

Petra Grabner

Das Europäische Parlament und seine Rolle im neuen europäischen Gefüge

Deskriptoren: Europäisches Parlament; Konvent; Verfassung.

Ratifikation der EU-Verfassung

„Das Europäische Parlament billigt die Verfassung und unterstützt die Ratifizierung vorbehaltlos“ – so die zentrale Schlussfolgerung in der EntschlieÙung des Europäischen Parlaments (EP) vom 12. Jänner 2005.¹ Der *Vertrag über eine Verfassung für Europa* wurde vom EP mit großer Mehrheit angenommen: 500 Abgeordnete (Abg) stimmten bei 137 Gegenstimmen sowie 40 Enthaltungen für diesen Text. Als Bewertung wurde in der EntschlieÙung festgehalten, „dass die Verfassung insgesamt einen guten Kompromiss und eine erhebliche Verbesserung der bestehenden Verträge darstellt, der unmittelbar nach seiner Umsetzung erhebliche Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger (sowie für das EP und die nationalen Parlamente als deren demokratische Vertretung), für die Mitgliedstaaten (einschließlich ihrer Regionen und Gebietskörperschaften) für die effiziente Funktionsweise der EU und damit für die Union als Ganzes mit sich bringen wird“.

Richard Corbett, Berichterstatter der Sozialdemokratischen Fraktion, stellte fest, dass die Verfassung die Europäische Union (EU) von einem 15-sitzigen Minibus zu einem Reisebus in voller Größe aufwerten würde, mit Sitzen für 25 und mehr. Solch ein größerer Bus bräuchte auch einen größeren Motor, stärkere Bremsen und sogar eine Notbremse – all dies sei mit der Verfassung gegeben. Der *Rapporteur* für die Fraktion der Europäischen Volkspartei, *Íñigo Méndez de Vigo*, stieß in dasselbe Horn: Die Verfassung würde das sog Demokratiedefizit der Union beseitigen und zu mehr Klarheit bzw Transparenz führen. Die Gründungsväter *Monnet*, *Schuman* und *Spinelli* hätten diese Verfas-

sung sicher als einzigartige Möglichkeit gesehen, die Werte der Union zu garantieren.²

Demnach leitete das EP mit der Ratifikation des Verfassungsvertrags nicht nur eine weitere Etappe im Verfassungsgebungsprozess der Union ein. Schenkt man diesen Worten Glauben, sind mit dem Verfassungsvertrag auch die zentralen Forderungen an die Neugestaltung der EU erfüllt, die den Post-Nizza-Prozess charakterisierten und in der Erklärung von Laeken formuliert wurden. Dieser Prozess verlief aber keineswegs friktionsfrei. Zudem ist mit der Entscheidung des EP nur ein weiterer Schritt erfolgt, der Ratifikationsprozess aber noch nicht abgeschlossen: Bis zum endgültigen Inkrafttreten (frühestens im November 2006) folgen noch die Ratifizierung durch die Mehrheit der nationalen Parlamente und in etlichen Ländern Volksabstimmungen.

Der bisherige Weg zur EU-Verfassung: Konvent und Regierungskonferenz

Anstöße zu einer Verfassung für die EU waren in der Vergangenheit nicht zuletzt aus den Reihen des EP selbst gekommen – man denke nur an den *Spinelli*-Entwurf. Insofern überrascht es nicht, dass das EP die Ratifizierung als großen historischen Moment würdigte und sich einmal mehr als traditioneller Advokat einer EU-Verfassung präsentierte.³ Dies gilt umso mehr, als sich gerade das EP immer wieder im Zentrum der Kritik betr das Demokratie- bzw Legitimationsdefizit der Union fand. Mitunter wurde ihm nicht viel mehr als dekorative Funktion im institutionellen Gefüge zugebilligt, wenngleich die Vertragsrevisionen ab Mitte der 1980er

1 EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa: 2004/2129 (INI).

2 EP, DG IV, Press Release No 1, 11.1.2005, „Constitution – Parliament sets out its views“.

3 Vgl Vorschau „Sonderausgabe“, 10.–13.1.2005, Entwurf einer EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (Bericht *Corbett* und *Méndez de Vigo*) 11.

Jahre einen beachtlichen Zugewinn an Bedeutung mit sich brachten.

Es war jedoch nicht alleine das institutionelle Interesse des EP, das den Anstoß zum Entwurf einer Verfassung gab. Der eigentliche politische Impuls erfolgte auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000.⁴ Konkretisiert wurde dies schließlich mit der Erklärung von Laeken ein Jahr später, in welcher der Europäische Rat die offenen Fragen bezüglich der „Zukunft der Union“ an den EU-Konvent verwies. Inspiriert war diese Herangehensweise nicht zuletzt von der erfolgreichen Arbeit des Konvents zur EU-Grundrechte-Charta. Die Bezeichnung Konvent wie auch später der Begriff der Verfassung setzten sich in der Diskussion aber erst allmählich durch. Diese Begriffsgeschichte rund um Resultat und Gremium der Zukunftsdebatte ist jedoch von hoher symbolischer wie auch politischer Prägekraft, „weil alle Politik immer auch ein Streit um Worte ist“.⁵ Allerdings wurde auch im EP die Konventsmethode bzw die historische Bezugnahme⁶ sehr unterschiedlich bewertet. *Klaus Hänsch*, Mitglied des Konventspräsidiums, etwa zog den Schluss: „Der ‚Konvent zur Zukunft Europas‘ musste sich selbst erfinden. Alle Vergleiche mit dem Konvent von Philadelphia, dem der Französischen Revolution oder dem Herrenchiemseekonvent erwiesen sich schon auf den ersten ernsthaften Blick als historisch haltlos.“⁷

Was das Mandat des Konvents anging, so bestand dies in der Beantwortung einer Reihe von, in vier Themengebiete gebündelte, Fragen und der Erarbeitung entsprechender Vorschläge, wobei va die Stichworte „mehr Demokratie“, „Transparenz“ und „Effizienz in der EU“ die große Leitlinie vorgaben.

-
- 4 Allerdings verwies das EP immer wieder darauf, sich als erste Institution der EU und schon vor dem Misserfolg des Vertrags von Nizza für die Einrichtung eines Konvents und die Konstitutionalisierung eingesetzt zu haben (*Duhamel-Bericht*).
 - 5 *Puntscher Riekmann/Pollak*: Europäische Demokratie – ein gemeinschaftliches Projekt, Forum Parlament (0/2002) 6.
 - 6 So wurde auch die Begründung zum Entschließungsantrag unter ein Zitat von *Thomas Jefferson* gestellt, Vorschau „Sonderausgabe“ (FN 3) 22.
 - 7 *Hänsch*, Der Konvent – unkonventionell, *Integration* (4/2003) 331.

Der EU-Konvent schloss seine Arbeit nach teilweise mühsamem Ringen im Juni 2003 mit der Vorlage des Verfassungsentwurfes ab. Die letztgültige Entscheidung oblag allerdings vorerst den Staats- und Regierungschefs.⁸ Folgerichtig wertete der Europäische Rat in Thessaloniki das Schlussdokument auch lediglich als gute Ausgangsbasis für die weiteren Verhandlungen. Doch auch dies erwies sich als dorniger Weg, scheiterte doch vorerst die Regierungskonferenz in Rom Ende 2003. Das EP, namentlich vertreten durch seinen damaligen Präsidenten *Pat Cox*, quittierte das zwischenzeitliche Scheitern mit heftiger Kritik und vertrat für das folgende Halbjahr die Devise: „The time for a Constitutional Treaty settlement has come, and that time is now“. Eine weitere Verzögerung würde das Vertrauen der europäischen Bürgerinnen und Bürger nachhaltig unterminieren.⁹ Und tatsächlich konnte unter irischem Vorsitz schließlich im Juni 2004 eine Einigung über eine modifizierte Version erzielt werden. Endgültig abgeschlossen wurden die Arbeiten der Regierungskonferenz mit der Unterzeichnung der Verfassung am 29. Oktober 2004 in Rom.¹⁰

Ein großer Schritt für das Europäische Parlament?

Bereits die Verträge von Maastricht und Amsterdam trugen mit der Einführung bzw Verein-

-
- 8 Zum Spannungsfeld v Konventsmethode u herkömmlicher Regierungskonferenz: *Dinan*, Governance and Institutions: The Convention and the Intergovernmental Conference, *Journal of Common Market Studies* (1/2004) 27ff; *Magnette/Nicolaidis*, The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric, *West European Politics* (3/2004) 381ff; *Marhold*, Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz, *Integration* (4/2002) 251ff. Zum Vertragscharakter *Müller-Graff*, Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, *Integration* (3/2004) 186ff.
 - 9 EP, Cabinet of the President, Press & Communications Team, Brussels, 25.3.2004, www.europarl.eu.int/europe2004/textes/04%2003%2025%20constitution.pdf.
 - 10 Für einen Vgl v Konventsentwurf, Vorschlägen im Verlauf der Regierungskonferenz und dem Endergebnis s www.europa.eu.int/scadplus/cig2004/index_de.htm u weiterführende Links.

fachung des Mitentscheidungsverfahrens zu einer beträchtlichen politischen Aufwertung des EP bei, wurde damit doch in wesentlichen Bereichen eine Waffengleichheit mit dem Ministerrat herbeigeführt. Entgegen manchen Befürchtungen führte die sog Kodezision auch nicht zu einem Sinken der Effizienz im EU-Gesetzgebungsverfahren.¹¹ Das Herzstück der Verfassung in Bezug auf das EP bildet nun die weitere Ausdehnung dieses Verfahrens zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und damit verbunden auf fast doppelt so viele Fälle der Unionsgesetzgebung wie bisher. Dies betrifft auch so zentrale Politikbereiche wie die Asyl- und Einwanderungspolitik oder Maßnahmen gegen internationale Kriminalität und Terrorismus. Dass auch eine verstärkte Beteiligung an besonderen Gesetzgebungsverfahren erfolgt, kann als zusätzliche Aufwertung der Rolle des EP als Mitgesetzgeber gesehen werden. Auch die Haushaltsbefugnisse werden paritätisch mit dem Rat geteilt und erstrecken sich nunmehr auf alle Ausgaben der Union.¹²

Zudem bedürfen manche Beschlüsse, die bisher in ausschließlicher Rats-Zuständigkeit lagen, künftig ebenfalls der Zustimmung des EP, so zB:

- der Beschluss über die Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit;
- die Anwendung der Flexibilitätsklausel (die es der Union ermöglicht, in der Verfassung nicht vorgesehene Maßnahmen zu treffen, um die in der Verfassung festgesetzten Ziele zu erreichen);
- der Beschluss über die Anwendung einer allgemeinen Übergangsbestimmung für den Wechsel von Einstimmigkeit auf qualifizierte Mehrheit oder vom besonderen auf das gewöhnliche Gesetzgebungsverfahren;
- bestimmte Beschlüsse, die die Ausweitung des Anwendungsbereichs von in der Verfassung vorgesehenen Rechtsgrundlagen

ermöglichen, wie zB die den Europäischen Staatsanwalt betreffenden Beschlüsse oder die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

Im Bereich der GASP, in dem das EP keine Entscheidungsbefugnis hat, erhält es nun zumindest ein allgemeines Recht auf Unterrichtung und Konsultation. Zu Recht wurde allerdings darauf hingewiesen, dass damit die Säulenstruktur nur teilweise überwunden wurde.¹³ Insgesamt kann aber sicherlich von einer größeren Klarheit hinsichtlich der Legislativverfahren sowie einer stärkeren demokratischen Legitimation europäischer Gesetzgebung gesprochen werden.

Auch im Bereich von internationalen Abkommen wird die Zustimmung des EP zur allgemeinen Regel. Was Änderungen der Verfassung selbst angeht, erhält es ein Initiativrecht, die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen muss durch einen Konvent erfolgen. Der Rat kann nur mit Zustimmung des EP beschließen, den Konvent nicht einzuberufen. Zur Überarbeitung der Verfassung bedarf es allerdings weiterhin der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten. Für den Fall einer schwerwiegenden Verletzung der Werte der Union durch einen Mitgliedstaat wurden die bereits bestehenden Möglichkeiten durch die Verfassung bestätigt: Demnach können die Rechte dieses Staates nach der Einleitung eines Verfahrens, das der Zustimmung des EP bedarf, ausgesetzt werden. Neu hingegen sind die Bestimmungen für einen möglichen Austritt aus der EU – dieser Fall war bisher nicht vorgesehen. Die nunmehr verankerte Festlegung besagt, dass der betreffende Staat seine Absicht mitteilt und nach der Aushandlung der Einzelheiten sowie nach Zustimmung des EP ein Abkommen mit diesem Staat abgeschlossen wird.

Die Zahl der Mitglieder des EP wurde auf 750 beschränkt und die Unter- und Obergrenzen für die Verteilung festgelegt. Die Verfassung sieht keine Sitzverteilung pro Mitgliedstaat vor, sondern beauftragt den Europäischen Rat, auf Initiative des Parlaments und mit dessen Zustimmung vor den Wahlen 2009

11 Vgl *Maurer*, The Legislative Powers and Impact of the European Parliament, *Journal of Common Market Studies* (2/2003) 227ff.

12 *Wessels*, Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?, *Integration* (3/2004) 161ff; *Tömmel*, Eine Verfassung für die EU: institutionelle Anpassung oder System-Reform?, *Integration* (3/2004) 202ff.

13 *Monar*, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents, *Integration* (4/2003) 536ff.

einen Beschluss über die Sitzverteilung auf der Grundlage des Prinzips der „degressiv proportionalen“¹⁴ Vertretung mit mind sechs und max 96 Sitzen pro Mitgliedstaat zu fassen.

Schließlich werden auch die Aufgaben des EP im Bereich der politischen Kontrolle vertieft: Der Kommissionspräsident wird künftig vom Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder auf Vorschlag des Europäischen Rates, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt, gewählt. Zudem soll diese Wahl die Ergebnisse der Europawahlen berücksichtigen. In Folge werden die gesamte Kommission, der zukünftige Außenminister der EU (der allerdings nach einem speziellen Modus ernannt wird) und die Kommissionsmitglieder vom Rat im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten benannt und müssen sich als Kollegium einem Zustimmungsvotum im EP stellen. So das EP einen Misstrauensantrag gegen die Kommission annimmt, muss damit auch der Außenminister zurücktreten.

Das EP 2004–2009 und darüber hinaus: Status quo und Fragen an die Zukunft

Das EP besteht nach den Wahlen 2004 aus 732 Mitgliedern. Der Wahlgang war im Wesentlichen von denselben Problemen geprägt, die den EP-Wahlen seit jeher den Ruf von „second order elections“ eintrug: stetig sinkende Wahlbeteiligung, Zersplitterung in national getrennte Wahlkämpfe und damit verbunden ein weitgehendes Fehlen von spezifisch europäischen Themen.¹⁵ In zahlreichen, va auch neuen Mitgliedstaaten, attackierten Oppositionsparteien teils sehr erfolgreich die Regierungsparteien. Mitunter geschah dies jedoch auch auf Basis von kritischen Positionen gegenüber der Union bzw der Vertiefung des Integrationsprozesses.¹⁶ Grob gesprochen gab es in der politischen Zusammensetzung des EP keine größeren Verschiebungen.

Zu verweisen ist allerdings va auf die neu gegründete *Fraktion Unabhängigkeit/Demo-*

kratie, die europaskeptische und -feindliche nationale Abgeordnetengruppen in sich vereint: Hierzu zählen etwa die *UK Independence Party* (11 Abg) sowie die *Liga der polnischen Familien* (10 Abg). Ebenfalls erwähnenswert sind die Fraktion *Union für ein Europa der Nationen* (27 Abg) und die 29 Fraktionslosen, zu denen zB die belgischen Abg von *Vlaams Belang* (3), jene des französischen *Front National* (7), sechs Abg der polnischen Partei *Selbstverteidigung*, der FPÖ-Vertreter *Andreas Mölzer* sowie *Hans-Peter Martin* und *Karin Resetarits* zählen.¹⁷ Hinzu kommt, dass sich die Heterogenität des Parteienspektrums deutlich erhöht hat: mittlerweile sitzen im EP Abg von 183 nationalen politischen Gruppierungen.

Vor diesem Hintergrund erscheint auch ein Blick auf die Details der Abstimmung zur Ratifikation der Verfassung interessant: Wenig überraschend stimmten die Abg der *UK Independence Party* geschlossen dagegen, ebenso wie jene der *polnischen Liga*, des *Front National* und der schwedischen *Juni-Liste* sowie *Andreas Mölzer* (FPÖ). Etliche Gegenstimmen kamen auch noch von anderen Abg aus skandinavischen Ländern, aus Tschechien sowie dem Vereinigten Königreich (zB *Conservative and Unionist Party*, unterstützt von Abg der Schwesterparteien aus Ulster und Schottland), womit dieser letztgenannte Block am deutlichsten aus der Fraktion der *Europäischen Volkspartei* ausscherte. Bei den Stimmenthaltungen dominierten mit fast der Hälfte der Stimmen erneut polnische Abg.¹⁸

Dies wirft auch ein grelles Licht auf die anstehenden Verfassungsreferenden. Brachten die Beitrittsreferenden in den neuen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Malta) noch weitgehend sehr hohe Zustimmungsraten bei, wenn gleich teilweise enttäuschend niedrigen Beteiligungsraten, könnte der nun anstehende Ratifikationsprozess noch mit einigen Überraschungen aufwarten. Lediglich Litauen und Ungarn haben die Verfassung durch das nationale Parlament bereits ratifiziert. In einigen Ländern ist eine endgültige Entscheidung, ob ein Refe-

14 Dh, dass sich in der Anzahl der Abg je Mitgliedstaat die Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten nicht proportional abbilden; damit werden kleinere Länder bevorzugt.

15 Vgl *Picker/Zeglovits* in diesem Heft.

16 Vgl *Gaisbauer* in diesem Heft.

17 *Hrbek*, Europawahl 2004: neue Rahmenbedingungen – alte Probleme, *Integration* (3/2004) 211ff.

18 Eigene Berechnungen.

rendum stattfinden wird, noch nicht gefällt. Mit besonderem Interesse werden sicherlich die angekündigten Referenden in Großbritannien, Dänemark und Polen verfolgt werden. Wie die letzte Eurobarometer-Umfrage ergab,¹⁹ war die Zustimmung zur Verfassung Ende 2004 in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt, wobei vor allem die einigermassen negative Haltung in Dänemark und dem Vereinigten Königreich (36% bzw 29% der Befragten) ins Auge sticht. In diesen Ländern ist auch die Anzahl derjenigen, die sich noch keine Meinung gebildet haben, relativ hoch. Positiver scheint die polnische Bevölkerung gestimmt zu sein: Hier beträgt die Zustimmung immerhin 73% bei nur 11% ausdrücklicher Ablehnung. Insgesamt besteht jedoch sicherlich in diesem Prozess noch großer Mobilisierungsspielraum für nationale Akteure.

Der erste Artikel der Verfassung begründet die doppelte Legitimität der Union, die vom Willen der Bürgerinnen und Bürger als auch

¹⁹ Vgl Eurobarometer 62 (2004).

der Staaten Europas geleitet wird. In seiner positiven Bewertung der Verfassung berief sich auch das EP immer wieder auf diesen Passus. Je erfolgreicher der anstehende Ratifikationsprozess verläuft, desto besser wird diese Legitimität zu Tage treten.

Bezüglich der künftigen Rolle des EP stellen sich vorrangig die folgenden Fragen: Eine der großen Aufgaben besteht fraglos in der Sozialisation der Abg vor aus den neuen Mitgliedstaaten. Angesichts der Heterogenität des im EP vertretenen nationalen Parteienspektrums wird es spannend zu beobachten sein, ob damit auch die Entwicklung neuartiger Koalitionen und Präferenzen einhergeht. Zudem wird es zu den großen Aufgaben zählen, die bedeutende Rolle des Parlaments im europäischen Gesetzgebungsprozess an die europäische Öffentlichkeit zu kommunizieren und damit auch einen Abbau des allg immer wieder konstatierten Informationsdefizits zu erreichen. Schließlich stellt sich die Frage nach einer Weiterentwicklung des europäischen Parteiensystems und damit veränderter Rahmenbedingungen für künftige EP-Wahlen.

Andreas Maurer/
Daniela Kietz

Die nationalen Parlamente im Rahmen des EU- Verfassungsvertrages – Möglichkeiten und Grenzen im neuen Europa

Deskriptoren: COSAC; Europäische Union; Europäische Verfassung; Parlament, nationales.

Die Mehrheit der nationalen Parlamente der Europäischen Union (EU) verfügt auf der Grundlage der Verfassungen, der Geschäftsordnungen oder einfacher Gesetze über Instrumente zur Kontrolle der Mitglieder im Rat der EU. So sichern sich die Abgeordneten – in Bezug auf Umfang, Zeitpunkt und Verfahren der Kontrolle, auf das Informationsmanagement sowie auf die Kontrollwirkungen – unterschiedlich ausgeprägten Einfluss auf die

Ausgestaltung der nationalen Europapolitik. Die konkrete Ausprägung der parlamentarischen Begleitung der Europapolitik ist daher mannigfaltig.¹ Diese reicht vom verbindlichen und bindenden Verhandlungsmandat für das Regierungsmitglied (in Dänemark, Österreich und Finnland), über das Recht zur Abgabe rechtlich unverbindlicher Stellungnahmen (zB

¹ Maurer, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente (2002).