verfahren befindliche Rechtsakte, die in den Bereich der legislativen Tätigkeit der Organe fallen (Tabelle 6 im Anhang, S. 40). Tritt der Verfassungsvertrag in der Mitte der Sechsten Legislaturperiode in Kraft, dann ist davon auszugehen, daß sich in der kommenden Wahlperiode

- der Club der mehrheitlich mit legislativen Aufgaben befaßten Ausschüsse um den Haushaltsausschuß, den Ausschuß für Freiheiten und Rechte der Bürger (Justiz und Inneres), den Ausschuß für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie, den Landwirtschafts- und den Fischereiausschuß erweitern wird;
- diese Ausschüsse von gegenwärtig eher beratenden und nicht-legislativen in legislative EP-Gremien wandeln werden und
- als Folge dieser Umorientierung die Gruppe derjenigen Ausschüsse, in denen die Abgeordneten noch ihre Rollenprofile als freie Mandatäre im Rahmen der Interaktions- und Kommunikationsfunktion pflegen können, auf die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten, Kultur-, Jugend-, Bildungs- und Medienpolitik, Entwicklungszusammenarbeit sowie für die Rechte der Frau und Chancengleichheit schrumpfen wird.

53 Die hohe Legislativauslastung des Umweltausschusses im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens erklärt sich aus der Nutzung der entsprechenden Rechtsgrundlagen. Denn neben dem Binnenmarktartikel 95 EGV, der häufig als Grundlage dient und bei dem der Umweltausschuß in fast 80% aller Fälle federführend tätig wird, griffen EP, Rat und Kommission seit Amsterdam in 13% der Rechtsakte auf den spezifischen Umweltartikel 175 EGV zurück.

Auswirkungen der Politikgestaltungsfunktion auf die Kontroll- und Interaktionsfunktion

Folgen für die Nutzung der Kontrollfunktion

Das parlamentarische Fragerecht stellte lange Zeit das »effizienteste Kontrollinstrument«[54] dar. Parlamentarische Anfragen[55] gelten grundsätzlich als »freest procedures in modern legislatures«, weil sie den einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit bieten, Ideen, Wünsche und Positionen zu verdeutlichen, die in ihrem alleinigen Interesse und mittelbar in dem ihres Wahlkreises sind.[56] Die Kommission ist bereits seit dem EWG-Vertrag verpflichtet, mündlich oder schriftlich auf die ihr vom Europäischen Parlament oder von dessen Mitgliedern gestellten Fragen zu antworten. Der Rat erklärte sich erst 1973 bereit, »zur Stärkung der Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments [...] auf alle schriftlichen Anfragen und [...] an ihn gerichteten mündlichen Anfragen zu antworten«.[57] Seitdem wird der Rat nur »nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung vom Europäischen Parlament jederzeit gehört«.[58] Die Kommission fungiert somit als ein dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtiges Initiativ- und Exekutivorgan der Union. Der Rat unterliegt dieser Rechenschaftspflicht dagegen nur in einzelnen, in den Verträgen explizit aufgeführten Fällen, bei denen er Funktionen erfüllt, die den Initiativ- und Exekutivaufgaben der Kommission ähneln.

Ein Blick auf die Nutzung des parlamentarischen Fragerechts in den letzten dreißig Jahren läßt sicht-

54 Vgl. Eberhard ***Grabitz***/Thomas ***Läufer***, Das Europäische Parlament, Bonn 1980, S. 151.
55 Vgl. hierzu bereits Anne B. ***Stuart Mackenzie***, Questions in the European Parliament: An Assesment of Questions, Written and Oral in the European Parliament, LLM Thesis, University of Edinburgh 1971.
56 Tapio ***Raunio***, Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control, in: Journal of Legislative Studies, (1996) 4, S. 357.
57 Vgl. ***Rat der Europäischen Gemeinschaften***, Vermerk für das Europäische Parlament, Brüssel, 16.10.1973. Bei dem Vermerk handelt es sich um eine einseitige, formlose und nur politisch einklagbare Erklärung des Rates. Der Vermerk wurde abgedruckt im Bulletin des Europäischen Parlaments, Nr. 34/1973 vom 19.10.1973.
58 Vgl. Ebd.

bare Interessenverschiebungen erkennen (vgl. Abbildung 5 im Anhang, S. 43). Tatsächlich hat sich die Zahl der Fragen pro Mitglied des Parlaments – trotz der relativ neuen, explizit erst im Amsterdamer Vertrag zugesicherten Fragerechte in der GASP und der Justiz- und Innenpolitik – von durchschnittlich zehn im Zeitraum 1979–1987 auf sieben im Zeitraum 1993–2002 reduziert.

Der wellenförmige Entwicklungsverlauf der parlamentarischen Anfragen läßt sich mit den Direktwahlen zum EP erklären. Insbesondere der gleichbleibend hohe Anteil erstmals gewählter Abgeordneter scheint in der Zeit nach den Wahlen zunächst regen Gebrauch vom Fragerecht zu machen, um hiermit Anerkennung im Parlament zu finden und Medienpräsenz in den Wahlkreisen zu zeigen. Daneben nutzen auch die im legislativen Bereich tätigen Abgeordneten und Ausschüsse das Fragerecht zur Gewinnung von Informationen im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren. Allerdings entwickelt sich die über das Fragerecht gespiegelte Form der Interessenaggregation und -mediation spätestens in den Phasen vor den Direktwahlen des Parlaments zurück, weil erstens der Legislativzyklus für mehrere Monate ins Stocken gerät und sich zweitens der Schwerpunkt der individuellen Parlamentarierarbeit deutlich auf die Vorbereitung der Wahlen verlagert.

Folgen für die Interaktionsfunktion

Die Wahrnehmung der Rolle als Vertreter politischer Ideen und Interessen ist eine der bereits in der Montanunion angelegten Kernaufgaben des Europäischen Parlaments und seiner Abgeordneten – im Parlament als Forum und Arena. Das Europäische Parlament ist grundsätzlich befugt, über jede die EU betreffende Frage öffentlich zu beraten. Die Ausübung dieses Beratungsrechts »entspricht der Rolle und den Möglichkeiten des Parlaments, politische Grundsatzdebatten zu führen.«[59] Die Abgeordneten können hierzu unter Rückgriff auf ihr allgemeines Selbstbefassungsrecht Entschließungen annehmen und diese den anderen Gemeinschaftsorganen, den Regierungen und den Parlamenten der Mitgliedstaaten vorlegen. Das Präsidium des Parlaments ermächtigt die Ausschüsse außerdem zur Ausarbeitung von Initiativberichten und zur intensiveren Beratung von Initiativanträgen einzelner Abgeordneter.

Die Beratungsbefugnis des Parlaments erstreckt sich auf alle laufenden Tätigkeiten der EU sowie auf alle Fragen, die mit dem Integrationsprozeß in Zusammenhang stehen. Die Behandlungsbreite ergibt sich dabei erstens aus der prinzipiellen Offenheit des Unionsvertrages und den allgemein definierten Vertragszielen, zweitens aber auch aus dem freien Mandat der Abgeordneten. Denn die Parlamentarier müssen nicht nur gemeinsam mit dem Rat aktiv an den komplexen Entscheidungsprozessen mitwirken, sie müssen sich darüber hinaus auch um von ihnen an- bzw. wahrgenommene oder an sie direkt herangetragene Anliegen der Bürgerinnen und Bürger und von Interessengruppen kümmern.

Anders als im Falle der gesetzgeberischen Mitwirkung, die ihren Ursprung formell in der Europäischen Kommission hat, können die Abgeordneten über Eigeninitiativentschließungen, Dringlichkeitsdebatten und -entschließungen weitgehend ungebunden die politische Tagesordnung des Parlaments beeinflussen. Ist das Parlament bei seinen Stellungnahmen im Rahmen der Legislativverfahren auf die Vorschläge der Kommission angewiesen, stehen den Abgeordneten mit dem Mittel der Initiativentschließungen alle Möglichkeiten offen, Themen des öffentlichen Lebens – ihres Wahlkreises, ihrer Fraktion, ihrer Partei oder einzelner Interessengruppen – in das Parlament hineinzutragen.

Die selbständige Befassung mit Initiativ- und Dringlichkeitsresolutionen kann als Indikator zur Erhebung des Ausmaßes herangezogen werden, in dem die Abgeordneten im Laufe ihrer Mandatszeit auf die ihnen zur Verfügung stehenden nicht-gesetzgebenden Instrumente zurückgreifen.[60] Nicht nur die einzelnen Abgeordneten, sondern auch die Fraktionen nutzen diese Instrumente »to give evidence of their general interests, their attention paid to a given issue or of their willingness to shape the policy agenda.«[61]

Im Unterschied zu den legislativen Rechten bieten die Interaktionsmöglichkeiten des Parlaments Raum zur Verdeutlichung parteipolitischer Profile. Während nämlich zur erfolgreichen Durchsetzung von Änderungsanträgen in der zweiten und dritten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens die absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erforderlich ist, können

59 Roland ***Bieber***, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften: Das Parlament, Baden-Baden 1974, S. 102.

60 Andreas ***Maurer***, What Next for the European Parliament?, London 1999, S. 31.

61 Ebd.

Initiativ- und Dringlichkeitsentschließungen bereits mit der einfachen Mehrheit der abstimmenden Parlamentarier verabschiedet werden. Solche Entschließungen erlauben es somit den Fraktionen in sehr viel stärkerem Maße, sich dem Zwang der großen Koalition in der Gesetzgebung zu entziehen und ihre sozioökonomischen und außenpolitischen Interessen auch gegenüber den Wählerinnen und Wählern zum Ausdruck zu bringen. Sie nutzen hierbei vor allem den Charakter des Parlaments als Arena der öffentlichen Auseinandersetzung. Für die Fraktionen stellen Initiativresolutionen ein Kerninstrument ihrer politischen Arbeit dar, das ihnen die Möglichkeit gibt, parteipolitische Standpunkte offenzulegen und auf diese Weise ihre Politikpräferenzen zu verdeutlichen.

Als Folge der Einführung des Kooperationsverfahrens 1987 und des Mitentscheidungsverfahrens 1993 reduzierte sich die Zahl der selbständigen Initiativentschließungen und Dringlichkeitsanträge zwischen 1993 und 2000 um mehr als die Hälfte: von 345 auf 153. Die Zahl der Eigeninitiativberichte und -resolutionen pro MdEP lag 2000 bei 0,29; im Vergleich zu dem Zeitraum, in dem das EP zwar direkt gewählt wurde, gleichwohl aber noch nicht mit weitergehenden Legislativrechten ausgestattet war (1979–1987), hat sich dieser Anteil um mehr als die Hälfte reduziert (vgl. Abbildung 6 im Anhang, S. 44).

Der Konjunkturverlauf der Initiativ- und Dringlichkeitsentschließungen seit 1984 deutet auf einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der vertraglichen Fortentwicklung der EU und dem Ausmaß der Nutzung der beiden originären Parlamentsinstrumente hin. Das Wachstum von 1984 bis 1986 spiegelt noch die intensiven Bemühungen des 1984 zum zweiten Mal direkt gewählten Parlaments um den Ausbau einer eigenständigen außen- und sicherheitspolitischen Rolle der EG wider, ebenso die Initiativen des Parlaments zur Ausarbeitung eines Verfassungsvertrags mit dem Ziel der Gründung einer EU. Daneben konzentrierte sich das Parlament auf Fragen der Menschenrechte, der Gleichberechtigungs- und Gleichstellungspolitik, der Umwelt- und der Entwicklungspolitik.[62] Die Einführung des Kooperations- und des Zustimmungsverfahrens durch die EEA (1987) induzierte dann einen ersten Abschwung in der Beratung und Verabschiedung von Initiativ- und Dringlichkeitsentschließungen. Die Debatten über den im Februar 1992 unterzeichneten Maastrichter Vertrag kehrten diesen Trend für das Beratungsjahr 1993 um. Allerdings ging die Intensität der Nutzung der selbständigen Beratungsrechte mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages wieder zurück und lag bereits 1995 wieder in dem bis 1992 beobachtbaren Trend. Seitdem nimmt die Zahl der Initiativberichte und -entschließungen des EP kontinuierlich ab und liegt mittlerweile weit unterhalb des für 1979 ermittelten Werts.

Berücksichtigt man neben der absoluten Zahl der Initiativ- und Dringlichkeitsentschließungen zusätzlich die Tatsache, daß sich das Europäische Parlament zwischen 1985 (Beitritte Griechenlands, Spaniens und Portugals) und 1995 (Beitritte Schwedens, Finnlands und Österreichs) vergrößert hat, dann fällt der Rückgang dieser Aktivitäten noch deutlicher aus. Die Erweiterungen des Europäischen Parlaments führten nicht dazu, daß seine Abgeordneten die nicht-legislativen Aktivitäten vermehrt ausgeübt hätten. Dieser Befund steht im Einklang mit den zuvor erläuterten Folgen der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in Form der Konzentration und Spezialisierung des Parlaments und seiner Abgeordneten. Angesichts der wahrscheinlich noch steigenden Zahl der Mitentscheidungsverfahren wird sich die Nutzung der Initiativrechte des EP kaum auf ein Niveau einpendeln, das merklich höher als 1999 ist. Auch die neuen Abgeordneten der zehn beitretenden Staaten werden hieran wenig ändern können, da die für Initiativentschließungen zur Verfügung stehenden Zeitfenster im Kalender des Parlaments strikt beschränkt sind. Wollten die neuen Abgeordneten gegen diese Beschränkung vorgehen, müßten sie über die beiden größeren Fraktionen im EP eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung herbeiführen.

62 Vgl. hierzu mit ausführlichen Verweisen auf die Entschließungen: ***Grabitz/Schmuck/Steppat/Wessels***, Direktwahl und Demokratisierung [wie Fn. 1], S. 427–428.

Zukunftsperspektiven des Europäischen Parlaments

Die letzten Vertragsreformen haben die Rechte des Europäischen Parlaments in der Gesetzgebung gestärkt und auf zusätzliche Politikfelder ausgedehnt. Die Regierungskonferenz von Nizza und der Verfassungsvertrag des Konvents haben dem Europäischen Parlament weitere Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet. Mit dem Ausbau dieser parlamentarischen Rechte zeichnet sich für die EU eine Entwicklung zu einem Zweikammersystem ab, das mit einer in nationalen Systemen nicht bekannten Initiativinstanz in Gestalt der Kommission ausgestattet ist. In den zentralen Wahl- und Rekrutierungsakten sowie bei den Legislativ- und Haushaltsverfahren wird das Europäische Parlament zu einem dem Rat weitgehend gleichgestellten Organ. Im Hinblick auf die Systemgestaltungsfunktion ist eine Gleichstellung dagegen nur im Rahmen der Konventsmethode anzunehmen.

Hinsichtlich der Politikgestaltungsfunktion ist eine erhebliche Zunahme und Nutzungsintensität der gesetzgeberischen Möglichkeiten des EP zu konstatieren und für die kommenden Legislaturperiode vorherzusagen. Auch bei der künftigen Nutzung der Systemgestaltungsfunktion des Parlaments zeichnet sich erstens eine Mehrung der EP-Rechte und zweitens ein wachsender Einfluß der Parlamentspositionen im Rahmen der Vertrags- bzw. Verfassungsänderungen ab.[63] Bei der Interaktionsfunktion bleibt das Profil dagegen flach, und vieles spricht dafür, daß sich diese Funktion auch in der Sechsten Wahlperiode weiter rückläufig entwickeln wird.

Die Ursache für die wahrscheinlich selten bleibende Wahrnehmung der Interaktionsfunktion liegt vor allem im Zeitbudget: Durch den Zuwachs an legislativen Beteiligungsrechten müssen die Abgeordneten künftig noch mehr ihrer ohnehin knapp bemessenen Zeit für die Wahlkreisarbeit aufbringen. Das Parlament wird daher auch eine eventuell in den neuen Mitgliedstaaten wachsende Europaskepsis nicht ausnutzen können, um ein eigenständiges Profil – als Sprachrohr und treibende Kraft einer Reform der politischen Malaise – zu gewinnen. Vielmehr wird seine Popularitätskurve ebenso wie jene der anderen EU-Organe schwanken. Denn aufgrund seiner gewonnenen Politikgestaltungsmöglichkeiten und der daraus entwickelten Informalisierung einzelner Verfahrensschritte wird das EP in immer stärkerem Maße als Teil des europapolitischen Establishments angesehen werden.

Schwachstelle Vermittlung

Europaabgeordnete werden es künftig noch schwerer haben, Europa in die nationalen Wähleröffentlichkeiten zu kommunizieren. Es besteht insofern die Gefahr, daß sich das Europäische Parlament zum zentralen Bestandteil einer komplexer werdenden Gesamtmaschinerie entwickelt – dem Moloch Brüssel. Die Abgeordneten erscheinen in der Wahrnehmung der Wähler nicht als legitime Gegenspieler der EU-Bürokratie, die gegen die Bürokraten die Bürgerinteressen direkt vertreten, sondern als Mitgestalter und Mitverantwortliche eines in der medialen Öffentlichkeit als intransparent und entrückt dargestellten Gesamtsystems.

Aufgrund seiner schrittweisen Einbindung durch die Brüsseler Organfamilie nähert sich das Europäische Parlament langfristig der Rolle der nationalen Parlamentsmehrheiten an, die gegenüber den von ihnen gewählten Regierungen ebenfalls an Profil und Schlagkraft verlieren. Auch die nationalen Parlamente werden in der Regel kaum als eigenständige Akteure im Legislativverfahren wahrgenommen, sondern eher als Arenen der Auseinandersetzung zwischen regierungsstützenden Mehrheitsfraktionen und Oppositionen.[64]

Es stellt sich damit die Frage nach dem politischen Einfluß von Abgeordneten, Fraktionen des EP und Europäischen Parteienföderationen im EU-System. Fehlt es an einer Personalisierung und politischen Profilierung gegenüber den nationalen Akteuren, wird den Bürgern die Rolle des Europäischen Parlaments nur schwer deutlich zu machen sein. Die partielle

63 Vgl. auch Nina ***Basedahl***, Einflußnahme bei begrenzter Partizipation: Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Regierungskonferenz 1996/1997, Baden-Baden 2000.

64 Vgl. Philip ***Norton***, Parliaments in Western Europe, London 1990, S. 142ff.

Zunahme an Systemtransparenz, die dem Europäischen Parlament aufgrund der Herstellung von Öffentlichkeit zugeschrieben werden kann, wird durch den Zuwachs an komplexen Mitgestaltungsrechten konterkariert. Als Folge der wachsenden Gewaltenverschränkung wird es auch künftig schwerfallen, die jeweils verantwortlichen Urheber europäischer Entscheidungen zu identifizieren.

Lösungsansätze für die Sechste Legislaturperiode

Das größte Vermittlungsproblem des Parlaments besteht in diesem Kontext in einer vertraglich vorgegebenen Entscheidungsregel. Zwar stimmt das Parlament grundsätzlich mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen ab. Allerdings sind bei den entscheidenden Abstimmungen über Änderungsanträge im legislativen Bereich mehr als 50% der Stimmen erforderlich. Keine der beiden großen Fraktionen bringt diese Mehrheit heute alleine zustande, aller Wahrscheinlichkeit nach auch nicht in Zukunft.[65] Die beiden großen Fraktionen der Christdemokraten (EVP-CD) und der Sozialdemokraten (SPE) werden auch in der Sechsten Legislaturperiode auf mindestens drei weitere Fraktionen angewiesen sein, wenn sie nicht als große Koalition[66] entscheiden wollen.[67]

Der aus den vertraglich festgelegten Mindestschwellen hervorgehende Zwang zur Bildung einer großen Koalition läßt das Parlament daher auch künftig nicht nur gegenüber den unmittelbaren Adressaten Rat und Kommission, sondern auch in der Öffentlichkeit als geschlossener Akteur erscheinen, der im europäischen Gesetzgebungsprozeß nur selten in der Lage ist, konkurrierende Wählerinteressen wahlmotivierend zur Geltung zu bringen. Für die schwindende Beteiligung an der Wahl zum Europäischen Parlament ist daher auch ein strukturelles Konkurrenz- und Kommunikationsdefizit dieses Parlaments ursächlich. Dieses Defizit zeichnet vor allem die beiden großen Fraktionen aus und ist letztlich nur über die verstärkte Politisierung der innerparlamentarischen Diskussionslandschaft zu beheben.[68] Ob eine Politisierung des Parlaments allerdings wünschenswert erscheint, darüber müssen die politischen Entscheidungsträger im Umfeld des Parlaments – allen voran die nationalen Parteien und ihre Europäischen Parteifamilien – befinden. Über eine Verfassung oder vergleichbare konstitutionelle Regeln läßt sich diese Frage jedenfalls nicht beantworten.

Die gemischte Funktionenanalyse des Parlaments hat somit eine neuartige Herausforderung für die Abgeordneten und die Fraktionen erkennen lassen: die Suche nach mobilisierenderen Instrumenten zur Rückkoppelung an die Bürgerinnen und Bürger. Der alleinige Machtausbau im Bereich der Politikgestaltung wird dem realen Bedeutungszuwachs des Parlaments nicht gerecht, wenn der Prozeß der Interessenartikulation weiterhin nur zwischen Organen verläuft, die nicht als offene Foren wahrnehmbar sind, sondern als in sich geschlossene, abstrakte und lebensferne Akteure.

Ein Schritt zur besseren Rückkopplung des Parlaments an die Bürgerinnen und Bürger könnte die offensivere Nutzung der längst vorhandenen, aber nur selten in Erscheinung tretenden Interessenkonflikte innerhalb des Parlaments sein. Im Vergleich zu den anderen Organen der EU besitzt das Parlament hierfür einen bislang zu wenig beachteten Vorsprung. Denn immerhin fungiert es längst als öffentlicher und der Öffentlichkeit zugänglicher Raum, der die so oft geforderten Kommunikationsstrukturen für transeuropäische Dialoge bereits aufweist.[69] Es hängt somit vom politischen Willen der Abgeordneten und Fraktionen ab, diese Strukturen häufiger als bisher zu aktivieren. Gefragt sind also

- die verstärkte Nutzung des Instruments parlamentarischer Anhörungen von Vertretern der organi-

65 Vgl. Jan-Eric ***Lane***/Reinert ***Maeland***/Sven ***Berg***, Research Note: The EU Parliament: Seats, States and Political Parties, in: Journal of Theoretical Politics, 7 (1995), S. 395–400; Madelaine ***Hosli***, Voting Strength in the European Parliament: The Influence of National and of Partisan Actors, in: European Journal of Political Research, 31 (1997), S. 351–366.
66 Vgl. hierzu Fulvio ***Attina***, The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties, in: European Journal of Political Research, 18 (1990), S. 557–579; Simon ***Hix***/ Christopher ***Lord***, Political Parties in the European Union, London 1997, S. 158–165.
67 Vgl. ***Hix***/***Lord***, Political Parties in the European Union, ebd., S. 139; Simon ***Hix***, How MEP Vote, ESRC One Europe or Several?, April 2000 (Programme Briefing Note 1/00), S. 2, und Simon ***Hix***, Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament, in: Journal of Common Market Studies, (2001) 4, S. 663–688.

68 Vgl. ***Maurer***, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union [wie Fn. 1], S. 374, sowie Thomas ***Banchoff***/Mitchel P. ***Smith***, Conceptualizing Legitimacy in a Contested Polity, in: ***dies.*** (Hg.), Legitimacy and the European Union. The Contested Polity, London: Routledge, 1999, S. 1–23.
69 Vgl. ***Maurer***, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union [wie Fn. 1], S. 375–376.

sierten Bürgergesellschaft zur Verbreiterung der Argumentationsbasis der Abgeordneten sowie zur Förderung des Verständnisses der parlamentarischen Sacharbeit bei Verbänden, Interessengruppen und Bürgervereinigungen,
- die Beteiligung der Bürgergesellschaft und ihrer Interessenvertreter an den parlamentarischen Beratungen über die Gesetzgebungsplanung der Kommission und des Europäischen Rates, um die Europaabgeordneten zum frühestmöglichen Zeitpunkt für die im weiteren Verlauf der Gesetzgebungsprozesse wahrscheinlichen Sollbruchstellen in der Interessenvermittlung zu sensibilisieren, und
- die mediengerechtere Darstellung und Vermittlung der innerparlamentarischen Kontroversen, wobei die Fraktionen und Berichterstatter in den Legislativverfahren verstärkt auf die Vermittlungsbedürfnisse der national verankerten Medien eingehen müssen.

Das Vermittlungsproblem der Europaabgeordneten gründet aber nicht alleine in der technischen und vergleichsweise entpolitisierten Natur ihrer Arbeit, sondern auch in der Gleichgültigkeit der mitgliedstaatlichen Akteure gegenüber der gewachsenen Macht des Parlaments. Gegenwärtig nimmt das Gros der nationalen Regierungen, Parlamente, Fraktionen und Parteien die Funktionen des EP sowie seine internen, zwischen Ausschüssen, Fraktionen, Berichterstattern und informellen Arbeitskreisen verlaufenden Willensbildungsprozesse nur unzureichend als Anreiz wahr, ihren Einfluß auf der europäischen Ebene geltend zu machen. Vertreter der Verbände, Nichtregierungsorganisationen und einzelner Industrieunternehmen haben die gewachsene Bedeutung und gesetzgeberische Macht des Europäischen Parlaments dagegen längst erkannt.[70] Die Tragweite und Gestaltungsmacht des EP ist aus Sicht der Privatwirtschaft immens gewachsen und wird von ihrer Seite entsprechend intensiv genutzt. Die Privatwirtschaft hat allerdings kein unmittelbares Interesse daran, ihre Lobbyarbeit im Parlament an die Öffentlichkeit zu tragen. Infolgedessen nimmt auch nur ein kleiner Beobachterkreis aus dem Umfeld der Verbände die Bedeutung des Parlaments zur Kenntnis. Es wäre daher Sache der mitgliedstaatlichen Parlamente und Regierungen, sich verstärkt um eine Anbindung an das Europäische Parlament zu bemühen.

70 So waren im Juni 2003 insgesamt 4221 Einzelpersonen aus über 2000 Interessenvertretungen im öffentlich zugänglichen Lobbyregister des Europäischen Parlaments gemeldet.

- Erstens müssen sich die Parlamente und nationalen Parlamentsfraktionen für die aktive Mitarbeit der Europaabgeordneten öffnen. In diesem Zusammenhang wäre eine stärkere Beteiligung der Europaabgeordneten auch an den Fachausschüssen der nationalen Parlamente zu erwägen. Denn diese und nicht die EU-Ausschüsse sind für die fachgerechte Beratung europäisches Gesetzesvorschriften zuständig. Der Bundestag sollte in diesem Rahmen auch prüfen, ob er nicht dem Beispiel der Parlamente Dänemarks, Italiens, Finnlands, Schwedens, Großbritanniens und des französischen Senats folgt und einen Verbindungsbeamten mit Sitz im Europäischen Parlament entsendet.
- Zweitens sollten sich die Regierungen und Ministerialverwaltungen intensiver, zielgerichteter und regelmäßiger als bisher darum bemühen, das Verhalten der Europaabgeordneten zu beeinflussen. In Deutschland unterhalten bisher nur das Auswärtige Amt und das Bundesfinanzministerium eigene Dienststellen, die über Plenarsitzungen des Europäischen Parlaments berichten. Die Regierungen anderer Staaten versuchen seit geraumer Zeit, direkter und teilweise massiver auf Abgeordnete des Europäischen Parlaments einzuwirken. So verbreitet die Ständige Vertretung Frankreichs bei der EU ihre Positionspapiere nicht nur an französische, sondern an alle Europaabgeordnete, lädt diese zur Teilnahme an informellen Gesprächskreisen ein und geht auf die Berichterstatter für Gesetzgebungsverfahren direkt zu. Die Ständigen Vertretungen Griechenlands, der Niederlande, Portugals, Finnlands, Schwedens und Großbritanniens verfügen wenigstens über eigenständige Kommunikations- und Lobbyabteilungen für die Beziehungen zum Europäischen Parlament.

Angesichts der wachsenden gesetzgeberischen, haushaltsrechtlichen und Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments müssen sich die europapolitisch aktiven Akteure der Mitgliedstaaten fragen, ob sie an der wohlwollenden Nichtbeachtung der Europaabgeordneten festhalten wollen. Das Europäische Parlament bietet sich als bislang zu wenig genutztes Forum zur Vergegenwärtigung und Geltendmachung der europapolitischen Interessen nationaler Politik an. Ziel sollte allerdings nicht die Durchbrechung der transnationalen Fraktionsstrukturen im Parlament sein, da dies zu dessen Blockade und zur Störung seiner Binnendynamik führen sowie letztendlich auch den Gesamtentscheidungsprozeß zwischen Ministerrat und Parlament in einem Maße bremsen

würde, der nicht im Interesse Deutschlands sein kann. Würde allerdings frühzeitig, bei Gesetzgebungsmaßnahmen der EU bereits im Vorfeld der Erstbefassung des Parlaments mit der zielgerichteten Lobbyarbeit begonnen, hätten die Bundesregierung bzw. die Vertreter im Bundestag die Chance, gewichtige Gruppen in den Fraktionen des EP für sich gewinnen. Im Ergebnis bestünde dann die Möglichkeit, innerhalb des Parlaments im Rahmen der Meinungsbildung der Fraktionen stärker auf die politischen Präferenzen und Befürchtungen der Anwender des Gemeinschaftsrechts hinzuweisen.

Eine sowohl auf den frühen Vorlauf der EU-Entscheidungsprozesse als auch auf die Fraktionen des Parlaments angelegte Strategie könnte schließlich dazu führen,

- daß das heutige Übergewicht der Interessenvertreter aus der Privatwirtschaft im Parlament durch die Sichtbarmachung der legitimen Gegenspieler in Gestalt der nationalen Regierungen und Parlamente ausbalanciert würde;
- daß sich privatwirtschaftliche Präferenzen in stärkerem Maße mit nationalen bzw. national parteipolitischen Präferenzen zu messen hätten;
- daß in der Meinungsbildung innerhalb der Fraktionen des Parlaments offener und aufrichtiger um das politische Gewicht nationaler Vorbehalte gegenüber europäischen Gesetzgebungsvorhaben gerungen würde;
- daß sich das Parlament auch in der Gesetzgebung stärker als politischer Resonanzkörper der aus Wahlen hervorgegangenen Mehrheiten verstünde;
- daß hieraus positive Impulse für die Reaktivierung der Interaktions- und Kommunikationsaufgaben des Parlaments zu erwarten wären, weil Abgeordnete ein Interesse daran haben dürften, sich öffentlich als Schiedsrichter im Interessenkonflikt zwischen Privatwirtschaft, Mitgliedstaaten und Kommission zu präsentieren.

Anhang

Tabelle 1
Entscheidungsverfahren zwischen EP und Rat nach dem Verfassungsentwurf vom 18. Juli 2003 (CONV 850/03)

Entscheidungs-modi im Rat	*Einstimmig-keit*		*Qualifizierte Mehrheit*		*Einfache Mehrheit*		*Besondere Mehr-heiten > QM*		*Rechte des ER-Vor-sitzenden*		*Summe*	
EP-Beteiligungsformen		%		%		%		%		%		%
Autonome Beschluß-rechte	2	0,74	3	1,11	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5	1,85
Mitentscheidung	0	0,00	84	31,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	84	31,00
Zustimmung	12	4,43	9	3,32	1	0,37	2	0,74	0	0,00	24	8,86
Konsultation	25	9,23	22	8,12	3	1,11	0	0,00	0	0,00	50	18,45
Unterrichtung	6	2,21	10	3,69	0	0,00	0	0,00	2	0,74	18	6,64
Keine Beteiligung	33	12,18	49	18,08	6	2,21	0	0,00	2	0,74	90	33,21
Summe	78	28,78	177	65,31	10	3,69	2	0,74	4	1,48	271	100,00

Tabelle 2
Enumerativ ermittelte Normentypologie nach Teil I, III und IV der EU-Verfassung

Verfahren zwischen EP und Rat	*Mitentscheidung*		*Zustimmung*		*Konsultation*		*Unterrichtung*		*Keine EP-Beteiligung*	
Ratsentscheidungs-modus im Rat	QM	E	QM	E	QM	E	QM	E	QM	E
Gesetz[a]	78		5	5	5	12				
Rahmengesetz	48		1	3	2	12				
Verordnung					11	2	4	1	8	2
Beschluß			4	6	13	6	9	1	32	4
Empfehlung			1						7	20
Stellungnahme										
Durchführungsakte									1	

a Bei den Normtypen Gesetz, Rahmengesetz, Verordnung und Beschluß wurden die alternativ wählbaren Handlungsformen (»Gesetz oder Rahmengesetz«/»Verordnung oder Beschluß«) jeweils einzeln gezählt.

QM = Qualifizierte Mehrheit.

E = Einstimmig.

Tabelle 3
Stand der Mitentscheidungsverfahren am 31. Januar 2004

548 abgeschlossene Verfahren			*192 offene Verfahren*		
absolut	*in Prozent*			*absolut*	*in Prozent*
83	15,14	nach 1. EP-Lesung	vor 1. EP-Lesung	70	36,46
145	26,45	nach Gemeinsamem Standpunkt des Rates	vor Gemeinsamem Standpunkt des Rates	75	39,06
115	19,04	nach 2. EP-Lesung	vor 2. EP-Lesung	13	6,77
134	20,98	nach Vermittlung	vor 2. Ratslesung	20	10,42
			vor Vermittlung	0	
63	11,49	zurückgezogen	vor Publikation	14	7,29
8	1,45	gescheitert			

Tabelle 4
Arbeitsbilanz des EP, 1987 bis 2003

	Aktivitäten des Europäischen Parlaments									
	Konsultation	*Kooperation*			*Mitentscheidung*					*Zustimmung*
		Lesungen		*abgeschlossen*	*Lesungen*			*abgeschlossen*	*zurückgezogen oder gescheitert*	
Jahr		*1*	*2*		*1*	*2*	*3*			
1987	152	13	9	7						20
1988	131	45	45	44						14
1989	128	55	71	63						3
1990	159	70	49	56						2
1991	209	62	37	50						3
1992	243	70	66	62						11
1993	199	50	46	52	5	0	0	0	9	8
1994	168	33	21	21	18	34	8	23	3	11
1995	164	26	12	10	35	19	7	17	2	17
1996	164	31	34	25	34	37	9	31	0	8
1997	154	19	15	17	34	27	21	32	1	15
1998	215	38	24	24	41	43	11	38	1	4
1999	177	0	17	17	69	34	12	40	0	17
2000	113	0	0	0	60	53	18	63	11	14
2001	190	0	0	0	85	51	22	67	1	16
2002	136	0	0	0	90	56	20	77	0	4
2003	129	0	0	0	94	67	11	94	1	16

Tabelle 5
Gegenwärtige Nutzung der Handlungsermächtigungen der EU

Handlungsermächtigung des Verfassungsvertrages für das Mitentscheidungsverfahren	*Derzeitige Nutzung*			
	abgeschlossene Verfahren	*laufende Verfahren*	*Summe*	*prozentualer Anteil*
Art. I-46.4 – **Neu**: Verfahren für Bürgerbegehren	0	0	0	0,00
Art. I-48 u. III-232.1 – ex-Art. 195: Bürgerbeauftragter	2	0	2	0,17
Art. I-49.4 – ex-Art. 255: Recht auf Zugang zu Dokumenten	1	0	1	0,09
Art. I-50.2 – ex-Art. 286: Datenschutz	1	0	1	0,09
Art. I-55 und Art. III-306 – ex-Art. 272: Haushaltsplan	9	5	14	1,21
Art. III-4 – ex-Art. 12: Diskriminierungsverbot	11	2	13	1,13
Art. III-5 (2) – ex-Art. 13: Diskriminierungsbekämpfung	46	20	66	5,72
Art. III-6 (1) – ex-Art. 18: Aufenthaltsrecht der Unionsbürger	7	6	13	1,13
Art. III-16 – ex-Art. 40 : Freizügigkeit der Arbeitnehmer	2	6	8	0,69
Art. III-18 – ex-Art. 42: Soziale Sicherung Wanderarbeitnehmer	1	5	6	0,52
Art. III-20 – ex-Art. 44: Niederlassungsfreiheit, Art. III-21 – ex-Art. 45: Ausnahmebestimmungen und Art. III-22 – ex-Art. 46: Ausländeraufenthalt	12	9	21	1,82
Art. III-23 (1) – ex-Art. 47: Anerkennung von Diplomen	39	12	51	4,42
Art. III-26 – ex-Art. 49: Dienstleistungsverkehr	0	1	1	0,09
Art. III-29 (1) – ex-Art. 52: Liberalisierung von Dienstleistungen	0	1	1	0,09
Art. III-38 – ex-Art. 135: Zusammenarbeit im Zollwesen	0	2	2	0,17
Art. III-43 (2) – ex-Art. 57: Kapitalverkehr mit Drittstaaten	9	2	11	0,95
Art. III-46 – **Neu**: Maßnahmen zu Kapitalbewegungen	0	0	0	0,00
Art. III-62 – ex-Art. 95: Verwirklichung des Binnenmarktes	96	76	172	14,92
Art. III-63 – ex-Art. 96: Beseitigung der Verzerrungen im Binnenmarkt	0	0	0	0,00
Art. III-65 (1) – **Neu**: Schaffung europäischer Rechtstitel	0	0	0	0,00
Art. III-68 (6) – ex-Art. 99: Multilaterale Überwachung WWU	2	0	2	0,17
Art. III-74 (6) – ex-Art. 105: EZB-Aufsicht über Kreditinstitute	0	0	0	0,00
Art. III-76(5)– ex-Art. 107: Änderungen der Satzung des EZBS	1	1	2	0,17
Art. III-80– ex-Art. 110a: Euro als einheitliche Währung	0	0	0	0,00
Art. III-96 – ex-Art. 129: Beschäftigungspolitische Anreize	2	0	2	0,17
Art. III-99 (2a) – ex-Art. 137: Arbeitsmarktpolitik	11	5	16	1,39
Art. III-103 (3) – ex-Art. 141: Gleichstellungspolitik	1	0	1	0,09
Art. III-110 – ex-Art. 148: Durchführungsbeschlüsse des ESF	1	0	1	0,09
Art. III-112 (3) – ex-Art. 159: Aktionen außerhalb der Fonds	1	0	1	0,09
Art. III-114 – ex-Art. 161: Organisation der Strukturfonds und Art. III-114 (2) – ex-Art. 161: Errichtung des Kohäsionsfonds	4	1	5	0,44
Art. III-115 – ex-Art. 162: Durchführung des EFRE	1	0	1	0,09
Art. III-122 (2) – ex-Art. 37: Gestaltung und Durchführung der GAP	167	52	219	18,99
Art. III-125 (1) – ex-Art. 175.2: Umweltpolitik	53	22	75	6,50
Art. III-125(3) – ex-Art. 175.3: Umweltaktionsprogramme	8	1	9	0,78
Art. III-127 (4) – ex-Art. 153: Aktionen zum Verbraucherschutz	1	1	2	0,17
Art. III-129 (1) – ex-Art. 71: Internationaler Verkehr	32	21	53	4,60
Art.III-138 (2) – ex-Art. 80: Maritimer und Luftverkehr	33	31	64	5,55
Art. III-140 (2) – ex-Art. 155: Leitlinien für TEN	0	0	0	0,00

Handlungsermächtigung des Verfassungsvertrages für das Mitentscheidungsverfahren	*Derzeitige Nutzung*			
	abgeschlossene Verfahren	*laufende Verfahren*	*Summe*	*prozentualer Anteil*
Art. III-144 (1) – ex-Art. 166: Mehrjährige Rahmenprogramme, Art. III-145 – ex-Art. 167: Forschungsunternehmen, Art. III-146 – ex-Art. 168: Zusatzforschungsprogramme, Art. III-147 – ex-Art. 169: FTE-Programme der Mitgliedstaaten und Art. III-148 – ex-Art. 170: FTE-Abkommen mit Drittstaaten	24	3	27	2,34
Art. III-150 – **Neu**: Programme der Weltraumforschung	0	0	0	0,00
Art. III-152 – **Neu**: Energiepolitik	0	0	0	0,00
Art. III-161 – ex-Art. 62+67: Visa- und Außengrenzkontrollpolitik	11	4	15	1,30
Art. III-162 – ex-Art. 63+67: Asyl- und Zuwanderungspolitik Art. III-163 – ex-Art. 63+67: Einwanderungspolitik	16	22	38	4,29
Art. III-163 (4) – **Neu**: Integration der Drittstaatsangehörigen	0	0	0	0,00
Art. III-165 (2) – ex-Art. 65+67: Justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	0	2	2	0,17
Art. III-166 – ex-Art. 31 EUV: Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen Art. III-167.1 – ex-Art. 31 EUV: Straftatbestände und Strafen	18	7	25	2,17
Art. III-168 – **Neu**: Kriminalitätsprävention	0	0	0	0,00
Art. III-169 – ex-Art. 31.2 EUV: Eurojust	0	0	0	0,00
Art. III-171 – ex-Art. 30 EUV: Polizeiliche Zusammenarbeit Art. III-172 – ex-Art. 30.2 EUV: Europol	4	3	7	0,61
Art. III-174 (4) – ex-Art. 152: Qualitätsstandards für Organe menschlichen Ursprungs, zum Veterinärwesen und Pflanzenschutz und gesundheitspolitische Förderprogramme	24	22	46	3,99
Art. III-175 (3) – ex-Art. 157: Aktionen in der Industriepolitik	7	2	9	0,78
Art. III-176 (5a) – ex-Art. 151: Maßnahmen der Kulturpolitik	2	2	4	0,35
Art.III-177 (4a) – ex-Art. 149: Maßnahmen der allgemeinen Bildungs- und Jugendpolitik	13	4	17	1,47
Art. III-178 (4) – ex-Art. 150: Berufliche Bildungspolitik	10	3	13	1,13
Art. III-179 (2) – **Neu**: Maßnahmen im Bereich des Zivilschutzes	0	0	0	0,00
Art. III-179 (2) – **Neu**: Gesetze zur Verwaltungszusammenarbeit	0	0	0	0,00
Art. III-212 (2) – ex-Art. 133: Durchführung der Handelspolitik	27	12	39	3,38
Art. III-214 – ex-Art. 179: Programme der Entwicklungspolitik	13	4	17	1,47
Art. III-216 (2) – ex-Art. 181a: Zusammenarbeit mit Drittländern	0	0	0	0,00
Art. III-218 (3) – ex-Art. 17.2+48 EUV: Humanitäre Hilfe	0	0	0	0,00
Art. III-218 (5) – **Neu**: Europäisches Freiwilligenkorps	0	0	0	0,00
Art III-228 – ex-Art. 191: Statut der Europäischen Parteien	1	0	1	0,09
Art. III-260 (1) – ex-Art. 225a: Bildung gerichtlicher Kammern	0	0	0	0,00
Art. III-260 (2) – ex-Art. 225a: Arbeitsweise der Fachgerichte	0	0	0	0,00
Art. III-265 - ex-Art. 229a: Handlungsermächtigung des EuGH zur Auslegung von Rechtsstreitigkeiten zu gemeinschaftlichen Titeln für den gewerblichen Rechtsschutz	0	0	0	0,00
Art. III-285 – ex-Art. 245: Änderung der EuGH-Satzung	2	1	3	0,26

Tabelle 5
Gegenwärtige Nutzung der Handlungsermächtigungen der EU (Forts.)

Handlungsermächtigung des Verfassungsvertrages für das Mitentscheidungsverfahren	*Derzeitige Nutzung*			
	abgeschlossene Verfahren	*laufende Verfahren*	*Summe*	*prozentualer Anteil*
Art. III-295 – ex-Art. 266: Änderung der Satzung der EIB	0	0	0	0,00
Art. III-314 – ex-Art. 279: Aufstellung der Haushaltsordnung	5	4	9	0,78
Art. III-317 (4) – ex-Art. 280: Verhütung von Betrügereien	1	2	3	0,26
Art. III-329 – ex-Art 283: Beamtenstatut	8	3	11	0,95
Art. III-331 – ex-Art. 285: Statistikwesen der EU	20	10	30	2,60
Summe der Nutzung aller Handungsermächtigungen	761	392	1153	
Summe der neuen, dem Mitentscheidungsverfahren zugeführten Ermächtigungen	347	146	493	
Prozentualer Anteil der Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens	**45,60**	**37,24**		

Tabelle 6
Auslastung und Legislativpotential der Ausschüsse im Europäischen Parlament

Abbildung 1
Die »Wahl« der Kommission nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages

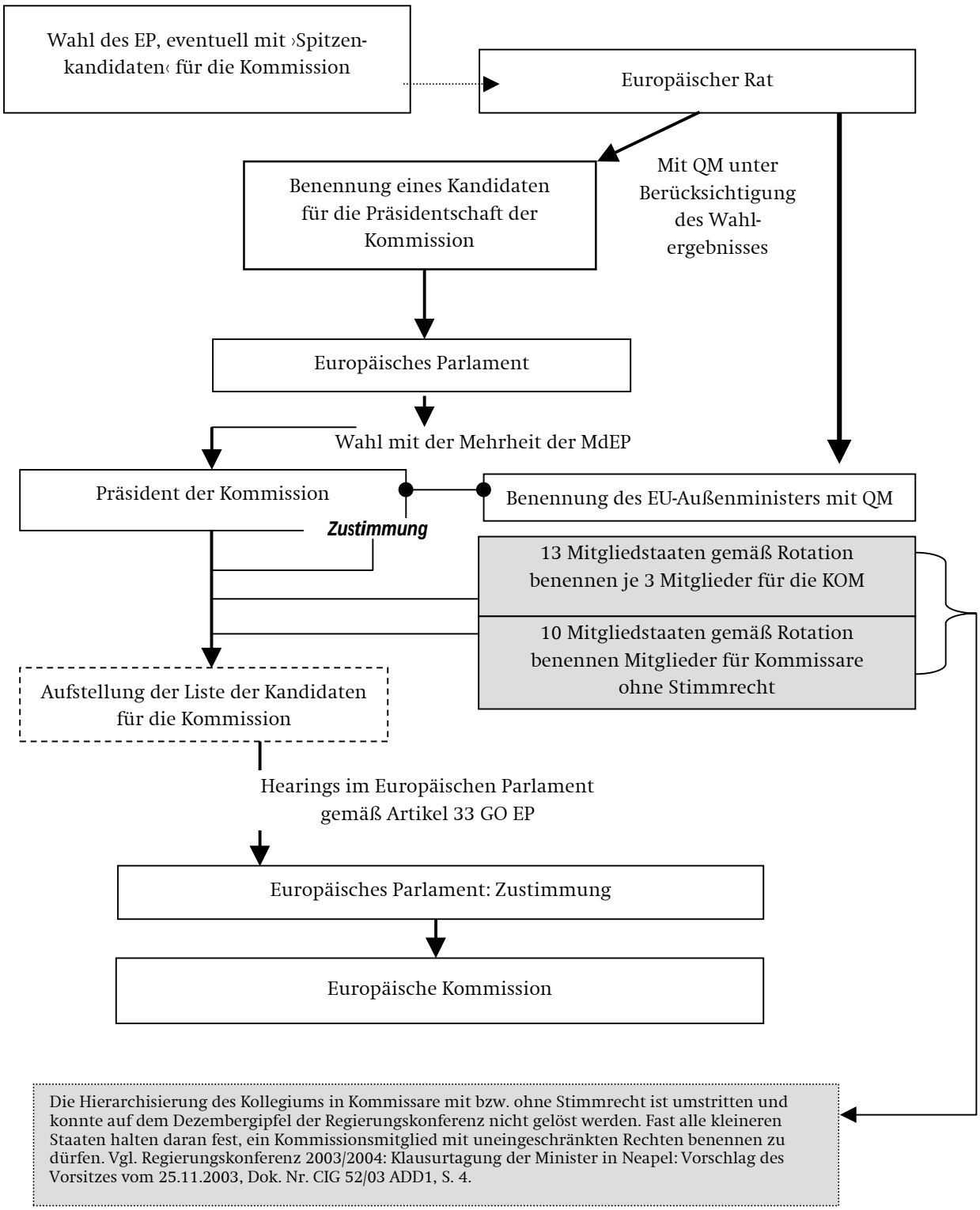


Abbildung 2
Auslastung der Rechtsgrundlagen bis Januar 2004 (die Ziffern stehen für die entsprechenden EGV-Artikel)

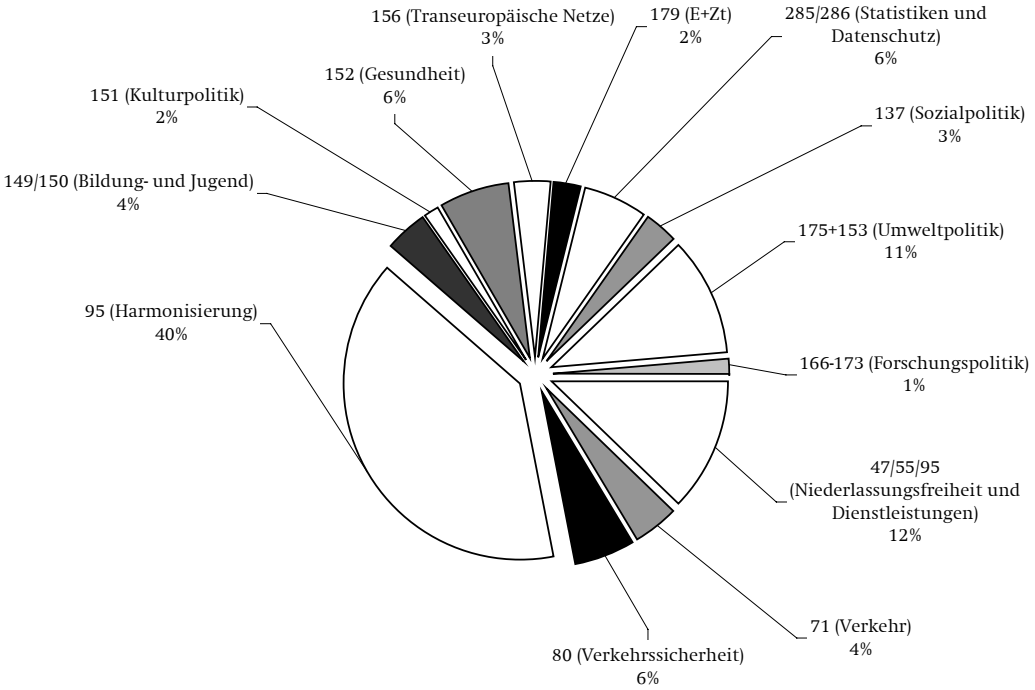


Abbildung 3
Ausschußauslastung bis Januar 2004

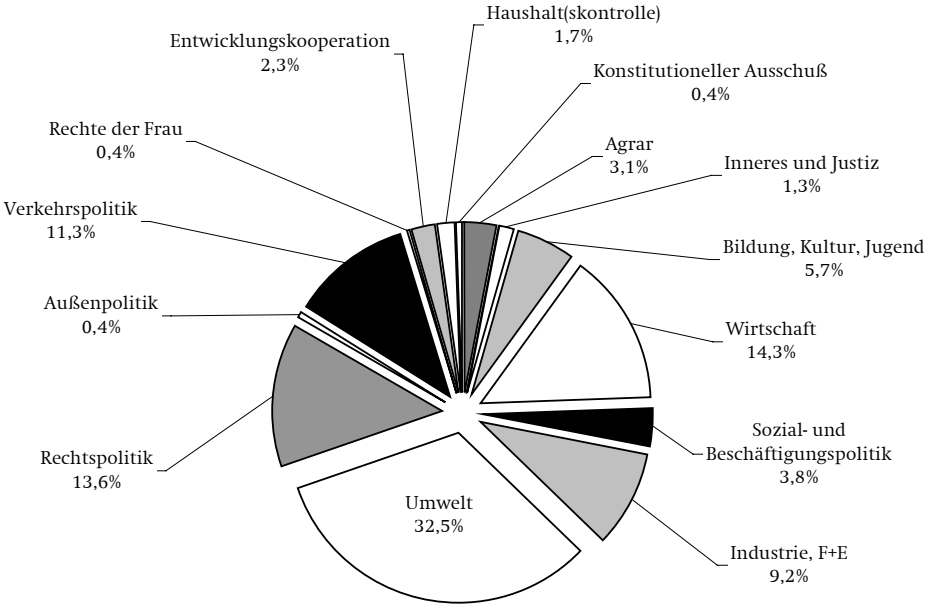


Abbildung 4
Dauer aller erfolgreich abgeschlossenen 477 Mitentscheidungsverfahren, 1993 bis Januar 2004

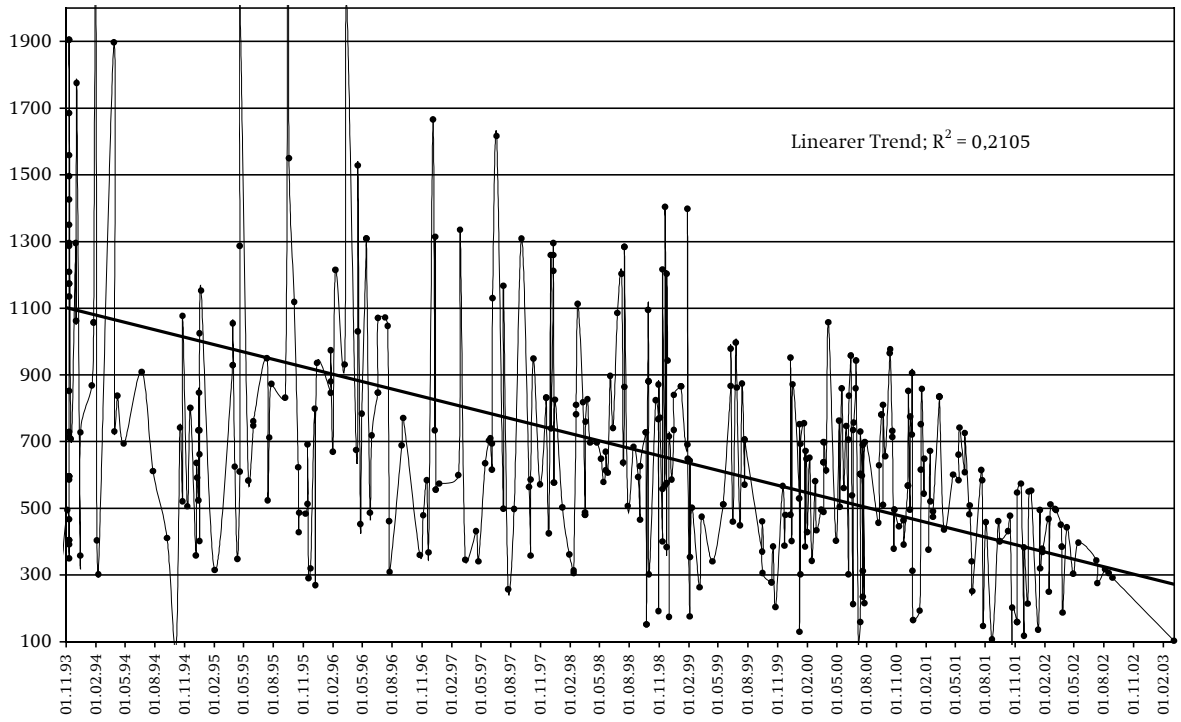


Abbildung 5
Parlamentarische Anfragen, 1979–2003

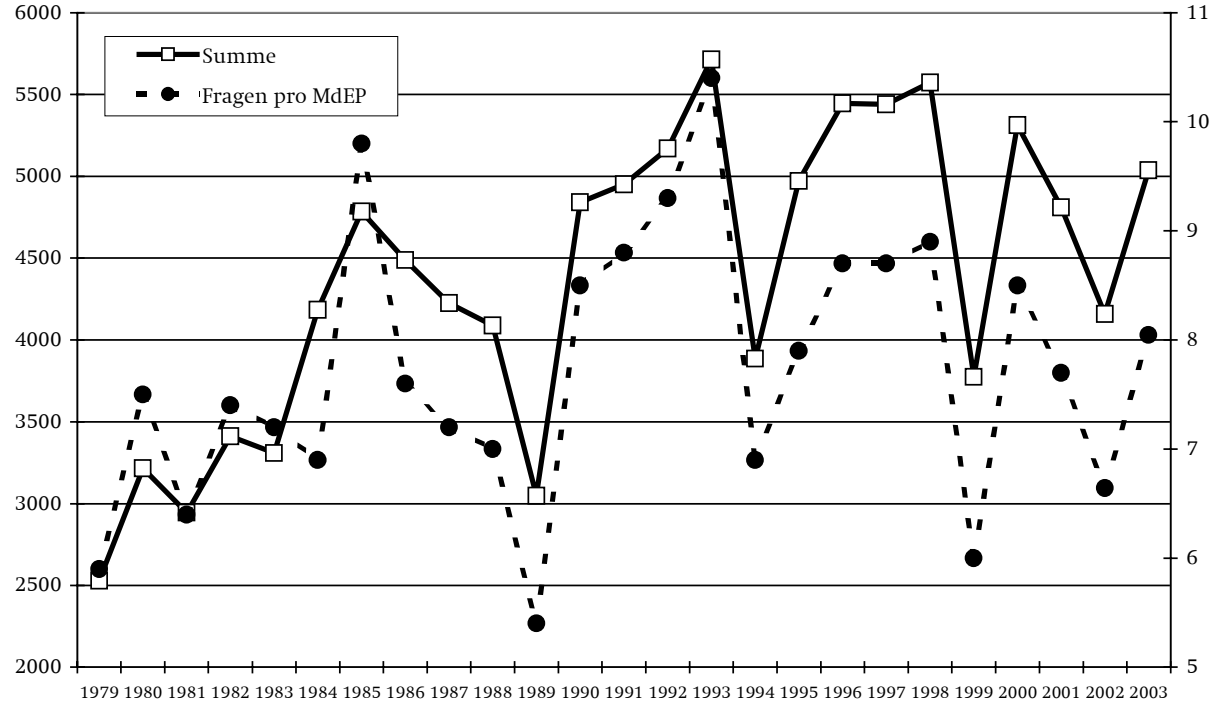


Abbildung 6
Initiativentschließungen 1979–2003

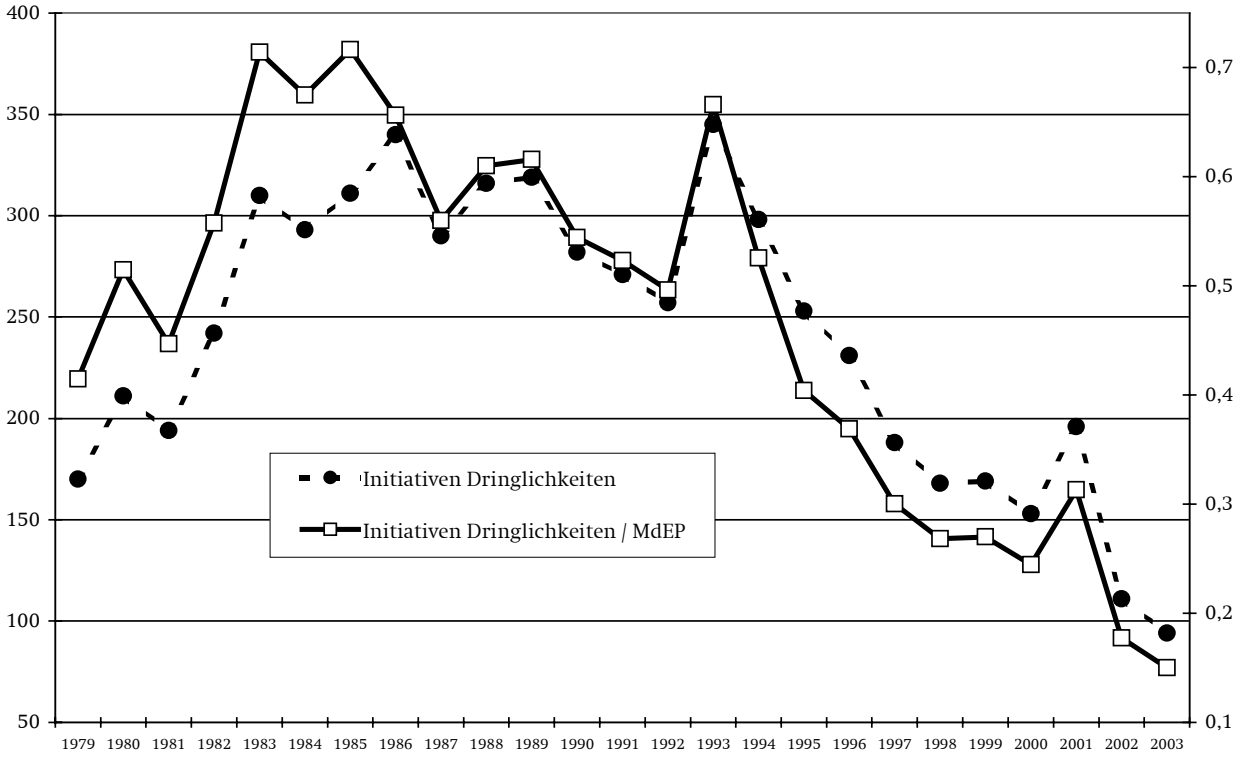


Tabelle 7
Nutzung des parlamentarischen Fragerechts, 1993–2003

Jahr	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
Schriftliche Anfragen	4111	2906	3661	4131	4231	4114	2869	4163	3715	3517	4088
Fragen zur Fragestunde	1325	813	1013	1053	1024	1255	831	1004	972	576	864
Fragen mit Debatte	279	166	297	261	185	204	75	145	122	65	85
Summe	5715	3885	4971	5445	5440	5573	3775	5312	4809	4158	5037
davon: Fragen an den Rat	757	715	875	775	773	923	588	895	834	788	669

Abkürzungen

COSAC	Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
EIB	Europäische Investitionsbank
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	EU-Vertrag
EVP	Europäische Volkspartei
EVP-CD	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)
EZB	Europäische Zentralbank
EZBS	Europäisches Zentralbanksystem
F+E	Forschung und Entwicklung
FTE	Forschung und Technologie
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GO EP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
KOM	Kommission
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
QM	Qualifizierte Mehrheit
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
TEN	Transeuropäische Netze
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion