

Europäisches Parlament

Andreas Maurer

2017 stand in der Halbzeit des Europäischen Parlaments die Wahl des Präsidiums an. Diese entwickelte sich zu einem massiven Konflikt zwischen den größeren Fraktionen. Martin Schulz wurde 2014 bereits im ersten Wahlgang mit 409 Stimmen zum Präsidenten des Parlaments gewählt. Unterstützung fand er hierbei bei den Sozialisten und Sozialdemokraten (S&D, 121 MdEP), den Christdemokraten und Konservativen der EVP (220 MdEP) und den Liberalen (ALDE, 68 MdEP). Nachdem seine sozialdemokratische Fraktion mit zunächst 191 Sitzen nur als zweitstärkste Gruppierung aus den Europawahlen hervorging, blieb Schulz als Verlierer im Kampf um das Amt des Kommissionspräsidenten nur noch diese Möglichkeit, um im interinstitutionellen Machtgefüge eine herausgehobene Rolle auszuüben. Einer seit 1979 eingeübten Tradition folgend sollte Schulz aber in der Mitte der Legislaturperiode sein Amt zur Verfügung stellen, um einer Nachfolgerin oder einem Nachfolger aus den Reihen der die informelle Koalition tragenden Fraktionen Platz zu machen. Dieser Tradition folgend waren für 2017 auch die Ämter der Vizepräsidenten und der Ausschussvorsitzenden einer Revision zu unterziehen.

Wenn auch an keiner Stelle förmlich festgelegt, berücksichtigen die jeweils nominierungsberechtigten Akteure bei der Auswahl des europäischen Führungspersonals in allen EU-Organen neben der fachlichen Eignung sowohl die geographische Repräsentation als auch die parteipolitische Ausgewogenheit des Gesamtableaus. Da seit 2014 der Kommissionspräsident und der Vorsitzende des Europäischen Rates aus der Familie der EVP stammen, die Kommissionsspitze für fünf Jahre gewählt ist und Art. 15 Abs. 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) für den Europäischen Ratsvorsitz eine Amtsdauer von zweieinhalb Jahren vorsieht, gingen die Sozialdemokraten für 2017 davon aus, dass es beim Austausch der Vorsitzenden zu einer parteipolitischen Rochade zwischen Parlament und Europäischem Rat käme. Ratspräsident Donald Tusk wäre demnach durch einen sozialdemokratischen Vorsitz abgelöst worden. Diese Fallkonstellation hätte wohl auch ohne größere Probleme realisiert werden können, hätte nicht Tusk im Sommer 2016 offen zu erkennen gegeben, dass er für eine zweite Amtszeit kandidieren möchte. In diesem Vorhaben wurde er früh und offen von zahlreichen Staats- und Regierungschefs unterstützt. Vor diesem Hintergrund erwog nun Schulz, ebenfalls an seinem Amt festzuhalten und hierbei mit einer bewährten Tradition des Parlaments zu brechen. Die Begründung hierfür war insofern einleuchtend, als dass es bei einem parteipolitischen Wechsel zugunsten eines EVP-Parlamentarschefs ein massives Übergewicht der europäischen Christdemokraten in allen Organspitzen der Europäischen Union gegeben hätte. Die parteipolitische Balance fällt nur dann etwas nuancierter aus, wenn man prominente Mitspieler des europäischen Machtdispositivs berücksichtigt, die über keinen Organstatus verfügen (Europäische Investitionsbank, Europäischer Auswärtiger Dienst).

Parteilpolitische Herkunft des europäischen Führungspersonals (2016)

<i>Organ / Institution</i>	<i>Vorsitz / Präsident/in</i>	<i>Parteilpolitische Herkunft</i>
Europäischer Rat	D. Tusk	EVP
Europäische Kommission	J.C. Juncker	EVP
Europäische Zentralbank	M. Draghi	--
Europäischer Rechnungshof	K.-D. Lehne	EVP
Gerichtshof der Europäischen Union	K. Lenaerts	--
Europäisches Parlament	M. Schulz	S&D
(Euro-Gruppe)	J. Dijsselbloem	S&D
(Europäischer Auswärtiger Dienst – EAD)	F. Mogherini	S&D
(Europäische Investitionsbank)	W. Hoyer	ALDE

Auf der Rechnung standen diese politisch nachgeordneten Chefposten allerdings weder im Parlament noch im Europäischen Rat. Vor dem Hintergrund der wahrscheinlichen Wiederwahl Tusks bewarb sich Schulz daher ab Sommer 2016 um eine Wiederwahl als Parlamentspräsident. Besonderes Gewicht verlieh Kommissionspräsident Juncker dieser Bewerbung, indem er sie öffentlich und nachdrücklich unterstützte.¹ Nachdem Schulz sich mit seiner Idee aber nicht durchsetzen konnte, kündigte die S&D-Fraktion die 2014 getroffene „Koalitionsvereinbarung“ mit der EVP auf und eröffnete somit ein offenes Rennen um das Amt des Parlamentspräsidenten.

Wahlkampf im Parlament²

Im Nachhinein betrachtet entwickelte sich somit erstmals in der Geschichte des Europäischen Parlaments ein veritabler Wahlkampf um ein Amt, das auf den ersten Blick nur symbolische Bedeutung hat. Denn die Spitze des Parlaments kann zwar Koordinationsmacht gegenüber den Fraktionen und Ausschüssen entfalten, ist dabei aber als „primus inter pares“ im Präsidium (ParlamentspräsidentIn und VizepräsidentInnen) und in der Konferenz der Präsidenten (ParlamentspräsidentIn und Fraktionschefs) auf das Wohlwollen und die Mitwirkung ihrer Mitspieler angewiesen. Um in diesem Rahmen eigenständige Führungsqualität entwickeln zu können, muss der beziehungsweise die PräsidentIn geschickte Agenda-Setting-Strategien entwickeln und selbst Kompromissfähigkeit an den Tag legen. Gegenüber den anderen EU-Organen ist das Präsidentenamt erst in den letzten Jahren und vor allem aufgrund des Engagements der Präsidenten Jerzy Buzek (EVP, 2009 bis 2012) und Schulz (S&D, 2012 bis 2014 und 2014 bis 2017) sichtbar aufgewertet worden. So sieht die mit der Kommission 2010 geschlossene, fünfte³ Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission für mehrere interinstitutionelle Planungs-, Strategie- und Umsetzungsver-

1 Der Spiegel: Juncker will Schulz halten – entgegen früherer Absprachen, 8.7.2016; Der Spiegel: SPIEGEL-Gespräch mit Juncker und Schulz: Tödlich für Europa, 9.7.2016; Die Zeit: Juncker soll mit Rücktritt gedroht haben, um Schulz zu halten, 18.11.2016.

2 Siehe auch den Beitrag „Europäische Parteien“ in diesem Buch.

3 Daniela Kietz/Andreas Maurer: The European Parliament and Treaty Change: Predefining Reforms through Interinstitutional Agreements, in: Daniela Kietz/Peter Slominski/Andreas Maurer/Sonja Puntcher Riekman (Hrsg.): Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 2016, S. 155-199; Florian von Alemann: Die rechtliche Einordnung der interinstitutionellen Vereinbarung als Handlungsform des Unionsrechts in: Ebenda, S. 111-154.

fahren besondere, bilaterale Kooperationsstrukturen vor, die der Parlaments- und Kommissionsspitze vorbehalten sind. Aus diesen Anreizstrukturen heraus entwickelte Schulz ein enges Netz der Zusammenarbeit mit Kommissionspräsident Juncker, das es beiden erlaubte, die Hierarchisierung der politischen Programmbildung und der damit einhergehenden Prioritätensetzung voranzutreiben. Nicht wenige verurteilen diese Kooperationsmethode als „Hinterzimmerpolitik“, die sowohl dem Kollegialcharakter der Kommission als auch dem innerparlamentarischen Demokratieprinzip zuwiderlaufe. Letzteres verdeutlicht sich besonders gut an den Versuchen Schulz‘, das Präsidentenamt durch Mitwirkungen in Gremien aufzuwerten, die vor allem aufgrund ihrer Zusammensetzung besondere Aufmerksamkeit auf sich ziehen. So stieß Schulz im Zuge der Verhandlungen über den Fiskalpakt und die Legislativmaßnahmen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (Six-Pack, Two-Pack) immer wieder in den Europäischen Rat hinein, um zu unterstreichen, dass der Parlamentspräsident Garant dafür sein könne, dass die „Deals“ der Staats- und Regierungschefs „irgendwie“ parlamentarisch flankiert würden. Kulminations- und Wendepunkt dieser beständigen, auf Personalisierung und Führung gerichteten Strategie war die Mitautorenschaft von Schulz beim „Bericht der fünf Präsidenten: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ vom 22. Juni 2015.⁴ Dieses Papier markiert insofern einen Wendepunkt für die Position des Parlamentspräsidenten, als dass zahlreiche Abgeordnete massive Kritik an der Schulz’schen Koautorenschaft äußerten: Wenn das Parlament an seiner – gegenüber der Kommission sogar sanktionsbewehrten! – Kontrollfunktion der Exekutivorgane festhalten wolle, dann verböte sich die aktive Mitwirkung an deren Verhandlungsroutinen. Bei aller Kritik an Schulz’ Marsch in die Exekutivorgane muss festgehalten werden, dass die mediale Inszenierung von Europäischen Gipfeln einerseits und die fortlaufende, lautstarke Präsenz des Parlamentspräsidenten andererseits dafür gesorgt haben, dass dieses Amt mehr als bloße Symbolkraft entfaltet und das Parlament als Ganzes ein Mehr an Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat.

Ein unscheinbarer „Koalitionsvertrag“ mit weitgehenden Konsequenzen

Vor diesem Hintergrund bewegte sich der ab Herbst 2016 laufende Wahlkampf zunächst schleppend, gewann aber an Fahrt und Aufmerksamkeit, nachdem Martin Weber, der Fraktionschef der EVP die als „Koalitionsvertrag“ gepriesene Geheimvereinbarung der EVP mit Sozialdemokraten und Liberalen aus dem Jahr 2014, über Twitter durchstach.⁵ Geheim war dabei weniger die Tatsache, dass es eine solche Vereinbarung gab, als vielmehr ihr Inhalt. Denn während entsprechende Koalitionsverträge für gewöhnlich ein recht detailliertes Arbeitsprogramm für die anstehende Legislaturperiode auf die Schiene setzen, passte die Vereinbarung zwischen S&D, EVP und ALDE auf ein mit großzügigen Absätzen versehenes Blatt Papier. Festgehalten wurde hierin lediglich, dass

„the EPP Group and the S&D Group agree that in the 2014-2019 legislative period of the European Parliament they shall support each other in the election of the President of the European Parliament. They agree that the S&D Group will appoint the President of the European Parliament in the first half of the legislative period and the EPP Group in the second half.“

4 Vgl. Jean-Claude Juncker/Donald Tusk/Jeroen Dijsselbloem/Mario Draghi/Martin Schulz: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Brüssel, 22.6.2015, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf (letzter Zugriff: 9.10.2017).

5 Vgl. auch im Folgenden Barbara Wesel: Vorwürfe vor Wahl zum EU-Parlamentspräsidenten, in: DW-online, 10.1.2017.

Zwei Tage später einigten sich die Fraktionschefs dann noch auf einen Annex, dementsprechend „the Agreement of Understanding signed by the EPP Group and the S&D Group on 24 June 2014 is extended to the ALDE Group. EPP and S&D Group commit themselves to support the candidates of the ALDE Group in the European Parliament“. In beiden Papieren handelt es sich um gegenseitige Zusagen zur Unterstützung von Kandidaten bei der Wahl der Organisationsspitzen des Parlaments. Bezieht sich dieses Versprechen im ersten Papier ausschließlich auf das Amt des Parlamentspräsidenten, weitet der mit der ALDE vereinbarte Annex das Personaltableau auf die Kandidaten für die VizepräsidentInnen sowie die Ausschuss- und Delegationsvorsitzenden aus. Deutlich wird im Nachhinein, wie schlimm es um die Selbstsicherheit der drei Fraktionen nach den Wahlen 2014 bestellt gewesen sein muss. Der vergleichsweise großen Zahl an in das Parlament gewählten Abgeordneten aus dem populistischen, europaskeptischen, rassistischen und rechtsextremen Lager stand eine um 54 Abgeordnete verkleinerte EVP-Fraktion, eine um 15 MdEP geschmälerete ALDE-Fraktion und eine um vier Parlamentarier verkleinerte S&D-Fraktion gegenüber. Im Ergebnis verfügte diese „große Koalition“ aus S&D und EVP nur noch über 411 Stimmen. Dies entsprach einem „Koalitionspuffer“ von gerade einmal 35 Abgeordneten. Unmittelbar vor den Wahlen 2014 fiel dieser Puffer, der die maximal erträgliche Zahl von abtrünnigen Abgeordneten definiert, um sich bei Abstimmungen mit absoluter Mehrheit durchsetzen zu können, mit 86 MdEP noch sehr viel bequemer aus.

Der EVP muss insofern schon 2014 klar gewesen sein, dass sie nicht in allen Fällen mit der Fraktionsdisziplin einiger sie tragender Parteien – zum Beispiel der ungarischen FIDESZ – rechnen kann. In diesem Rahmen bot es sich an, gerade auch im Hinblick auf die Investitur der Kommission Juncker darauf hinzuwirken, die ALDE mit anfänglich 68 Abgeordneten in die Koalition aufzunehmen, um Abtrünnige aus den eigenen Reihen zu kompensieren. Die ALDE hatte ihrerseits größtes Interesse an der Mitwirkung in dieser Koalition, um sich bei den anstehenden Wahlen der Ausschussvorsitze und Vizechefs des Europäischen Parlaments gegen die von 57 auf 70 Abgeordnete angewachsene Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR) durchzusetzen.

Die ab Mitte 2016 im Streit liegenden Fraktionsspitzen bezogen sich seit 2014 immer wieder auf die schriftlich niedergelegte, aber unveröffentlichte Absprache, sahen hierin gar den Grundstein der „Parlamentarisierung“ der Kommission. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung pochte die EVP nun auf den Posten des Parlamentspräsidenten. Die Koalitionsabsprache war aber in dem Moment zerbrochen, in dem sowohl die S&D als auch und die ALDE eigene Kandidaten für das Präsidentenamt aufstellten. EVP-Fraktionschef Weber gab sich dementsprechend beleidigt: „Jetzt werden wir sehen, ob die Unterschriften noch etwas wert sind“. Weber bestand auf der Einhaltung des Abkommens von 2014. Es sei kein „Hinterzimmer-Deal“, sondern „übliche demokratische Kompromissbildung“. Und die daraus entstandene informelle große Koalition habe gute Ergebnisse für die BürgerInnen gebracht. Mit dieser Zusammenarbeit sei jetzt Schluss und „wenn nun Anti-Europäer und Radikale Einfluss auf die Politik im Europaparlament bekämen, dann seien die Sozialdemokraten schuld (...). Sie hätten das Tischtuch zerschnitten.“ Die Sozialdemokraten wiederum sahen sich im Recht, weil auf absehbare Zeit alle anderen EU-Organen von Konservativen geführt würden, wenn sie sich an das Papier von 2014 hielten.

Innerhalb der EVP lief deren Fraktionschef die Kandidatenkür allerdings aus dem Ruder. Ins Rennen geschickt wurden die Irin Mairead McGuinness und der Franzose Alain Lamassoure. Auf eigene Faust gelang es aber Antonio Tajani, dem Chef der Forza-Italia innerhalb der EVP-Fraktion, sich nach vorn zu schieben. Für zahlreiche Christdemokraten war Tajani zunächst äußerst problematisch, da seine Partei erst im Jahre 1998 in die EVP-

Fraktion aufgenommen wurde und historisch kaum Bezüge zur alten italienischen Christdemokratie hatte.⁶ Als Kommissar wurde Tajani zudem wegen seiner zu großen Nähe zur Industrie kritisiert. Die S&D-Fraktion ging ihrerseits mit dem Italiener Gianni Pittella ins Rennen. Pittella genoss über seine eigene Fraktion hinaus hohes Ansehen als „leidenschaftlicher Europäer“ und verlässlicher Verhandlungspartner. Zudem bildete seine Partei die stärkste Gruppe innerhalb der S&D-Fraktion. Da er aber innerhalb der sozialdemokratischen Familie eher zum linken Flügel gezählt wurde, musste er auf Unterstützung der linken und grünen Fraktionen sowie bei den linksliberalen Kräften innerhalb der ALDE (wie die niederländischen Demokraten-66) ansuchen, um überhaupt eine Chance gegen Tajani zu haben.

Von der Blockade zwischen den beiden großen Fraktionen hätten die Liberalen eigentlich profitieren können: Deren Chef Verhofstadt hatte sich seit Eintritt in das Parlament 2009 einen Namen als Verfechter der supranationalen Integrationsmethode und der institutionellen Interessen des eigenen Hauses gemacht. Theoretisch hätte er bei den Präsidentenwahlen im vierten Wahlgang als lachender Dritter aus dem Rennen hervorgehen können. In einem bemerkenswerten Akt der Selbstzerstörung machte er seine Chancen aber vorschnell zunichte, als er still und heimlich im Dezember 2016 Gespräche mit dem Chef der italienischen Fünf-Sterne-Bewegung gestartet hatte. Sein Ziel war, die Partei Beppe Grillos aus der weitgehend europaskeptischen, von der britischen UKIP angeführten Fraktion des Europas der Freiheit und der Direkten Demokratie (EFDD) auszulösen und in die ALDE-Fraktionsgemeinschaft zu transferieren. Die Geheimgespräche wurden Anfang 2017 bekannt, als Grillo seine Parteimitglieder über den „unter vier Augen“ verabredeten Fraktionswechsel abstimmen ließ und hierbei immerhin 78,5 Prozent der abstimmenden 5-Sterne-Mitglieder dafür votierten.⁷ Zahlreiche Europaabgeordnete der französischen Zentristen und der deutschen FDP, die bislang Sympathien für Verhofstadt zu erkennen gaben, fragten sich nun verwundert, welche Motive im Spiel waren, um dem liberalen Europhilen Verhofstadt eine Ehe mit dem populistischen und erklärten EU-Gegner Grillo als möglich erscheinen zu lassen. Die eigene ALDE-Fraktion ließ Verhofstadt unmittelbar nach Bekanntwerden der von Grillo angesetzten Abstimmung auflaufen und durchkreuzte den Deal. Für die Fraktionen der Grünen, der S&D und der EVP hatte sich Verhofstadt mit seinem Grillo-Vorstoß ungläubwürdig und unwählbar gemacht.

Nach all den Zerwürfnissen und Verrenkungen kristallisierte sich im Januar 2017 folgendes Kandidatentableau aus: Drei von sechs KandidatInnen stammten aus Italien, darunter die beiden Spitzenkandidaten der Christdemokraten und Sozialisten, Tajani und Pittella. Für die Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (KVEL-NGL) kandidierte die Italienerin Eleonora Forenza, für die Grünen die Britin Jean Lambert, für die rechtsextreme Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit der Rumäne Laurențiu Rebegea, und für die EKR-Fraktion die Belgierin Helga Stevens. Verhofstadt gab seine Kandidatur am Vorabend der Wahl auf. Zuvor hatte er mit

6 Nicht vergessen bleibt der Widerstand der sogenannten „Athens Group“, in der sich irische, italienische, belgische, niederländische, luxemburgische, baskische und katalanische EVP-Mitglieder unter Führung von John Bruton gegen die Aufnahme der Forza Italia positionierten. Vgl. Karl Magnus Johansson: *European People's Party*, in: Karl Magnus Johansson/Peter A. Zervakis (Hrsg.): *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden 2002, S. 66.

7 Vgl. *La Repubblica*: M5s, Parlamento Ue: salta il passaggio a eurogruppo Alde. Verhofstadt: „Poche garanzie“, 9.1.2017, abrufbar unter: http://www.repubblica.it/politica/2017/01/09/news/m5s_europarlamento_alde-155680742/ (letzter Zugriff: 9.10.2017).

Weber eine explizit so bezeichnete „Koalitionsvereinbarung“ geschlossen, die sich in zweierlei Hinsicht von der großkoalitionären Verabredung aus dem Jahre 2014 unterscheidet: Erstens veröffentlichten EVP und ALDE ihre Vereinbarung. Zwar ohne Orts- und Datumsangabe, gleichwohl ist der Text aber auf der Homepage der ALDE seit dem 17. Januar 2017 abgespeichert und einsehbar.⁸ Zweitens enthält das Dokument keinerlei persönliche Absprachen im Hinblick auf die Wahlen der Organisationsspitzen des Parlaments, sondern ein sehr konkretes, auf die funktionale Reichweite der Union bezogenes Programm mit angekündigten Vorhaben. So verständigten sich EVP und ALDE darauf, auf die Annahme der folgenden drei Parlamentsberichte zur Zukunft der Union hinzuwirken: (1) „Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon“⁹ von Elmar Brok und Mercedes Bresso, (2) Bericht über „eine Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet“¹⁰ von Pervenche Beres und Reimar Böge sowie (3) Bericht über „mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union“ von Verhofstadt.¹¹ Implizit birgt die demonstrative Aufzählung dieser drei Berichte auch eine Einladung an die S&D zur aktiven Mitwirkung, da zwei dieser Beratungsvorlagen als gemeinsame EVP-S&D-Berichte autorisiert waren. Darüber hinaus fordern EVP und ALDE die Kommission zur Ausarbeitung von „legislative proposals establishing a new economic governance in the European Union and especially in the Eurozone based on the so-called Five Presidents report“, und zum „establishment of a new EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“ auf. Außerdem verständigen sich beide Fraktionen darauf, die Umsetzung des Pariser Klimaschutzübereinkommens und des europäischen Emissionshandels, die Ausbildung einer Europäischen Verteidigungsunion, und die Entwicklung eines Europäischen Grenz- und Küstenschutzes voranzutreiben. Im Hinblick auf die Justiz- und Innenpolitik hält die Vereinbarung schließlich fest, dass die Koalitionäre die Gründung eines Nichtständigen Ausschusses des Parlaments initiieren wollen, der die Kapazität der Union zum Schutz der Inneren Sicherheit behandeln soll.

Mit dieser Vereinbarung im Gepäck gelang es der EVP, die Wahl ihres Kandidaten mit den ALDE-Stimmen zu befördern. Geschmälert wurde der Erfolg Tajanis allerdings dadurch, dass er sich erst im vierten Wahlgang mit nur 351 Stimmen gegen Pittella durchsetzen konnte, der am Ende 282 Stimmen errang.¹² In der nachfolgenden Wahl der VizepräsidentInnen konnten sich dann fünf S&D-, vier EVP- und zwei ALDE-Mitglieder sowie je ein Mitglied von EKR, KVEL/NGL und den Grünen durchsetzen. Im Präsidium des Parlaments verfügt die EVP-ALDE-Koalition somit nur über sieben von 15 Stimmen. Um im Präsidium Richtungsentscheidungen durchsetzen zu können, ist die Koalition also auf mindestens eine Stimme der Vizechefs aus den anderen Fraktionen angewiesen.

8 Koalitionsvereinbarung abrufbar unter: <http://alde.eu/en/news/806-alde-and-epp-form-pro-european-coalition/> (letzter Zugriff: 9.10.2017).

9 Europäisches Parlament: Bericht über die Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon, Dok. (2014/2249(INI)).

10 Europäisches Parlament: Bericht über eine Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet, Dok. (2015/2344(INI)).

11 Europäisches Parlament: Bericht über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, Dok. (2014/2248(INI)).

12 Die Abstimmungsergebnisse aller Wahlgänge finden sich im Protokoll der Parlamentsitzung vom 17. Januar 2017, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20170117+TOC+DOC+XML+V0//DE> (letzter Zugriff: 9.10.2017).

VizepräsidentInnen des Parlaments nach der Wahl vom 18. Januar 2017

VizepräsidentInnen gewählt im ersten Wahlgang			VizepräsidentInnen gewählt im zweiten Wahlgang		
1. Mairead McGuinness	EVP	466	8. Evelyne Gebhardt	S&D	315
2. Bogusław Liberadzki	S&D	378	9. Pavel Telička	ALDE	313
3. David-Maria Sassoli	S&D	377	10. Ildikó Gáll-Pelcz	EVP	310
4. Rainer Wieland	EVP	336	11. Ioan Mircea Pașcu	S&D	517
5. Sylvie Guillaume	S&D	335	12. Dimitrios Papadimoulis	KVEL/NGL	469
6. Ryszard Czarnecki	EKR	328	13. Ulrike Lunacek	Grüne	441
7. Ramón Luis Valcárcel Siso	EVP	323	14. Alexander Graf Lambsdorff	ALDE	393

Um sich in Abstimmungen gegen den Rat der Europäischen Union durchsetzen zu können, ist das Parlament auch nach der Wahl Tajanis auf eine Allianz aus EVP, ALDE und S&D angewiesen. Denn die beiden Koalitionsfraktionen bringen mit 286 Sitzen (EVP 216 und ALDE 68) nicht die notwendige Mehrheit von 376 Abgeordneten auf. Selbst die Mitglieder der EKR reichen nicht zur Bildung einer konservativ-liberalen Abstimmungsbündnis aus. Insofern ist das Parlament durch die „echte“ Präsidentenwahl und ohne explizit große Koalition politischer und demokratischer, aber auch unberechenbarer geworden.

Die Brexit-Verhandlungen im Parlament¹³

Ähnlich wie im Europäischen Rat ist die parlamentarische Begleitung der Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs von weitgehender Geschlossenheit in der Positionierung und Transparenz über die in den Verhandlungsprozess gebrachten Stellungnahmen geprägt. Zur Sicherstellung der parlamentarischen Mitwirkung innerhalb des gesamten Austrittsprozesses verständigte sich der Europäische Rat auf seiner informellen Sitzung vom 15. Dezember 2016 auf mehrere Verfahrensgarantien. Demnach wird das Europäische Parlament zu den Vorbereitungstreffen („Sherpa-Treffen“) im Hinblick auf die Brexit-relevanten Tagungen des Europäischen Rates eingeladen. Darüber hinaus wird die nach Art. 218 Abs.10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bestehende Verpflichtung des Rates, das Parlament in allen Phasen der Verhandlungen umfassend und regelmäßig zu unterrichten, wie folgt konkretisiert: Der Ratsvorsitz tritt vor und nach jeder Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten mit dem Parlament – in der Regel mit dem federführenden Ausschuss für Konstitutionelle Angelegenheiten – zu einem Meinungsaustausch zusammen. Darüber hinaus wird der Präsident auf den Sitzungen des Europäischen Rates in der Formation der 27 Mitgliedstaaten gehört. Die parlamentarische Konferenz der Präsidenten (CoP – Parlamentspräsident und Fraktionsvorsitzende) beriet bereits am 8. September 2016 über die Mitwirkungsinstrumente im Austrittsprozess: Sie ernannte Verhofstadt (ALDE) zum Koordinator des Parlaments. Sein Mandat sieht vor, die CoP regelmäßig über den Verhandlungsstand zu unterrichten und zu diesem Zweck die Zusammenarbeit mit den Arbeitsgremien der Kommission und des Rates sicherzustellen. Innerhalb des Parlaments arbeitet Verhofstadt mit einer ebenfalls von der CoP eingerichteten Lenkungsgruppe, allen anderen Fraktionsvorsitzenden und dem Vorsitzenden des Ausschusses für Konstitutionelle Angelegenheiten zusammen. Umgekehrt sind alle ständigen Ausschüsse des Parlaments aufgefordert, Sachstandsanaly-

13 Siehe auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Buch.

sen über die in ihrem Zuständigkeitsbereich fallenden Probleme vorzulegen, die sich aus der Austrittsentscheidung des Vereinigten Königreichs ergeben. Verhofstadt betonte die Notwendigkeit eines koordinierten Ansatzes des Parlaments von Beginn der Verhandlungen an. Die von der CoP eingesetzte Brexit-Lenkungsgruppe unter seinem Vorsitz setzt sich aus den Abgeordneten Elmar Brok (EVP, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT), Philippe Lamberts (Grüne, BE), Gabriele Zimmer (GUE/NGL, DE) und Danuta Hübner (EVP, PL) zusammen. Zu dieser Gruppe informell hinzugerechnet werden müsste noch Mercedes Bresso (S&D, IT), da sie als Mitberichterstatterin des Berichts über die Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union aufgrund des Potenzials des Vertrags von Lissabon¹⁴ wirkt. Insgesamt repräsentieren die von diesen Abgeordneten vertretenen Fraktionen etwa 75 Prozent der Abgeordneten. Bislang gibt es wenig Anlass, eine Spaltung dieser weit übergroßen Mehrheit hinsichtlich der Brexit-Verhandlungen anzunehmen.¹⁵

Während schon die am 26. Oktober 2016 verabschiedete Entschließung über die Halbzeitüberarbeitung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2014 bis 2020 auf den wahrscheinlichen Austritt des Vereinigten Königreichs einging und die Kommission aufforderte, dem Parlament sämtliche einschlägige Informationen und Berechnungen über die haushaltspolitischen Auswirkungen des Austritts zur Verfügung zu stellen,¹⁶ formulierten die nachfolgenden Resolutionen die an Großbritannien gerichtete Forderung, sämtlichen finanziellen Verpflichtungen, die die Regierung in allen wirksamen Finanzierungsprogrammen eingegangen ist, in vollem Umfang nachzukommen. Die Entschließung vom 16. Februar 2017 zu den möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union¹⁷ ging einen wesentlichen Schritt weiter und identifizierte den Austritt des Vereinigten Königreichs nicht nur als Indiz der europäischen Polykrise, sondern auch als Chance für die Weiterentwicklung der Union: Denn im Hinblick auf die durch britische Opting-Outs verkomplizierte Entscheidungsstruktur wird die Europäische Union wenigstens formal einfacher, da auf besondere britische Vorbehalte in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), der Europäischen Währungsunion und der Justiz- und Innenpolitik nicht länger Rücksicht genommen werden muss. Darüber hinaus forderte das Europäische Parlament bereits in dieser Entschließung, dass die Sitze der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde und der Europäischen Arzneimittelagentur in einen anderen Mitgliedstaat verlegt werden müssten. In der Entschließung vom 13. September 2017 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts¹⁸ ging das Parlament ebenfalls auf den britischen Austritt ein und forderte London auf, auch als unabhängiger Staat an den Restriktionen und Regeln des Gemeinsamen Standpunkts festzuhalten. Ebenfalls auf den Brexit ging die am 6. Juli 2017 verabschiedete Resolution

14 Europäisches Parlament: Bericht über die Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon, Dok. (2014/2249(INI)).

15 Die Lenkungsgruppe hat bis November 2017 fünf synoptische Positionspapiere herausgegeben, in denen sie die Verhandlungspositionen und -ergebnisse bewertet, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/brexit-steering-group/en/documents.html> (letzter Zugriff: 6.11.2017).

16 Europäisches Parlament: Entschließung vom 26. Oktober 2016 zur Halbzeitüberarbeitung des MFR 2014-2020, Dok. (2016/2931(RSP)).

17 Europäisches Parlament: Entschließung vom 16. Februar 2017 zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, Dok. (2014/2248(INI)).

18 Europäisches Parlament: Entwurf einer Entschließung zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP, Dok. (2017/2029(INI)).

zur europäischen Nachhaltigkeitspolitik¹⁹ ein, in der die Abgeordneten das Vereinigte Königreich auffordern, sich auch nach dem Austritt an der Debatte über die Entwicklung eines gesamteuropäischen Rahmens für die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele zu beteiligen.

Konzentrierten sich diese Entschlüsse nur „am Rande“ auf den Austritt des Vereinigten Königreichs, so verabschiedete das Parlament am 5. April 2017 eine erste Resolution, die sich unmittelbar auf die Austrittsverhandlungen bezog²⁰ und gegenüber der Kommission das parlamentarische, „informelle Verhandlungsmandat“ auf der Grundlage der zwischen Parlament und Kommission geschlossenen Rahmenvereinbarung formulierte. Hierin unterstrichen die Abgeordneten zunächst, dass das Vereinigte Königreich bis zum Inkrafttreten des Austrittsabkommens seine Rechte als Mitgliedstaat der Europäischen Union behalten und deshalb auch an seine Zusagen und Pflichten, die sich daraus ergeben, gebunden sein wird. Im Kernteil der Resolution wurden dann die roten Linien des Parlaments formuliert, um deutlich zu machen, welche Minima erfüllt sein müssen, damit das notwendige Zustimmungsvotum zum Austrittsvertrag erteilt werden kann. Erstens pocht das Europäische Parlament auf die Lösung der Frage des Rechtsstatus der BürgerInnen der EU-27, die im Vereinigten Königreich leben und der britischen BürgerInnen, die in der EU-27 leben. Zweitens muss der Austrittsvertrag eine vollständige „Endabrechnung“ der finanziellen Verpflichtungen zwischen den beiden Parteien beinhalten. Drittens müssen die EU-Außengrenzen definiert sowie in diesem Zusammenhang klargestellt werden, welchen Status die internationalen Verpflichtungen haben, die das Vereinigte Königreich im Rahmen seiner EU-Mitgliedschaft mit Drittstaaten und internationalen Organisationen eingegangen ist. Viertens ist für das Austrittsabkommen sowie sämtliche im Abkommen vereinbarte Übergangsbestimmungen der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) für die Auslegung und Durchsetzung zuständig zu erklären.²¹

Die EU-27 verständigte sich im Europäischen Rat zu Rahmenrichtlinien für die Austrittsverhandlungen auf ein Zweiphasenkonzept, dementsprechend zunächst ausschließlich über den Austritt und erst danach über die Frage der zukünftigen Vertragsbeziehungen zwischen der Union und Großbritannien gesprochen werden sollte. Das Parlament führt zwischen diese beiden Phasen eine Brücke ein, in deren Rahmen mögliche Übergangsregelungen justiert werden sollen, die im Austrittsabkommen festzuhalten sind. Für diese Brückenphase betonte das Parlament bereits in der Aprilresolution, dass Übergangsregelungen zur Gewährleistung eines geordneten Austritts Großbritanniens aus dem funktionalen Anwendungsbereich der Europäischen Union ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten für beide Parteien normieren und die Integrität der EU-Rechtsordnung wahren müssten. Zuständig für die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zu den Übergangsregeln sollte der EuGH sein. Um zu verhindern, dass durch langfristige „Phasing-out“-Bestimmungen faktisch eine Sonderform der EU-Teilmitgliedschaft begründet würde, müssten solche Übergangsregelungen streng auf einen Zeitraum von maximal drei Jahren begrenzt werden. Einem möglichen Abkommen zwischen der EU-27 und dem Vereinigten Königreich wolle das Parlament nur zustimmen, wenn sämtliche Standards für internationale Abkommen einschließlich der Menschenrechte, der Grundprinzipien und des

19 Europäisches Parlament: Bericht über die Europäische Nachhaltigkeitspolitik, Dok. (2017/2009(INI)).

20 Europäisches Parlament: Entschlüsselung vom 5. April 2017 zu den Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich nach seiner Mitteilung, dass es beabsichtige, aus der Europäischen Union auszutreten, Dok. (2017/2593(RSP)).

21 Ebenda.

erreichten EU-Acquis in den Bereichen Umwelt- und Klimapolitik, Bekämpfung von Steu-
erhinterziehung und -vermeidung, fairer Wettbewerb und soziale Rechte, insbesondere im
Hinblick auf den Schutz vor Sozialdumping eingehalten würden.

Nach Ablauf von vier Verhandlungsrunden nahm das Parlament dann am 3. Oktober
2017 erneut eine Resolution zum Stand der Austrittsverhandlungen²² an. Hierin unter-
strichen die Abgeordneten, dass das Austrittsabkommen den vollständigen Katalog der
Rechte beinhalten müsse, die die BürgerInnen im Rechtsrahmen der Europäischen Union
genießen. Den Vorschlag des Vereinigten Königreichs vom 26. Juni 2017 über die Verein-
barung einer neuen Kategorie im Ausländerrecht, in der den UnionsbürgerInnen nach dem
Austritt ein „dauerhafter Status“ garantiert werden sollte, lehnte das Parlament ab. Im
Hinblick auf den Status Irlands nach einem Austritt Großbritanniens unterstrich die Parla-
mentsresolution, dass die geopolitische Lage und die besonderen Umstände, mit denen die
irische Insel konfrontiert sei, im Austrittsabkommen berücksichtigt werden müsse, um
Kontinuität und die Stabilität des Friedensprozesses in Nordirland zu gewährleisten. Im
Hinblick auf die weiterhin umstrittenen Finanzregelungen des Austrittsabkommens for-
derte das Europäische Parlament, dass das Vereinigte Königreich sämtlichen finanziellen
Verpflichtungen, die es als EU-Mitgliedstaat eingegangen ist, in vollem Umfang nachkom-
men müsse.²³

Austritt vom Beitritt: Das Parlament und die Türkei²⁴

Die Zerwürfnisse zwischen der türkischen Regierung einerseits, einigen Mitgliedstaaten
und der Europäischen Union andererseits haben im Parlament eine Kehrtwende im
Hinblick auf den türkischen Beitrittsprozess hervorgerufen, der in dieser Deutlichkeit
einmalig ist. Im Zuge der Repressalien und Festnahmen von JournalistInnen nahm das
Europäische Parlament am 27. Oktober 2016²⁵ eine Resolution zur Situation der Journa-
listInnen in der Türkei an, in der die Freilassung der Betroffenen, die Wiedereinführung
der Pressefreiheit sowie Wiedereröffnung der geschlossenen Medien verlangt wurde.
Darauf folgte eine zweite, umfassender angelegte Resolution zu den Beziehungen
zwischen der Europäischen Union und der Türkei²⁶, in der die Kommission und die
Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei vorüber-
gehend auszusetzen. Sollte der türkische Präsident, wie angekündigt, die Todesstrafe
einführen, sollten die Beitrittsverhandlungen definitiv ausgesetzt werden. Da sich die
politische Lage innerhalb der Türkei nicht entsprechend der Beitrittskriterien verbesserte,
verabschiedete das Europäische Parlament am 6. Juli 2017 eine Resolution²⁷, in der die
Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, im Einklang mit dem Verhand-
lungsrahmen die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei „unverzüglich offiziell auszuset-

22 Europäisches Parlament: Entschließung zum Stand der Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich,
Dok. (2017/2847(RSP)).

23 Europäisches Parlament: Entschließung vom 3. Oktober 2017 zum Stand der Verhandlungen mit dem Ver-
einigten Königreich, Dok. (2017/2847(RSP)).

24 Siehe auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Buch.

25 Europäisches Parlament: Entschließung vom 27. Oktober 2016 zu der Lage der Journalisten in der Türkei,
Dok. (2016/2935(RSP)).

26 Europäisches Parlament: Entschließung vom 24. November zu den Beziehungen zwischen der EU und der
Türkei, Dok. (2016/2993(RSP)).

27 Europäisches Parlament: Entschließung vom 6. Juli 2017 zu dem Bericht 2016 der Kommission über die
Türkei, Dok. (2016/2308(INI)).

zen“, sofern die Türkei die angekündigte Verfassungsänderung unverändert umsetzen würde.

Verpasste Chancen: CETA und die Selbstbeschränkung des Parlaments²⁸

Am 28. Oktober 2016 nahm der Rat der Europäischen Union den Beschluss zur Unterzeichnung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) mit Kanada an. In einem separaten Beschluss entschied der Rat die vorläufige Anwendung des Abkommens gemäß Art. 218 Absatz 5 AEUV. Entsprechend Art. 2 (2) des Unterzeichnungsbeschlusses waren „der Wortlaut des Abkommens sowie das Gemeinsame Auslegungsinstrument und die dazugehörigen Erklärungen (...) diesem Beschluss beigelegt“. Das aufgrund massiven Drucks aus Österreich, Deutschland und Belgien zwischen Kanada und der Europäischen Union verhandelte Gemeinsame Auslegungsinstrument (GAI)²⁹ wurde angenommen; zahlreiche, einseitige Protokollerklärungen einzelner Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission wurden in einer Erklärung dazu veröffentlicht³⁰. Das Abkommen selbst wurde am 30. Oktober 2016 anlässlich des EU-Kanada-Gipfels unterzeichnet. In einer gemeinsamen Gipfelerklärung hielten die Vertragsparteien bezüglich der bis zuletzt umstrittenen Abkommensregeln über Schiedsgerichtsverfahren zwischen privaten Investoren und Staaten fest, dass sie gemeinsam auf die Schaffung eines unabhängigen, internationalen Schiedsgerichtshofs hinarbeiten werden.³¹

Das zwischen Kanada und der Europäischen Union vereinbarte GAI gibt selbst unmissverständliche Hinweise zu seiner rechtlichen Qualität.³² Nach Auffassung aller Vertragsparteien ist klar, dass das GAI eine gemeinsame Interpretationshilfe liefert, um bestimmte Elemente des CETA zu spezifizieren und hervorzuheben, ohne in Konflikt zum Abkommen selbst zu geraten. Die im Europäischen Parlament umstrittene Frage der Bindungswirkungen, die das GAI gegenüber den Vertragsparteien in der Auslegung des CETA entfalten kann, lässt sich unter Rückgriff auf Art. 30 (1) CETA selbst positiv beantworten, da hier festgehalten wird, dass „die Protokolle, Anhänge, Erklärungen, Gemeinsamen Erklärungen, Vereinbarungen und Fußnoten dieses Abkommens (...) Bestandteile desselben [darstellen]“. Das GAI ist demnach integraler Bestandteil des CETA. Folglich sind aus dem GAI resultierende Interpretationen des Abkommens für die Vertragsparteien rechtlich

28 Siehe auch die Beiträge „Außenwirtschaftsbeziehungen“ und „Belgien“ in diesem Buch.

29 Rat der Europäischen Union: Gemeinsames Auslegungsinstrument zum Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, Dok. 13541/16.

30 Rat der Europäischen Union: Erklärungen für das Ratsprotokoll, Dok. 13463/1/16 REV 1.

31 Punkt 7 der Gemeinsamen Erklärung des XVI. EU-Kanada-Gipfels, 30. Oktober 2016, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/pdf/XVI-EU-Canada-summit-Joint-declaration,-Brussels,-30-October-2016_pdf/ (letzter Zugriff: 9.10.2017).

32 So steht in der Präambel des GAI, dass die „Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten und Kanada (...) zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) das nachstehende Gemeinsame Auslegungsinstrument fest[legen].“ In Punkt e) heißt es zudem, dass mit dem GAI „im Sinne von Artikel 31 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens klar und eindeutig zum Ausdruck gebracht [wird], worauf sich Kanada und die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten mit einigen Bestimmungen des CETA, die Gegenstand öffentlicher Debatten und Bedenken waren, geeinigt haben und wie sie diese Bestimmungen einvernehmlich auslegen. Hierzu gehören insbesondere die Auswirkungen des CETA auf die Fähigkeit der Regierungen, im öffentlichen Interesse regelnd tätig zu werden, sowie die Bestimmungen über Investitionsschutz und Streitbeilegung sowie über nachhaltige Entwicklung, Arbeitnehmerrechte und Umweltschutz.“

bindend. Andererseits ist das GAI dem Abkommen untergeordnet, weshalb durch dieses Interpretationsmittel keine Vertragsinhalte verändert werden können

Können über das CETA inhaltlich hinausgehende Schutznormen also nicht über das GAI hergestellt werden, müssten sie über Begleitgesetzgebungsmaßnahmen der Vertragsparteien sichergestellt werden. Um anschließend die Vereinbarkeit der Begleitgesetzgebung mit dem CETA abzusichern, könnten die Vertragsparteien dann ein Protokoll zum Abkommen vereinbaren, in dem diese in das Abkommen inkludiert werden. Seitens der Union wäre ein solches Vertragsprotokoll erneut nach Art. 207 und 218 AEUV zu verhandeln und dem Parlament zur Zustimmung vorzulegen.³³

Knappe Mehrheiten als Preis für eilige Beratungen

Das Parlament beriet den Zustimmungsbeschluss ab dem 21. November 2016. Der Entwurf für einen positiven Beschluss wurde im Handelsausschuss bereits am 30. Januar 2017 mit 25 Stimmen gegen 15 bei einer Enthaltung angenommen.³⁴ Ähnlich knappe Abstimmungen waren zuvor in den beratenden Ausschüssen zu verzeichnen. Der Auswärtige Ausschuss nahm seine Empfehlungen mit 27 gegen 12 Stimmten bei 14 Enthaltungen an; der Beschäftigungsausschuss stimmte äußerst knapp mit 27 gegen 24 Stimmen zugunsten CETA und der Umweltausschuss empfahl die Vertragsannahme mit 40 gegen 24 Stimmen bei einer Enthaltung.³⁵ Bereits am 15. Februar 2017 stimmte dann das Plenum für die Annahme des CETA mit 408 gegen 254 Stimmen bei 33 Enthaltungen.³⁶

Innerhalb des Handelsausschusses versuchte die grüne Abgeordnete Heidi Hautala, für die erstmalige Anwendung eines Verfahrens zu werben, um die binäre Zwickmühle zwischen „Ja“ und „Nein“ zu verlassen und stattdessen auf die befristete Weiterberatung des CETA hinzuwirken.³⁷ Tatsächlich hätte das Parlament das Zustimmungsverfahren in Bezug auf den Entwurf des Abkommens für einen Zeitraum von maximal 12 Monaten auf Eis legen können, bis Parlament und Rat einen rechtsverbindlichen Beschluss über die Umsetzungsleitlinien des Abkommens verabschiedet hätten, der die in der Europäischen Union geltenden, umwelt-, sozial-, gesundheits-, verbraucher- und grundrechtspolitischen Schutzstandards in ein klares Verhältnis zum Abkommen gestellt hätten.

33 Andreas Maurer/Thomas Walli/Kief Albers/Anna Santolin/Philipp Umek: Status, Prüfungsmaßstab und Vergleichsanalyse des Gemeinsamen Auslegungsinstruments und der einseitigen Protokollerklärungen zum Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen Kanada und der Europäischen Union, Gutachten und Handlungsempfehlungen für die Abgeordneten der SPÖ in der S&D-Fraktion des Europäischen Parlaments, Innsbruck/Brüssel/Berlin, 22.12.2016.

34 Europäisches Parlament, Ausschuss für Internationalen Handel: Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, (10975/2016 – C8-0438/2016 – 2016/0205(NLE)), Dok. A8-0009/2017.

35 Bemerkenswert ist, dass auch der Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO), der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) und der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) als mitberatende Ausschüsse Empfehlungen für den Handelsausschuss beraten wollten, der Parlamentspräsident diese Beratungen aber nicht genehmigte.

36 Europäisches Parlament: Legislative Entschließung vom 15. Februar 2017 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits (10975/2016 – C8-0438/2016 – 2016/0205(NLE)) (Zustimmung).

37 Europäisches Parlament: Änderungsantrag Nr. 6 zum Entwurf einer Empfehlung über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits (Entwurf eines Beschlusses (10975/2016 – C8-0438/2016 – 2016/0205(NLE))).

Die parlamentarische Antwort auf das „Nachtreten“ der Regierungen

Neben dem GAI gaben die EU-Staaten, der Rat und die Kommission 38 einseitige Erklärungen anlässlich der Annahme des CETA zu Protokoll. Grundsätzlich ist das Parlament betont kritisch gegenüber der Abgabe von Protokollerklärungen.³⁸ Insbesondere die Kritik des Parlaments an der Praxis unilateraler Protokollerklärungen der mitgliedstaatlichen Delegationen im Rat gründet in der Struktur, dem Ablauf, den Verhandlungskonstellationen und hieraus ermittelbaren Anreizstrukturen für die an den Verhandlungen beteiligten Akteure. Da das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (OGV) Änderungsanträge aus seiner ersten und zweiten Lesung gegen entsprechende Positionen des Rates und seiner ihn konstituierenden Glieder verhandelt, wird im Parlament immer wieder die Befürchtung laut, dass Mitgliedstaaten durch die „Hintertür“ der unilateralen Protokollerklärung versuchen, im OGV erfolgreiche Änderungsanträge des Parlaments auszuhebeln. Anlässlich der Verabschiedung der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsakte erklärte das Parlament daher seine Auffassung, „daß der gemeinschaftliche Rechtsakt von sich aus verständlich („self-explaining“) sein muß und die Organe und/oder die Mitgliedstaaten daher keine auslegenden Erklärungen annehmen dürfen. Die Annahme auslegender Erklärungen ist in den Verträgen nicht vorgesehen und mit dem Wesen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar“. In der anschließenden Erklärung des Rates schloss sich dieser zwar der Auffassung des Parlaments an, wies allerdings darauf hin, „daß derartige auslegende Erklärungen des gemeinschaftlichen Gesetzgebers insofern, als sie dem betreffenden Rechtsakt nicht widersprechen und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren sind“. In der am 13. April 2016 angenommenen IIV zwischen Parlament, Rat und Kommission über bessere Rechtsetzung fehlen zwar entsprechende Auffassungserklärungen, allerdings verweisen die drei Organe in Erwägungsgrund neun auf die IIV von 1998, zu der sie sich „weiterhin uneingeschränkt bekennen“.

Die Kritik des Parlaments an der Praxis der Protokollerklärungen der EU-Staaten im Rat steht allerdings im Widerspruch zu seiner eigenen Praxis, selbst im Rahmen der OGV-Trilogie immer wieder verpflichtende, evolutiv angelegte oder in Zukunft gerichtete Protokollerklärungen des Rates und der Kommission einzufordern oder als Verhandlungskommiss zu akzeptieren. Vor allem die Kommissionserklärungen wirken dabei innerhalb des Parlaments als Instrumentarium, mithilfe derer die Abgeordneten die Rechenschaftspflicht der Kommission am konkreten Fall anmahnen können. Sie generieren zwar keine rechtlich verbindliche Bringschuld der Kommission gegenüber dem Parlament, wohl aber eine politisch verbindliche Selbstverpflichtung, deren Nichteinhaltung als Teil der politischen Würdigung der Beweggründe für ein Misstrauensvotum angeführt werden können.

Für den Zustimmungsbeschluss zu CETA hätte sich also auch im Hinblick auf die einseitigen Erklärungen eine fallanaloge Konstellation zur Weiterbehandlung des GAI ableiten lassen, nach der das Parlament über das Instrument der sekundärrechtlichen Begleitgesetzgebung zu einem internationalen Abkommen der Europäischen Union zumindest

38 Europäisches Parlament: Entschließung vom 12. Oktober 1995 zur Transparenz der Ratsbeschlüsse und der gemeinschaftlichen Rechtsetzung, in: Amtsblatt der EG C 287, 30. Oktober 1995, S. 179; Entschließung vom 16. Dezember 1998 zum Arbeitsprogramm der Kommission für 1999 (B4-1072, 1073, 1074, 1075, 1076 und 1077/98), in: Amtsblatt der EG C 98, 9. April 1998, S. 163 (Ziffern 4 und 9); Erklärung zu der institutionellen Vereinbarung über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vom 22. Dezember 1998, in: Amtsblatt der EG C 72, 7. März 1999, S. 38.

diejenigen ermächtigenden und selbstverpflichtenden Erklärungen in verbindlichere Prüfmaßstäbe gegenüber der Kommission hätte ummünzen können. Gegenüber den Mitgliedstaaten hätte das Parlament aus den Protokollerklärungen Anreizstrukturen zur Generierung einer eigenständigen Begleitgesetzgebung zu CETA entwickeln können, um demokratische Rechenschaftslücken zu schließen und die Ernsthaftigkeit der teils recht populistisch formulierten „Reserven“ der EU-Staaten einer öffentlich sichtbaren Überprüfung zu unterziehen. Anknüpfungspunkt wäre hierzu die Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Parlament und der Kommission gewesen (Punkte 25 und 26). Das Parlament hätte demnach seine Zustimmung zu CETA aussetzen können, um in der so gewonnenen Zeit gemeinsam mit Rat und Kommission einen rechtsverbindlichen Beschluss über die informations- und verfahrenspolitischen Umsetzungsleitlinien herbeizuführen, die die demokratische Kontrolle der durch das Abkommen geschaffenen Umsetzungs- und Durchführungsgremien normiert hätte. Zudem wäre das Parlament in der Lage gewesen, von seinem legislativen Aufforderungsrecht gegenüber der Kommission nach Art. 225 AEUV Gebrauch zu machen, um die Arbeit der in CETA operierenden Umsetzungs-gremien einer demokratischen Rechenschaftspflicht zu unterziehen.

Angesichts der politischen Tragweite und des Modellcharakters des CETA für weitere, bi- und multilaterale Abkommen der Union hätte das Parlament wenigstens offen darüber diskutieren können, von der Praxis der weitgehend vorbehalt- oder kommentarlosen Zustimmung zu internationalen Verträgen Abstand zu nehmen. Solange parlamentarische Zustimmungsbeschlüsse die fraglichen Abkommen nicht modifizieren, sondern ausschließlich nach innen – also an die anderen EU-Organe – gerichtete Forderungen aufnehmen, spricht nichts gegen eine Erweiterung des parlamentarischen Zustimmungsbeschlusses um Textelemente, die (a) in den Erwägungsgründen diejenigen Inhalte aus Protokollerklärungen zum Ratsbeschluss aufgreifen, die innerhalb des Parlaments mehrheitsfähig sind und die somit einen politisch höheren Stellenwert einnehmen, die (b) im Anschluss an die Zustimmungformel Aufforderungen an Kommission und Rat formulieren, die diese beiden Organe im Rahmen ihrer selbstverpflichtenden Erklärungen ohnehin schon dokumentiert haben und die somit „parlamentarisch“ legitimiert würden, und die (c) im Anschluss an diese Aufforderungen parlamentarische Initiativen nach Art. 225 AEUV ankündigen.

Weiterführende Literatur

- Stefan Becker/Michael W. Bauer: Horizontale Gewaltenteilung in der EU-Haushaltspolitik – Determinanten des Einflusses des Europäischen Parlaments, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2016/Sonderheft, S. 99-114.
- Richard Corbett/Francis Jacobs/Darren Neville: *The European Parliament*, London 2016.
- Doris Dialer/Andreas Maurer/Margarethe Richter: *Handbuch zum Europäischen Parlament*, Baden-Baden 2015.
- Katjana Gattermann/Claes H. De Vreese: The role of candidate evaluations in the 2014 European Parliament elections: Towards the personalization of voting behaviour?, in: *European Union Politics* 3/2017, S. 447-468.
- Christopher Lord: An indirect legitimacy argument for a directly elected European Parliament, in: *European Journal for Political Research* 3/2017, S. 512-528.
- Roya Sangi: *Die auswärtige Gewalt des Europäischen Parlaments. Kritik der Legitimation und Dogmatik der außenpolitischen Prerogative der Exekutive*, Berlin 2017.
- Michael Shackleton: Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament, in: *Journal of European Integration* 2/2017, S. 191-205.
- Stelios Stavridis/Daniela Irreira (Hrsg.): *The European Parliament and its International Relations*, New York 2015.