

Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Das spannungsgeladene Verhältnis zwischen dem Europäischen Parlament (EP) und dem Rat der Europäischen Union, kurz Rat oder Ministerrat, prägte das zurückliegende Jahr. In zentralen Themen wie der Flüchtlingskrise oder dem von Jean-Claude Juncker auf den Weg gebrachten Investitionsplan konnte zwar rasch Einigung zwischen beiden Organen hergestellt werden. Andererseits markierten die Auseinandersetzungen über Handelsabkommen mit Kanada (CETA), den USA (TTIP) und anderen WTO-Mitgliedern sowie unterschiedliche Sichtweisen über den mit dem Votum der britischen Bevölkerung ausgelösten, in seinen Einzelheiten bislang nur schemenhaft darstellbaren Prozess des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union¹ Sollbruchstellen im interinstitutionellen Gefüge. Gleiches gilt beispielhaft für neue vom Parlament eingesetzte Untersuchungsausschüsse zur Besteuerungspolitik und zur Umsetzung der Autoabgasnormen der Europäischen Union. Im Untersuchungszeitraum setzte das Europäische Parlament Untersuchungsausschüsse zum Skandal um manipulierte Abgastests und zu den ‚Panama Papers‘-Enthüllungen ein. Zwei aufeinanderfolgende Sonderausschüsse (TAXE I und II) befassten sich mit der Frage einer fairen und effizienten Unternehmensbesteuerung. Hierzu verabschiedete das Parlament am 16. Dezember 2015 als Reaktion auf die ‚Luxleaks‘-Enthüllungen mit 500 gegen 122 Stimmen bei 81 Enthaltungen eine Entschließung, in der es Gesetzesinitiativen zur transparenteren Gestaltung, Koordinierung und Annäherung der Politik im Bereich der Körperschaftssteuer in der Europäischen Union vorschlägt. Der Vorstoß des Parlaments drängt die EU-Mitgliedstaaten dazu, gegen aggressive Steuerplanung und -vermeidung durch internationale Unternehmen vorzugehen. Da das Parlament in seiner Entschließung vom legislativen Aufforderungsrecht Gebrauch machte, legte die Europäische Kommission im Februar 2016 die angeforderten Vorschläge für die gerechte Besteuerung der Unternehmen vor, die den im EP-Bericht enthaltenen Forderungen weitgehend entsprechen. Im Rahmen des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OGV) wird nun über Maßnahmen beraten, die die Mitgliedstaaten zu gegenseitiger Information verpflichten, wenn sie Maßnahmen setzen, die zu Unternehmensvergünstigungen führen. Darüber hinaus soll Whistleblowern mehr Schutz gewährleistet werden und eine verbindliche, länderspezifische Berichterstattung für multinationale Unternehmen bezüglich ihrer Finanzdaten, Gewinne, entrichteten Steuern und erhaltenen Subventionen eingeführt werden. Im Januar 2016 richtete das Parlament einen Untersuchungsausschuss ein,

1 Vgl. hierzu die im Beratungsprozess befindlichen Berichte von Berichterstatter Elmar Brok/Mercedes Bresso, Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments: Entwurf eines Berichts über die Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon, 2014/2249(INI), 20. Januar 2016; sowie Berichterstatter Guy Verhofstadt, Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments: Entwurf eines Berichts über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, 2014/2248(INI), 5. Juli 2016.

der mutmaßliche Verstöße der Automobilindustrie gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit Emissionsmessungen prüft. Der Ausschuss prüft mutmaßliche Versäumnisse der Kommission und der mitgliedstaatlichen Behörden bei der Beobachtung, Umsetzung und Durchsetzung der für die Emissionsmessung verwendeten Prüfzyklen.

Ende Juni 2015 billigte das Europäische Parlament mit 464 Stimmen bei 131 Gegenstimmen und 19 Enthaltungen den von Jean-Claude Juncker im November 2015 vorgelegten Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) zur Konjunkturbelebung.² Bei den im OGV organisierten Verhandlungen dieses 315-Milliarden-Euro-Pakets konnte das Parlament ein parlamentarischer Mitspracherecht bei der Ernennung des leitenden Personals erstreiten³ und die demokratische Kontrolle der Programmumsetzung durchsetzen. Der Verhandlungsdelegation des Parlaments ist auch zu verdanken, dass der aus ungenutzten Margen des EU-Haushalts stammende Anteil an der Finanzierung des Garantiefonds des EFSI um 1 Mrd. auf nun 3 Mrd. Euro erhöht, die Umschichtungen aus der Verkehrskomponente der CEF (Connecting Europe Facility) auf 2,8 Mrd. Euro und diejenigen aus dem Forschungsprogramm Horizont 2020 auf 2,2 Mrd. Euro gesenkt wurden. Die Liste der geförderten Projekte wird öffentlich sein und es werden Förderfähigkeitskriterien für die Unterstützung aus Mitteln des EFSI festgelegt, zu denen die Übereinstimmung mit den politischen Strategien der Europäischen Union und die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze gehören.

Einigkeit zwischen den Mehrheiten des Parlaments und des Ministerrates konnte auch bei den vor allem in Osteuropa umstrittenen Sofortmaßnahmen zur Flüchtlingskrise erzielt werden. Am 9. September 2015 stimmte das Parlament zunächst mit 498 Stimmen bei 158 Gegenstimmen und 37 Enthaltungen einem ersten Notfallplan zu, der befristete Maßnahmen zur Umsiedlung von 40.000 Asylsuchenden aus Italien und Griechenland über zwei Jahre in andere EU-Länder vorsah.⁴ Bereits anlässlich der Debatte zu dieser Erstmaßnahme unterstrich die Abgeordnete Ska Keller (Grüne/EFA) die Notwendigkeit eines „dauerhaften Verteilungsschlüssels für den Notfall. Wir müssen in der Lage sein, Entscheidungen zu treffen und voranzukommen, wenn ein Notfall auftritt, anstatt uns von einigen Mitgliedstaaten aufhalten zu lassen.“⁵ Der Kommissionsvorschlag sollte einen dauerhaften und verbindlichen Umsiedlungsmechanismus einführen, der automatisch aktiviert werden könnte. Diese ständige Notfallumsiedlungsregelung müsse sich zudem „auf einen bedeutenderen Beitrag zur Solidarität und zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten gründen, einschließlich einer beträchtlichen Aufstockung der Zahl verfügbarer Umsiedlungsplätze“. Die dauerhafte Regelung sollte auf klar vorherbestimmten Kriterien aufbauen, und „auf der Grundlage transparenter und objektiver Indikatoren ausgelöst werden können“. Auch die zweite Parlamentsresolution vom 17. September 2015 zur Umsiedlung von 120.000 Asylsuchenden aus Italien, Griechenland und Ungarn

2 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Juni 2015 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 (C8-0007/2015).

3 Die Ernennungen des geschäftsführenden Direktors des Investitionsausschusses und seines Stellvertreters müssen künftig vom Parlament nach entsprechenden Anhörungen gebilligt werden.

4 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. September 2015 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (C8-0156/2015 – 2015/0125(NLE)).

5 Vgl. auch im Folgenden Europäisches Parlament: Verteilung von Asylsuchenden in der EU: Abgeordnete billigen Notfallplan, Pressemitteilung, 9. September 2015.

erging nach dem obligatorischen Konsultationsverfahren auf Grundlage von Art. 78 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Das Parlament billigte den Kommissionsvorschlag ohne Abänderungen mit 370 Stimmen bei 134 Gegenstimmen und 52 Enthaltungen.⁶ Darüber hinaus nahmen die Abgeordneten eine legislative Entschließung an, in der sie festhielten, dass ihre Zustimmung unbeschadet ihrer ursprünglichen Position zum dauerhaften Krisenumverteilungsmechanismus gälte, der nach dem OGV verabschiedet werden müsse. Dieser solle Asylsuchende unter den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer Aufnahmekapazitäten verteilen und dabei auf folgenden Kriterien beruhen: Bevölkerungszahl (Gewichtung 40 Prozent), Gesamt-BIP (40 Prozent), durchschnittliche Zahl bisheriger Asylanträge (10 Prozent) und die Arbeitslosenquote (10 Prozent). Am Mechanismus effektiv teilnehmende Mitgliedstaaten erhielten einen Pauschalbetrag von 6.000 Euro je umgesiedelter Person. Sollte ein Mitgliedstaat zeitweilig nicht in der Lage sein, an dem Mechanismus teilzunehmen, müsste dieser die Gründe darlegen und einen finanziellen Beitrag zum EU-Haushalt in Höhe von 0,002 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) leisten. Die Kommission müsse dann feststellen, ob eine solche höchstens zwölf Monate geltende Ausnahmeregelung berechtigt ist.

Sicher liegen die Sichtweisen der Mitgliedstaaten zur Frage des Umgangs mit Flüchtlingen und Wanderungswilligen sowie der Quotierung von Migrationskontingenten weit auseinander. Die Blockaden und Klagen einiger osteuropäischer Staaten beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gegen die im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit gefällten Beschlüsse deuten darauf ebenso hin wie die restriktive Außengrenzkontrollpolitik Ungarns oder Österreichs.⁷ Die ungarische Nichtigkeitsklage gegen den Ratsbeschluss versucht dabei offen den Schulterschluss mit dem Parlament, indem sie unter Verweis auf ein EuGH-Urteil von 1995 argumentiert, dass der Rat nach der Anhörung des Parlaments den Beschlussentwurf in wesentlichen Punkten geändert habe, ohne es erneut anzuhören. Tatsächlich hielt der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Juli 1995 zur Klage des Parlaments gegen den Rat⁸ fest, dass das Erfordernis der Parlamentsanhörung während des Gesetzgebungsverfahrens das Erfordernis einschließe, das Parlament immer dann erneut zu konsultieren, wenn der endgültig verabschiedete Text als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört worden ist, es sei denn, die Änderungen entsprechen im Wesentlichen einem vom Parlament selbst geäußerten Wunsch.⁹

6 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2015 zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn (C8-0271/2015 – 2015/0209(NLE)).

7 Gerichtshof der Europäischen Union: Nichtigkeitsklage, eingereicht am 3. Dezember 2015, Ungarn/Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-647/15), sowie Nichtigkeitsklage, eingereicht am 2. Dezember 2015, Slowakische Republik/Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-643/15).

8 Richtlinie 93/89/EWG über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten – Erneute Anhörung des Europäischen Parlaments, Rechtssache C-21/94.

9 Vgl. zum Beispiel auch die Urteile vom 1. Juni 1994 in der Rechtssache C-388/92, Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2067, Randnr. 10, und vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93, Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 38.

Gleichwohl zeigen aber die Beschlüsse des Parlaments in dieser Frage, dass die Abgeordneten sich nicht von der ungarischen Klage einnehmen lassen und mittelfristig eher als kompromissfähige und beschlusslegitimierende Kraft fungieren können, um die zerstrittenen Mitgliedstaaten wieder einander anzunähern.

Die EU-Wahlrechtsreform in der Verlängerung

Im Nachgang zu den Europawahlen 2014 sowie im Vorgriff auf die nächsten Wahlen 2019 beriet das Europäische Parlament im Oktober und November 2015 erneut über eine Reform des Europawahlaktes. Nach der am 27. Oktober 2015 abgehaltenen Debatte stimmte das Parlament mit einer eher knappen Mehrheit von 315 gegen 234 Stimmen bei 55 Enthaltungen für die entsprechenden Reformen des Wahlaktes von 1976.¹⁰ Vor dem Hintergrund der lebhaften Auseinandersetzungen über die Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten ging das Parlament dabei so weit, seine von vielen Mitgliedstaaten angefochtene Strategie der Spitzenkandidaten und ihrer quasi-automatischen Kür als Kommissionsführung im Wahlakt festzuschreiben. Der Europawahlkampf solle mit offiziell nominierten EU-weiten Spitzenkandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission ausgefochten werden und die jeweiligen Kandidaten müssten hierzu auch als Bewerber für die Europawahl ins Rennen gehen. Wohl auch auf Wunsch größerer Parteien aus Deutschland empfiehlt das Parlament auch die Einführung einer verbindlichen Sperrklausel zwischen 3 und 5 Prozent. Und da Tschechien, Irland, Malta und die Slowakei bei der Europawahl 2014 ihren im Ausland lebenden Bürgerinnen und Bürgern nicht erlaubten, ihre Stimme für einen Kandidaten im Heimatstaat abzugeben, verlangt das Parlament, dass alle EU-Bürgerinnen und -Bürger, die im Ausland leben, an der Europawahl teilnehmen können müssen und die Mitgliedstaaten hierzu die Briefwahl, elektronische Stimmabgabe oder Stimmabgabe über das Internet zulassen sollten. Zum Zwecke der Europäisierung der Wahlkämpfe sollten auf den Stimmzetteln künftig auch die Namen und Logos der europäischen politischen Parteien neben denjenigen der einzelstaatlichen Parteien aufgedruckt werden. Angesichts der schwachen Mehrheit, mit der es die Wahlaktreform verabschiedete, wird es dem Parlament schwerfallen, seine erheblich von der Position einiger Mitgliedstaaten abweichenden Vorschläge in den Verhandlungen mit dem Rat durchzusetzen. Das vertrauliche ‚Non-Paper‘ der niederländischen Ratspräsidentschaft vom April 2016 unterstrich bereits, dass mit Ausnahme einer einzigen Delegation alle Mitgliedstaaten die Konstitutionalisierung des Spitzenkandidatenmodells ablehnen.¹¹ Auch die erste Debatte im Rat für Allgemeine Angelegenheiten vom 3. Juni 2016 deutete an, dass die vom Parlament avisierte Verknüpfung der Wahl mit der Kommissionsinvestitur sowie die Vorschläge zum E-Voting auf teilweise heftigen Widerstand stoßen.¹²

10 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union (2015/2035(INL)).

11 Dutch Presidency Non-Paper: Proposal for a Council decision adopting the provisions amending the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage, 20. April 2016; als geleaktes Dok. abrufbar unter: <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2016/04/COM-President-non-paper.pdf> (letzter Zugriff: 11.10.2016).

12 European Commission: Internal Flash report – Council GAG meeting of 3 June 2016.

Parlament und Handelspolitik – Führt die Parlamentarisierung über Politisierung zur Selbstblockade?

In ihren Wirkungen und auf die ‚Brüsseler‘ Akteure, Instrumente, Verhandlungsprozesse und mitgliedstaatliche Institutionen einwirkenden Variablen bislang weitgehend unterbelichtet ist die Entwicklung, die das Europäische Parlament im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Union durchmacht. Das Feld der Außenhandelsbeziehungen, obwohl „*ab ovo*“ supranational geregelt,¹³ erfuhr durch den Lissabonner Vertrag einen supranational-parlamentarischen Schub, indem nicht nur die autonome Handelspolitik dem Anwendungsbereich des OGV, sondern auch die auf Grundlage von Art. 207 AEUV geschlossenen, bi- wie multilateralen Handelsverträge der Zustimmungspflicht des Parlaments zugeschlagen wurden. Zwar verlief die Integration des Außenhandelsbereichs weitgehend pfadabhängig in Richtung supranationaler Entscheidungsfindung, da sie bereits in den Römischen Verträgen angelegt war und somit vor allem der Kommission weitreichende Handlungsbefugnisse und darauf aufbauend Handlungsspielräume übertrug. Die mitgliedstaatlichen Regierungen konnten jedoch – weitgehend unbemerkt von der politisch-parlamentarischen Öffentlichkeit – Vetorechte in der autonomen Gemeinsamen Handelspolitik (GHP; Anti-Dumping-Politik) geltend machen und blieben überdies immer die Schaltstelle der finalen Autorisierung von Verhandlungsmandaten und Verhandlungsergebnissen beim Abschluss von Handelsabkommen. Insofern brachte erst der Lissabonner Vertrag substantielle Verschiebungen hin zum supranationalen Pol, da über die Neuformulierungen der Art. 207 und 218 AEUV sowohl eine substantiell-funktionale Kompetenzverlagerung von der nationalen Ebene auf die Unionsebene und prozedural-institutionell vom Rat auf das Europäische Parlament erfolgte. Denn Art. 218 Abs. 3 AEUV erweitert die Liste derjenigen Fälle, in denen es der Zustimmung des Parlaments bedarf, auf alle „Übereinkünfte in Bereichen, für die (...) das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (...) gilt“. Da in Folge der Lissabonner Vertragsreform alle Maßnahmen der GHP nach dem OGV verabschiedet werden und Art. 218 AEUV keine anders lautenden Bestimmungen enthält, ist die Zustimmung des Parlaments somit für den Abschluss aller bi-, pluri- und multilateralen Handelsabkommen nach Art. 207 AEUV erforderlich.¹⁴

Bekanntlich hat sich das Parlament aufgrund der neuen Anreizstrukturen des Lissabonner Vertrages Mitspracherechte in allen Phasen der Handelsvertragspolitik erkämpft. Wesentliches Instrument hierfür war das interinstitutionelle Rahmenabkommen von 2010, das Parlament und Kommission als ihre bilateralen Beziehungen mit Substanz füllenden Vertrag geschlossen hatten. Hierin verpflichtete sich die Kommission auf Informations- und Konsultationsroutinen gegenüber dem Parlament. Für die hierzu den Verhandlungen internationaler Handelsabkommen vorgelagerten Phasen der Mandatserteilung des Rates an die Kommission gilt ein faktisches, gleichwohl informelles Konsultationsrecht ‚über Bande‘: Entsprechend der Vertragsregeln der Art. 207 Abs. 3 und 218 AEUV ermächtigt der Rat die Kommission zur Aufnahme der Verhandlungen für Handelsabkommen. Anschließend obliegt es der Kommission, die Verhandlungen nach Maßgabe der vom Rat erteilten Richtlinien und im Benehmen mit dem vom Rat bestellten Handelsausschuss zu führen. Die für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Abkommen geltende

13 Sophie Meunier/Nicolaidis Kalypso: The European Union as a Conflicted Trade Power, in: Journal of European Public Policy 6/2006, S. 906-925, hier S. 908 f.

14 Vgl. Jean-François Brakeland: Politique commerciale et aide humanitaire, in: Giuliano Amato/Herve Bribosia/Bruno De Witte (Hrsg.): Genesis and Destiny of the European Constitutional Treaty, Brüssel, Bruylant, 2007, S. 868.

allgemeine Rechtsvorschrift Art. 218 Abs. 10 AEUV normiert nur eine recht allgemeine Regel, wonach „das Europäische Parlament (...) in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet (...)“ wird. Die Kommission ist somit rechtlich dazu verpflichtet, das Parlament regelmäßig und im gleichen Umfang, in dem sie den vom Rat bestellten Handelsausschuss informiert (Art. 207 Abs. 3 (3) AEUV), über den Stand der Verhandlungen zu unterrichten. Das Parlament geht seit 2009 davon aus, dass die Formulierung „Stand der Verhandlungen“ alle Phasen des abkommensspezifischen Entscheidungszyklus umfasst, von den Empfehlungen der Kommission an den Rat über die Mandatserteilung und dessen Durchführung bis hin zum Abschluss des Abkommens. Tatsächlich erklärte sich die Kommission im 2010 geschlossenen Rahmenabkommen bereit, das Parlament „umgehend und umfassend in allen Phasen der Verhandlungen zu und des Abschlusses von internationalen Übereinkünften einschließlich der Festlegung von Verhandlungsleitlinien“ zu unterrichten, wobei die Unterrichtung „so rechtzeitig [erfolgt], dass [das Europäische Parlament] seinen Standpunkt zum Ausdruck bringen kann und die Kommission den Standpunkten des Parlaments im Rahmen des Möglichen Rechnung tragen kann“.¹⁵

Im Juli 2015 nahm das Europäische Parlament seine Empfehlungen an die Europäische Kommission für die Verhandlungen mit den USA über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) mit 436 Stimmen bei 241 Gegenstimmen und 32 Enthaltungen an.¹⁶ Bernd Lange, Berichterstatter und Vorsitzender des Ausschusses für internationalen Handel begründete die parlamentarischen Empfehlungen wie folgt:

„Wir erleben eine beispiellose Globalisierung, und unsere Bürger und Unternehmen sind mittendrin. Als Abgeordnete ist es unsere demokratische Pflicht, hier gestaltend einzugreifen. Wenn dieser Prozess der ganzen Bevölkerung zugutekommen soll, dürfen wir nicht die Verhandlungsführer alleine walten lassen. Deshalb haben wir (...) unsere Leitlinien für die Art von Handelsabkommen festgelegt, für die die Kommission sich in den Verhandlungen einsetzen soll.“¹⁷

Im Einzelnen forderte das Parlament ein transparentes Verfahren, robuste Arbeitnehmerrechte und Schutz personenbezogener Daten sowie öffentlicher Dienstleistungen. Darüber hinaus bestand das Parlament darauf, dass TTIP das Recht der Gesetzgeber auf beiden Seiten des Atlantiks, Gesetze erlassen zu dürfen, nicht durch private Schiedsgerichte oder andere Einrichtungen unterläuft. Der Kompromisstext über die angestrebten Instrumente zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten, den die Fraktionen in langen und angespannten Verhandlungen ausarbeiteten, und der mit 447 Stimmen bei 229 Gegenstimmen und 30 Enthaltungen gebilligt wurde, skizziert ein neues System zur Rechtsprechung, das die in Handelsabkommen bisher üblichen Bestimmungen über Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS), die auf private Schiedsgerichte setzen, ersetzen soll. Das neue System soll demokratischen Grundsätzen entsprechen und der demokratischen Kontrolle unterliegen,

15 Europäisches Parlament/Europäische Kommission: Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, hier: Punkte 23 und 24, in: Amtsblatt der EU L304, 20. November 2010, S. 47.

16 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2015 mit den Empfehlungen des Europäischen Parlaments an die Kommission zu den Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) (2014/2228 (INI)).

17 Europäisches Parlament: TTIP: Besserer Zugang zu US-Markt, Schutz von EU-Standards, neue Streitbeilegung, Pressemitteilung, 8. Juli 2015.

„in deren Rahmen etwaige Streitsachen in öffentlichen Verfahren transparent von öffentlich bestellten, unabhängigen Berufsrichtern verhandelt werden, eine Berufungsinstanz vorgesehen ist, die Kohärenz richterlicher Urteile sichergestellt wird und die Rechtsprechung der Gerichte der EU und der Mitgliedstaaten geachtet wird und die Ziele des Gemeinwohls nicht durch private Interessen untergraben werden können.“

TTIP sollte nach den Vorstellungen des Europäischen Parlaments die geltenden US-Beschränkungen hinsichtlich ausländischer Beteiligungen an Verkehrsunternehmen und Airlines abschaffen, EU-Anbietern den Zugang zum Telekommunikationsmarkt der Vereinigten Staaten erleichtern und die Öffnung des amerikanischen Beschaffungsmarkts auf allen Regierungsebenen „wesentlich ausweiten“. Zugleich müsse für EU-Verbraucher, ihre persönlichen Daten, ihre Gesundheit und Sicherheit ein hohes Schutzniveau gewährleistet und Sozial-, Steuer- und Umweltdumping verhindert werden. Die Progressive Allianz der Sozialdemokraten (S&D) setzte durch, dass öffentliche Dienstleistungen vom TTIP-Abkommen ausgeschlossen werden sollten; zudem seien starke Schutzmaßnahmen für die EU-Regeln zu den geschützten geografischen Herkunftsangaben vorzusehen. Die Abgeordneten der Europäischen Volkspartei (EVP) setzten im Gegenzug durch, das TTIP zur „gegenseitigen Anerkennung gleichwertiger Standards“ führen solle. Von diesem Grundprinzip ausgenommen werden dürften allerdings Bereiche, in denen Europäische Union und USA „sehr unterschiedliche“ Regelungen haben, wie zum Beispiel beim Einsatz von Hormonen in der Rinderzucht, bei gentechnisch veränderten Organismen (GVO), bei der Genehmigung von Chemikalien und bei Chemikalien, die Störungen des Hormonsystems verursachen („endokrine Disruptoren“) sowie beim Klonen von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke.

Im Februar 2016 verabschiedete das Parlament mit 532 Stimmen bei 131 Gegenstimmen und 36 Enthaltungen seine Empfehlungen zum multilateralen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TISA).¹⁸ Die hierzu zwischen 23 Staaten und der Europäischen Union laufenden Verhandlungen betreffen immerhin rund 70 Prozent der Wirtschaftsleistung in der Europäischen Union und sollen in ein Abkommen münden, das den Zugang der EU-Unternehmen zu internationalen Märkten erleichtert. Gleichzeitig betonte das Parlament, dass TISA weder die Europäische Union noch nationale und lokale Behörden zwingen dürfte, öffentliche Dienstleistungen dem internationalen Wettbewerb zu öffnen. Um EU-Unternehmen vor unfairem Wettbewerb aus dem Ausland zu schützen, forderten die Abgeordneten die Herstellung von Gegenseitigkeit hinsichtlich der Marktöffnung, da der EU-Dienstleistungssektor den Wettbewerbern aus Drittländern bereits weiter geöffnet sei als jener der Partnerländer. Eine Öffnung ausländischer Märkte sollte insbesondere im Hinblick auf das öffentliche Beschaffungswesen, Telekommunikation, Verkehr sowie Finanzdienstleistungen und digitale Dienstleistungen vorangetrieben werden. Das Parlament fordert von TISA zweitens den Abbau von durch Drittländer gegenwärtig auferlegten, einschränkenden Praktiken gegen EU-Unternehmen, wie zum Beispiel die erzwungene Datenlokalisierung oder Obergrenzen für ausländische Beteiligungen. Drittens streben die EP-Empfehlungen eine Verringerung des Verwaltungsaufwands für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) an, da ihnen die erforderlichen Finanz- und Personalressourcen fehlen, um internationale Handelsvorschriften auf Augenhöhe mit multinational agierenden Konkurrenten umzusetzen. Neben dieser Positivistik

18 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Februar 2016 mit den Empfehlungen des Europäischen Parlaments an die Kommission zu den Verhandlungen über das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TiSA) (2015/2233(INI)).

markiert die EP-Empfehlung allerdings auch eine Kette sogenannter ‚roter Linien‘, die von TISA auf jeden Fall ausgenommen bleiben müssten: Hierzu gehören vor allem die öffentlichen Dienstleistungen in der Europäischen Union, wie zum Beispiel Bildung, Gesundheit, soziale Dienste, Systeme der sozialen Sicherheit und audiovisuelle Dienstleistungen. Der in TISA angesprochenen Datenschutzbestimmungen müssten für EU-Bürgerinnen und -Bürger den aktuellen und künftigen Standards entsprechen. Die Rechte der europäischen, einzelstaatlichen und lokalen Behörden, Rechtsvorschriften im Interesse der Öffentlichkeit zu erlassen, sollten rechtlich vollständig abgesichert werden. Auch müssten diese Institutionen weiterhin über das Recht verfügen, Dienste, die zuvor privatisiert wurden, wieder unter öffentlich-rechtliche Verwaltung zu bringen. Zudem fordert das Parlament die Einführung einer Revisionsklausel, durch die ein Mechanismus eingeführt wird, der den Vertragspartnern die Möglichkeit einräumt, das Abkommen zu kündigen oder Verpflichtungen zur Liberalisierung einer Dienstleistung auszusetzen oder rückgängig zu machen, insbesondere im Falle von Verstößen gegen Arbeits- und Sozialnormen.

In den Auseinandersetzungen über das Für und Wider des transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens TTIP streiten die Protagonisten sowohl im Europäischen Parlament als auch in den Mitgliedstaaten über die Art des Verhandlungsverfahrens sowie über einzelne, die funktionale Reichweite des Abkommens betreffende Inhalte (Investitionsschutz, GVO, Öffnung oder Schutz der Märkte im Bereich der Dienstleistungen etc.). Auffällig an diesem Streit ist nicht nur die Vehemenz, mit der die Argumente ausgetauscht werden; zu beobachten waren und sind ähnlich gelagerte Frontstellungen auch im Falle der Verhandlungen über das euro-kanadische Freihandelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)¹⁹ oder das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Singapur. Bemerkenswert ist in all diesen Fällen aber auch, wie einzelne Akteure dieses Streits mit ‚verdeckten‘ und ‚gezinkten‘ Karten spielen. So fällt auf, das sich nicht nur Europaabgeordnete und globalisierungskritische Nichtregierungsorganisationen, sondern auch – oftmals lauter und gegenüber dem jeweiligen Wahlvolk bewusst aufgebrachter – Abgeordnete der nationalen Parlamente und sogar Vertreter der Regierungen Deutschlands, Österreichs und Frankreichs über die Intransparenz der Verhandlungen und die hierbei ins Auge gefassten Schiedsgerichtsmechanismen für Klagen privater Investoren gegen Staaten erregen. Auf den ersten, flüchtigen Blick scheint an der Kritik selbst wenig Überraschendes. Tatsächlich wäre es ja in höchstem Maße bedenklich, wenn – entsprechend der von einigen Regierungsvertretern empört dargebrachten Erzählung – die Europäische Kommission eigenmächtig mit den USA eine Schiedsgerichtsbarkeit schaffen würde, die unterhalb des Radars der parlamentarischen wie national-gouvernementalen Öffentlichkeit darüber befinden sollte, unter welchen Bedingungen Mitgliedstaaten privaten Investoren gegenüber schadenersatzpflichtig sind, wenn oder weil sie zum Beispiel in einem gesundheitspolitischen Gesetz jedwede Bewerbung von Tabakgütern verböten. Mit welcher ‚gezinkten‘ Karten hierbei aber vor allem die nationalen Akteure spielen, zeigt der Blick in das Verhandlungsmandat zum CETA-Abkommen vom 15. Dezember 2015 deutlich. Zur Erweiterung des Verhandlungsumfangs auf den Bereich „Investitionen“ heißt es dort:

19 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Dezember 2013 mit der Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat, die Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst zu den Verhandlungen über ein Abkommen über eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und Kanada (2013/2133(INI)).

„Die entsprechenden Bestimmungen des Abkommens müssen auf der Erfahrung und den bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer bilateralen Investitionsabkommen aufbauen. (...) Es sollte eine breite Palette von Schiedsforen für die Investoren vorsehen, wie sie derzeit gemäß den bilateralen Investitionsabkommen der Mitgliedstaaten bestehen.“²⁰

Im Mandat zu TTIP vom Oktober 2014 heißt es analog: „build upon the Member States’ experience and best practice regarding their bilateral investment agreements with third countries“.²¹ Anders: Nicht die Kommission hat ‚aus Lust und Laune‘, sondern die mitgliedstaatlichen Regierungen haben – übrigens einstimmig (sic!) – in stolzer Erinnerung ihrer eigenen, fast 200 bilateralen Investitionsschutzabkommen²² gefordert, dass die Kommission mit Kanada und den USA über eine Investitionsschiedsgerichtsbarkeit verhandelt, die jenseits der normalen, öffentlichen Gerichtsbarkeit der Europäischen Union und/oder ihrer Mitgliedstaaten anzusiedeln ist. Das Wirtschaftsminister, Bundeskanzler und Staatspräsidenten entsprechende Verhandlungsergebnisse im Nachhinein als Fehler und undemokratisch anprangern, ist ein gefährliches Spiel mit der Öffentlichkeit, den Medien und Parlamenten. Denn die bislang in Berlin, Wien oder Paris geäußerte Kritik an den Verhandlungsergebnissen zu TTIP oder CETA zielt darauf ab, die Europäische Kommission für einen Sachverhalt verantwortlich zu machen, den diese auf explizite Anweisung der Kritiker verhandelt hat.²³

Für das Parlament markiert dieses von Unaufrichtigkeit geprägte Spiel mit ‚gezinkten‘ Karten und der offensichtlich damit beabsichtigten Verantwortungsdiffusion im Spannungsfeld von mitgliedstaatlichen Regierungen, Ministerrat und Europäischer Kommission eine bedeutende Lücke in der Informations- und Konsultationspraxis zu internationalen Übereinkünften. Denn deutlich wird hierbei, dass die parlamentarischen Informationsrechte des Art. 218 AEUV den die Verhandlungen autorisierenden Ministerrat nicht explizit verpflichten, das Parlament zu den Verhandlungsmandaten oder -leitlinien zu informieren oder gar zu konsultieren. Art. 218 Abs. 10 fordert lediglich, dass das Parlament „in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet“ werden soll. Wer der ‚Sender‘ dieser Unterrichtung ist, bleibt dabei unklar. Im Ergebnis generieren die Vertragsartikel 207 und 218 AEUV daher ein von informationeller Asymmetrie gekennzeichnetes

20 Rat der Europäischen Union: Änderung der Verhandlungsrichtlinien für ein Abkommen über wirtschaftliche Integration mit Kanada, damit die Kommission ermächtigt wird, im Namen der Union über Investitionen zu verhandeln, 15. Dezember 2015, Dok. 12838/11.

21 Council of the European Union: Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America, 9 October 2014, Dok. 11103/13.

22 Vgl. Hanno Wehland: Schiedsverfahren auf der Grundlage bilateraler Investitionsschutzabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und die Einwendung des entgegenstehenden Gemeinschaftsrechts, in: SchiedsVZ 2008, S. 222. Er nennt eine Zahl von etwa 190 bilateralen Investitionsschutzabkommen.

23 Nachträglich behauptet das deutsche Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) in den Kurzerläuterungen zum Verhandlungsmandat, dass die Bundesregierung der Auffassung sei, „dass keine spezifischen Vorschriften zum Investitionsschutz erforderlich sind, weil Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten hinreichenden Schutz bieten. Viele Mitgliedstaaten der EU und auch die EU-Kommission wollten solche Fragen aber einbeziehen.“ Wie diese Einlassung des BMWi mit der Tatsache der einstimmigen Beschlussfassung im Ministerrat zu vereinbaren ist, bleibt das Geheimnis des Ministers und seiner Mitarbeiter. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Leitlinien für die Verhandlungen über ein umfassendes Handels- und Investitionsabkommen – bezeichnet als Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft – zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika. Kurzerläuterungen zum TTIP-Verhandlungsmandat, abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/ttip-mandat-kommentiert,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Zugriff: 11.10.2016).

Verhältnis im Dreieck zwischen Parlament, Kommission und Rat. Denn über das mit der Kommission ausgehandelte Rahmenabkommen zieht das Parlament zwar umfassende und tatsächlich frühzeitig Informationen, sodass sich die Abgeordneten mit den Vertretern der Kommission in einem zwar informellen, aber in seinen Wirkungen doch echten Konsultationsverhältnis ins Benehmen setzen können. Allerdings sind die Kommissionsunterlagen immer nur Entwürfe und Vorschläge für Mandate, Verhandlungsleitlinien und vergleichbare Texte, über deren definitive Formulierung die Mitgliedstaaten im Ministerrat oder aber im Haushaltsausschuss befinden.

Gegenüber diesen beiden Gremien beißt sich das Parlament jedoch die Zähne aus. Denn die Kommission ist auf die Einhaltung des Rahmenabkommens aufgrund des besonderen, durch die Möglichkeit des parlamentarischen Misstrauensvotums gerahmten, Verhältnisses sanktionsmächtig verpflichtet. Über ein entsprechendes Instrumentarium verfügt das Parlament nicht im Verhältnis zum Ministerrat. Faktisch ist das Parlament damit auf das Wohlwollen der Mitgliedstaaten angewiesen. Und dieses hat sich das Parlament in den letzten Jahren teuer erkaufte. Basis hierfür sind die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 12. März 2014 zwischen dem Parlament und dem Rat über die Übermittlung an und die Bearbeitung durch das Parlament von im Besitz des Rates befindlichen Verschlussachen in Bezug auf Angelegenheiten, die nicht unter die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fallen.²⁴ Gleiches gilt für den Beschluss des EP-Präsidiums vom 15. April 2013 über die Regeln zur Behandlung vertraulicher Informationen durch das Europäische Parlament. Beide Regelwerke stellen Akte der massiven parlamentarischen Beschränkung in Zugang und Nutzung von als vertraulich gekennzeichneten Verhandlungspapieren dar, ohne dass sich das Gegenüber – in Gestalt des Ministerrates und seiner vorgelagerten Gremien – auf ein besonderes Verpflichtungsverhältnis zum Parlament stützen müsste. Das parlamentarische Selbstorganisationsrecht mag dem Parlament zwar dazu verholfen haben, über seine Geschäftsordnung und das Instrument der bilateralen Abkommen mit der Kommission weitreichende Mitwirkungsbefugnisse erstritten zu haben. Die Praxis der beschränkten Informationspolitik des Ministerrates gegenüber den Europaabgeordneten verdeutlicht aber, dass das Parlament im erheblichen Unterschied zu den nationalen Parlamenten nicht über ein parlamentarisches Selbstbestimmungsrecht verfügt. Auch nationale Parlamente unterliegen im Hinblick auf Zugang und Nutzung vertraulicher Dokumente besonderen Beschränkungen. Grundlage hierfür sind aber selbstbeschränkende, autonome Parlamentsgesetze, in denen sich die nationalen Parlamentsmehrheiten auf einen besonderen Umgang mit klassifizierten Texten verpflichten. Die ‚Inhaber‘ beziehungsweise unmittelbaren ‚Nutzer‘ dieser Dokumente sind den Parlamenten gegenüber vollumfänglich rechenschaftspflichtig und entstammen zumeist der jeweiligen Parlamentsmehrheit. Ein vergleichbares Verhältnis besteht auf EU-Ebene teilweise zwischen Parlament und Kommission, nicht aber zwischen Parlament und Ministerrat. Drastischer formuliert geriert sich der Ministerrat gegenüber dem Parlament letztlich als kaum fassbarer Monarch, der selbstherrlich darüber bestimmt, welche Unterlagen er mit den supranationalen Vertreter des gewählten ‚Dritten Stands‘ zu teilen bereit ist.

24 European Parliament/Council of the European Union: Interinstitutional Agreement of 12 March 2014 between the European Parliament and the Council concerning the forwarding to and the handling by the European Parliament of classified information held by the Council on matters others than those in the area of the common foreign and security policy, in: Official Journal of the European Union C95, 1 April 2014, S. 1-7.

Ein Ausblick in den Austritt

Eher zwiespältig fiel die parlamentarische Begutachtung des vom Europäischen Ratspräsidenten vorgelegten Kompromisspapiers zu den britischen Reformforderungen aus. Das Parlamentsplenium widmete sich in einer Debatte über den EU-Gipfel vom 18. und 19. Februar 2016 dieser Frage. Der ‚Deal‘ zwischen der Europäischen Union und Großbritannien konzentrierte sich auf Sonderbestimmungen in den Bereichen der wirtschaftspolitischen Steuerung, der Wettbewerbsfähigkeit, der Souveränität und der Immigration. So sollte die im Vertrag über die Europäische Union (EUV) festgelegte Zielbestimmung einer „immer engeren Union“ künftig für Großbritannien nicht mehr gelten und zugewanderte EU-Ausländer sollten nicht von Beginn an Lohnzuschüsse und Wohnungshilfen erhalten. Gleichzeitig sollten Nicht-Euro-Länder nicht für die europäische Währung aufkommen müssen. Auf informellen, aber offenbar wirksamen Druck der Beobachterdelegation des Europäischen Parlaments (Guy Verhofstadt, ALDE, Elmar Brok, EVP, und Roberto Gualtieri, S&D) konnte sichergestellt werden, dass der ‚Deal‘ nur bei einem Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union in Kraft träte. So sollte sichergestellt werden, dass die über den ‚Deal‘ manifestierte ‚Zergliederung‘ der Union nicht als Blaupause für andere Staaten herangezogen werden könnte. Am 24. Februar 2016 debattierte das Plenum anschließend ausführlicher über Großbritanniens Zukunft in der Europäischen Union. Zwar sprachen sich die meisten Abgeordneten für einen Verbleib des Landes in der Europäischen Union aus. Gleichwohl waren aber auch Stimmen unüberhörbar, die einen EU-Austritt Großbritanniens offen begrüßten. Warnend hob der EVP-Vorsitzende Manfred Weber zum Beispiel hervor, dass bei einem positiven Ausgang des Mitgliedschaftsreferendums nur der nun vorliegende ‚Deal‘ zur Debatte stehe und keine weiteren Verhandlungen stattfinden würden. Gabriele Zimmer, Vorsitzende der Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (KVEL/NGL), kritisierte die Einigung dagegen vehement, da sie die soziale Säule der Europäischen Union abbauen werde und die Europäische Union dem marktradikalen, angelsächsischen Wirtschaftsmodell annähere.

Nach dem Votum der Britinnen und Briten für einen EU-Austritt verabschiedete das Parlament am 28. Juni 2016 eine erste Entschließung über die weitere Vorgehensweise mit 395 Stimmen bei 200 Gegenstimmen und 71 Enthaltungen.²⁵ Hierin ruft das Parlament die Regierung Großbritanniens auf, die demokratische Entscheidung seiner Bevölkerung mit einem rasch und kohärent durchgeführten Austrittsverfahren zu respektieren, wobei am Anfang die Aktivierung des Art. 50 EUV stehen müsse. Die Abgeordneten geben zu bedenken, dass zur Vermeidung von Unsicherheit für alle und zum Schutz der Integrität der Europäischen Union die in Art. 50 EUV genannte Mitteilung der Absicht, aus der Europäischen Union auszutreten, so bald wie möglich erfolgen müsse. Zugleich unterstrich das Europäische Parlament, dass seine Zustimmung zum Abschluss des Austrittsverfahrens erforderlich ist und dass es in vollem Umfang in allen Phasen des Verfahrens einbezogen werden muss. Ganz praktisch rief das Parlament schließlich den Rat auf, die Reihenfolge seiner Vorsitze zu ändern, um zu verhindern, dass der EU-Austritt das Management der täglichen Arbeit der Europäischen Union gefährdet. Bislang sollte Großbritannien in der zweiten Jahreshälfte 2017 die Ratspräsidentschaft übernehmen.

25 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Juni 2016 zu der Entscheidung für den Austritt aus der EU infolge des Ergebnisses des Referendums im Vereinigten Königreich (2016/2800(RSP)).

Weiterführende Literatur

Richard Corbett/Francis Jacobs/Darren Neville: The European Parliament, London 2016.

Doris Dialer/Andreas Maurer/ Margarethe Richter: Handbuch zum Europäischen Parlament, Baden-Baden 2015.

Markus Krajewski: New Functions and New Powers for the European Parliament: assessing the changes of the Common Commercial Policy from the perspective of democratic legitimacy, in: Marc Bungenberg/ Christoph Hermann (Hrsg.): European Yearbook of International Economic Law, Special Issue: Common Commercial Policy after Lisbon, Heidelberg 2013, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2142355 (letzter Zugriff: 11.10.2016).

Andreas Maurer: Comparative Study on Access to Documents (and Confidentiality Rules) in International Trade Negotiations, European Parliament, Brussels/Luxembourg 2015, DOI(pdf): 10.2861/846769 DOI(paper): 10.2861/704650.

Lore Putte/Ferdi De Ville/Jan Orbie: The European Parliament as an International Actor in Trade: from Power to Impact, in: Stelios Stavridis/Daniela Irrera (Hrsg.): The European Parliament and its International Relations, New York 2015, S. 52-69.