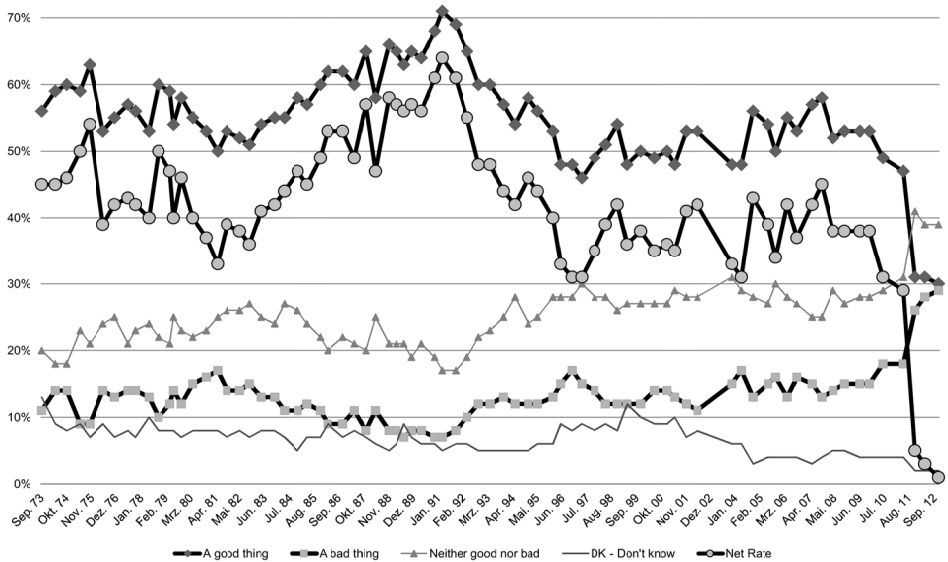


Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Der Spagat zwischen Konkordanz und Konflikt kennzeichnete die Arbeiten des Europäischen Parlaments (EP) im zurückliegenden Jahr. Einerseits sah sich die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten in interinstitutionellen Machtkonflikten mit dem Europäischen Rat und dem Rat immer wieder genötigt, mit satten, fraktionsübergreifenden Mehrheiten in zahlreichen Maßnahmenpaketen der Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalpolitik, der Handels- und Internationalen Abkommenspolitik sowie der Asyl- und Außengrenzkontrollpolitik deutliche Verhandlungspositionen zu beziehen. Andererseits veranlasste der Ausblick auf die anstehenden Europawahlen im Mai 2014 einzelne prominente Abgeordnete, Ausschüsse und schließlich auch das Plenum dazu, unter dem Vorzeichen der wahlmobilisierenden „Politisierung“ verstärkt parteipolitische Konfliktpotentiale und Trennlinien zu unterstreichen, um der Arenafunktion des Parlaments mehr Geltung zu verleihen.

Graphik 1: Affektive Unterstützung der EU 1973-2012 Gesamt EU (inkl. Nettorate)



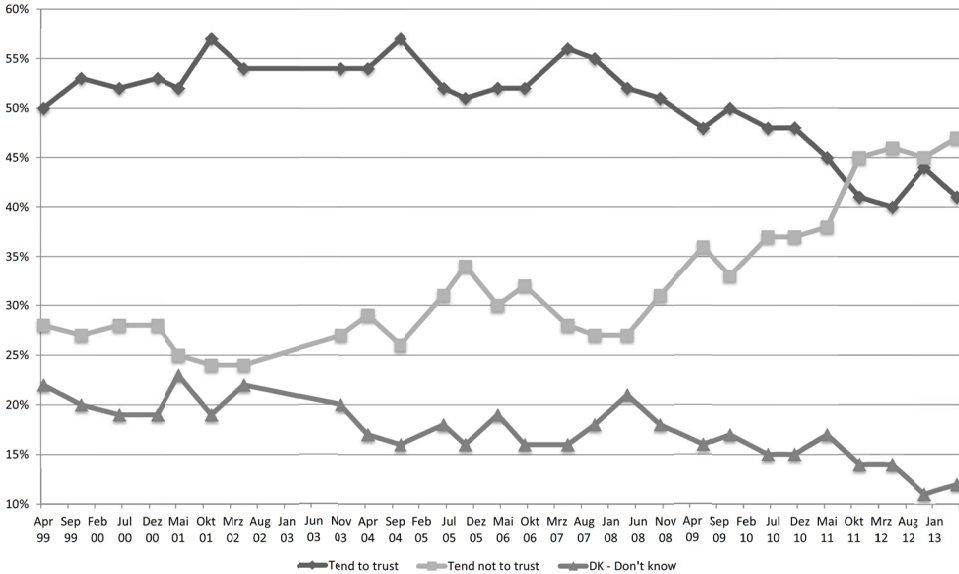
Eigene Berechnung auf der Grundlage des Eurobarometer.

Den Hintergrund für dieses Wechselspiel zwischen seiner Akteurs- und Arenafunktion¹ bildet die Wahrnehmung des Parlaments bei den Wahlbürgerinnen und -bürgern: Tatsächlich scheint die Verbindung zwischen Wähler und Parlament massiv in Frage gestellt. Die Daten des Eurobarometer weisen nicht nur darauf hin, dass die allgemein-affektive Unter-

1 Vgl. hierzu: Andreas Maurer: Parlamente in der Europäischen Union, Wien/Stuttgart 2013.

stützung der EU-Integration (Graphik 1), sondern auch das Vertrauen der Bürger in das EP massiv eingebrochen ist (Graphik 2). Osziillierte die allgemeine Orientierung der BürgerInnen zur EU zwischen 1995 und 2011 um 48% für und 28% gegen die EU, so fiel die positive Zustimmungsrates im November 2012 auf einen historischen Tiefstand von 29%. Die als Differenz zwischen explizit positiven und negativen Bürgerorientierungen gemessene „Nettozustimmung“ zur EU fiel von 64% im Jahre 1991 auf nur noch +1% im November 2012. Die Daten über das Institutionenvertrauen im Hinblick auf das EP untermauern den hieraus ablesbaren Legitimationsschwund der EU.

Graphik 2: Vertrauen in das Europäische Parlament 1999-2013 (Absolutangaben)



Eigene Berechnung auf der Grundlage des Eurobarometer.

Vertrauen in das Europäische Parlament

Das Vertrauen in das EP schwankte zwischen 1993 und 2008 um 50%, wobei der Anteil derer, die dem EP explizit nicht trauten, seit 2002 langsam aber stetig anstieg. Im November 2012 überstieg dann die Zahl derjenigen, die dem EP eher misstrauten, den Anteil derjenigen, die dem EP vertrauen. Dieser Trendwechsel ist einmalig und muss den Abgeordneten zu denken geben. Denn offensichtlich sind sie im Urteil der Bürger nicht in der Lage, die ihnen zur Verfügung stehenden Anreizstrukturen des 2009 in Kraft getretenen, Lissabonner Vertrages erfolgreich und „vertrauensgewinnend“ umzusetzen. Die Eurobarometerdaten deuten zumindest darauf hin, dass das EP – im Übrigen gemeinsam mit Kommission und Ministerrat, mitgliedstaatlichen Regierungen und Parlamenten – an Rückhalt in der Unionsbürgerschaft verliert. Die relativ abstrakten Rohdaten aus der Umfrageforschung bestätigen einen Trend des breitflächigen Europaskeptizismus, der sich im Aufstieg populistischer, zumeist rechtsextremistischer und xenophober Parteien und BürgerInnenbewegungen in nahezu allen Mitgliedstaaten der EU Gehör verschafft. Die Parteien der seit 2011 als Europäische Partei anerkannten „Europäische Allianz für Freiheit“ (FPÖ, Vlaams Belang, Schwedendemokraten, Front National), der innerhalb der EP-Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie (EFD) zusammengeschlossenen „Bewegung für ein Europa

der Freiheit und Demokratie“ (Lega Nord, Solidarna Polska, LAOS) sowie der 2012 als Europäische Partei anerkannten „Allianz der Europäischen Nationalen Bewegungen“ (Jobbik, Fiamma Tricolore, British National Party) konnten in den vergangenen Jahren in erheblichem Maße zulegen. Ähnlich wie die seit September 2013 im Aufbau befindliche, sich ebenfalls als „Antisystempartei“ identifizierende „European Pirate Party“ versuchen diese Europäischen Parteien, sich als Sprachrohr der Euro- und Europakritik zu formieren und für die Europawahlen 2014 gemeinsame Wahlplattformen zu bilden. Sie profitieren dabei nicht alleine von den im Vergleich zu nationalen Wahlen geringeren Sperrklauseln, sondern auch vom unterschwelligen EU-Institutionenskeptizismus in den „etablierten“ Parteien, die nicht willens oder in der Lage sind, das von ihnen als Regierungen geschaffene und über ihre Parlamentsfraktionen verantwortete EU-System in Anerkennung der aktuellen gesellschaftspolitischen „Cleavages“ zu reformieren.

Das Parlament in der Wirtschafts- und Währungsunion

Zu den Schwerpunkten der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit gehörten im Zeitraum 2012/2013 Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, die einen Großteil des Zeitaufwands beanspruchten. Die Banken-, Finanz- und Schuldenkrise der EU prägte hierbei die Diskussion um die Reform der politischen Steuerungs- und Koordinationsstrukturen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Im (Zwischen-)Ergebnis dieses seit nunmehr sechs Jahren laufenden Prozesses gerät die Nutzung der wirtschafts-, und damit der arbeitsmarkt-, sozial- und beschäftigungspolitischen Instrumente der EU ins Hintertreffen. Folglich induziert nicht alleine die Krise selbst, sondern auch die mangelnde Korrektivleistung des EP demokratiepolitische wie integrationspolitische Probleme: Denn schließlich hat das vom Parlament weitgehend mitgetragene Krisenmanagement vor allem technokratische, exekutivlastige, intergouvernementale und hegemoniale Politikmuster auf Kosten demokratisch-parlamentarischer Prinzipien, der „Gemeinschaftsmethode“ und der Entwicklung einer genuin europäischen Wirtschaftspolitik akzentuiert. Wirtschafts- und Wirtschaftsförderungspolitik wird somit weitestgehend auf eine Frage der Fiskalpolitik und Haushaltskonsolidierung reduziert. Beschäftigungs-, arbeitsmarkt-, industrie- und sozialpolitische Zielgrößen werden strikt unter die Rahmenbedingungen der Währungsunion, des Binnenmarktes und des freien Wettbewerbs eingeordnet.²

Mit der Verordnung Nr. 670/2012 vom 11. Juli 2012 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013) sowie der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze wurde eine so genannte Europa-2020-Projektanleiheninitiative mit Hilfe eines Risikoteilungsinstruments ins Leben gerufen. Das Risikoteilungsinstrument wird dabei von der Europäischen Investitionsbank (EIB) mit Unterstützung eines Beitrags aus dem Unionshaushalt als Kreditfinanzierungsinstrument oder Garantie zur Finanzierung von Projekten in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnik und Breitbandtechnologie gewährt, um die Finanzierung durch Mitgliedstaaten oder Privatanleger zu ergänzen oder zu mobilisieren, die Schuldendienstrisiken des Projekts und das Kreditrisiko der Anleiheinhaber zu mindern. Somit ist eine weitergehende Haftung des Gesamthaushalts der Union ausgeschlossen. Das mit Geschäften auf der

2 Vgl. Kenneth A Armstrong: EU social policy and the governance architecture of Europe 2020, in: *Transfer: European Review of Labour and Research*, August 2012, Vol. 18, No. 3, S. 285-300; Catherine Barnard: *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, in: *Industrial Law Journal*, 2012, Vol. 41, No. 1, S. 98-114.

Grundlage von Projektanleihen verbundene Restrisiko wird somit immer von der EIB getragen. In einer ersten Anschlag- und Testphase wurden für 2013 bis zu 20 Mio. Euro aus dem Haushalt für die Unterstützung der IKT- und Breitbandpolitik bereitgestellt. Für das Risikoteilungsinstrument für Projektanleihen im Transeuropäische Netze im Verkehrs- und Energiesektor (TEN-V und TEN-E) verständigten sich Parlament und Rat auf einen Maximalbetrag von 200 Mio. Euro. Mit Hilfe dieser Anleihegarantien sollen private Investitionen von bis zu 4,6 Mrd. Euro angeschoben werden. Die zur Verfügung gestellten Mittel sind dabei allerdings nicht neu, sondern werden aus bereits laufenden Projekten umgeschichtet.

Am 12. März 2013 stimmte das Parlament über die beiden als „Two-Pack“ bezeichneten Verordnungen über die Vertiefung der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung sowie die Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung ab.³ In diesem Maßnahmenpaket werden die Mitglieder der „Eurozone“ über die bereits im Rahmen des „Six-Pack“ beschlossenen Haushaltsüberwachungsverfahren hinaus verpflichtet, der Kommission ihre Haushaltsentwürfe für das Folgejahr bis zum 15. Oktober, in der Regel vor den Abstimmungen in den nationalen Parlamenten, zu übermitteln. Stellt die Kommission hierbei fest, dass ein Haushaltsentwurf nicht mit den im Europäischen Semester festgelegten, mittelfristigen Haushaltszielen vereinbar ist, kann sie dessen Abänderung verlangen. Gegenüber Rat und Kommission konnte das Parlament durchsetzen, dass Haushaltskonsolidierungen den Rahmen des Artikels 152 AEUV über die Rolle der Sozialpartner und den Sozialen Dialog „uneingeschränkt“ einhalten müssen, dass bei „den im Rahmen dieser Verordnung ausgesprochenen Empfehlungen [...] die nationalen Gepflogenheiten und Einrichtungen für die Lohnbildung beachtet [werden]“, und dass Artikel 28 der Grundrechtecharta insoweit zu berücksichtigen ist, dass das „Recht, gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen oder durchzusetzen oder kollektive Maßnahmen zu ergreifen, unberührt bleibt.“ Gleichwohl können diese vom EP im Trilog der ersten Lesung durchgesetzten Änderungsanträge nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch das „Two-Pack“ die künftige wirtschaftspolitische Koordinierung der EU auf fiskalpolitische Maßnahmen beschränkt bleibt.

Parlamentarische Kontrolle der EZB

In Reaktion auf den Bericht der vier EU-Präsidenten und mehrere Initiativstellungen zur Reform der WWU wandte sich das EP nach der Rede von Kommissionspräsident Barroso zur Lage der Union im Herbst 2012 und den nachfolgenden Kommissionsvorlagen über die Bankenunion und die Bankenaufsicht den strategischen und strukturellen Fragen im Zusammenhang mit der künftigen Architektur von WWU und EU zu. Das EP machte hierbei deutlich, dass es eine Stärkung der demokratischen Legitimität der wirtschaftspolitischen Steuerung durch erweiterte Parlamentsbefugnisse für unverzichtbar hält. Neben den Unterrichts- und Kontrollverfahren im Rahmen des „Two-Pack“ verhandelte das Parlament

3 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2013 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind (COM(2011)0819 – C7-0449/2011 – 2011/0385(COD)); Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (COM(2011)0821 – C7-0448/2011 – 2011/0386(COD)).

hierbei auch mit der Europäischen Zentralbank eine Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) über die demokratische Rechenschaftspflicht und die Aufsicht über die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragenen Aufgaben.⁴ Die zur IIV hinführenden Verhandlungen wurden Anfang September 2013 abgeschlossen und die Vereinbarung im Oktober 2013 angenommen. Auslöser war die vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 28./29. Juni 2012 geforderte Schaffung einer Bankenunion für die Länder der „Eurozone“ über die drei Säulen einer einheitlichen Bankenaufsicht, eines europäischen Abwicklungsfonds einschließlich eines Mechanismus für in Konkurs geratene Banken, und eines europäischen Einlagensicherungssystems. Die betreffenden Vorschläge der Kommission vom 12. September 2012⁵ sahen hierbei einen Bankenaufsichtsmechanismus vor, durch den der EZB die Zentralaufsicht übertragen wird. Am 13. September 2012 nahm das EP eine Entschließung zu den „Vorschlägen für eine Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBU)“⁶ an, in der es mit Nachdruck darauf hinwies, „dass bedeutende Änderungen bei der Aufsicht, einschließlich der Übertragung auf andere Institutionen, mit einer entsprechenden Steigerung der Transparenz und Rechenschaftspflicht solcher Institutionen gegenüber dem Parlament einhergehen müssen, das ein uneingeschränktes Fragerecht und umfassende Befugnisse im Zusammenhang mit Ernennungs- und Haushaltsverfahren haben muss“.

Auf dieser Grundlage forderte das Parlament während der Trilogverhandlungen über den Legislativvorschlag für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus, dass zusätzlich zur Verordnung, durch die der EZB besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertragen werden, eine IIV zwischen EP und EZB geschlossen werden sollte. Grundlage hierfür lieferte Artikel 20 Absatz 9 der betreffenden Verordnung, nach dem „die praktischen Modalitäten für die Erfüllung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Aufsicht über die Wahrnehmung der der EZB übertragenen Aufgaben“ festgelegt werden sollten. Die IIV sieht nun – erstmals in der Geschichte der EZB und ihrer Beziehungen zu den anderen EU-Organen – eine parlamentarische Kontrolle der EZB-Aufsicht vor, und zwar über einen regelmäßigen Meinungsaustausch der EZB mit dem zuständigen parlamentarischen Ausschuss, mündliche Diskussionen unter Ausschluss der Öffentlichkeit mit dem Vorstand dieses Ausschusses, und schließlich über die unmittelbare Übermittlung von Informationen aus den nicht vertraulichen Teilen der Protokolle des Aufsichtsrates.

Darüber hinaus sieht die IIV eine parlamentarische Mitwirkung des Verfahrens zur Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten des Aufsichtsrates vor. Der EZB-Rat unterrichtet demnach den zuständigen Parlamentsausschuss zwei Wochen vor der Veröffentlichung der Stellenausschreibung über die Einzelheiten des Auswahlverfahrens, einschließlich der Auswahlkriterien und der spezifischen Stellenbeschreibung. Anschließend unterrichtet der EZB-Rat den Parlamentsausschuss über die Zusammensetzung der Gruppe der Bewerber

-
- 4 Vgl. Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. Oktober 2013 zum Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank über die praktischen Modalitäten für die Erfüllung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Aufsicht über die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragenen Aufgaben ((2013/2198)(ACI)).
 - 5 Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, COM/2012/0511 final - 2012/0242 (CNS); Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der Verordnung (EU) Nr. .../... des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, COM/2012/0512 final - 2012/0244 (COD).
 - 6 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2012 zum Thema „Auf dem Weg zu einer Bankenunion“ (2012/2729(RSP)).

für die Stelle des Vorsitzenden (Anzahl von Bewerbungen, Art der beruflichen Kompetenzen, Verhältnis der Geschlechter und Nationalitäten usw.) sowie über die Auswahlmethoden zur Selektion von mindestens zwei Bewerbern. Die EZB stellt dem Parlament die Auswahlliste mindestens drei Wochen bevor sie ihren Vorschlag für die Ernennung des Vorsitzenden vorlegt zur Verfügung. Fragen im Zusammenhang mit den Auswahlkriterien und der Auswahlliste der Bewerber kann das EP der EZB innerhalb von einer Woche nach deren Eingang übermitteln, woraufhin die EZB innerhalb von zwei Wochen schriftlich antworten muss. Das Verfahren der Billigung des Vorsitzenden besteht aus den folgenden Schritten: In einem ersten Schritt übermittelt die EZB ihre Vorschläge für den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden dem Parlament zusammen mit schriftlichen Erläuterungen der zu Grunde liegenden Erwägungen. Der Parlamentsausschuss führt anschließend eine öffentliche Anhörung des vorgeschlagenen Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums durch und entscheidet mittels Abstimmung auf Ausschuss- und auf Plenarebene. Lehnt das EP den Vorschlag für den Vorsitzenden ab, kann die EZB entscheiden, auf die Gruppe der Bewerber zurückzugreifen, die sich ursprünglich auf die Stelle beworben haben, oder das Auswahlverfahren erneut einzuleiten, einschließlich der Erstellung und Veröffentlichung einer neuen Stellenausschreibung. Sicherlich bedarf die IIV ihrer praktischen Erprobung. Gleichwohl deutet das Regelwerk auf die Geltendmachung der Wahlfunktion des EP hin, die es in diesem Umfang allenfalls bei der Investitur der Kommission zu beobachten gilt.

Mehrebenenparlamentarismus in der Wirtschafts- und Währungsunion

Im Hinblick auf die Entwicklung der parlamentarischen Dimension des europäischen Mehrebenensystems schritten die Beratungen des EP und der nationalen Parlamenten zur parlamentarischen Legitimation der über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und den Fiskalpakt geschaffenen Parallelstrukturen der EU und ihrer „Eurozone“ voran. Das EP zielte hierbei nicht alleine auf die Parlamentarisierung und Demokratisierung von Entscheidungen in der WWU, sondern auch auf die Sicherstellung der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit der Union. Das System der WWU und seiner Subsysteme in Gestalt der „Eurozone“, des Fiskalpakts und des ESM stehen letztlich vor einer dreifach gelagerten, demokratisch-legitimierenden Herausforderung: Erstens müssen sich Reformen am vorhandenen Systemgefüge der EU entlang der grundlegenden Strukturprinzipien der Unionspolitik bewähren. In diesem Sinne müssen – zweitens – neue oder geänderte Handlungskompetenzen der EU bzw. eines in Beziehung zur EU gesetzten Subsystems so austariert werden, dass sie in ihrer Umsetzung den demokratiepolitischen Grundprinzipien der EU genügen. Und drittens ist gerade angesichts des von der deutschen Bundeskanzlerin geprägten Topos der „marktkonformen Demokratie“ darauf zu achten, dass Handlungskompetenzen auch effektiv ein- und durchsetzbar sein werden, ohne vom vertragsfeindlichen Gutdünken einzelner Mitgliedstaaten abhängig zu sein.

Das Gros der in der Debatte geäußerten Lösungsansätze zur Behebung des Demokratiedefizits der WWU zielt auf die Stärkung beider Parlamentsebenen ab. So wird die Option diskutiert, das Europäische Parlament in WWU-Entscheidungen durch eine Überführung der parlamentsschwachen Entscheidungsprozeduren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (OGV) zu stärken oder/und Regierungshandeln im Ministerrat unter eine verstärkte Kontrolle der nationalen Parlamente zu stellen. Vor allem im Hinblick auf die Option der Stärkung des EP werden jedoch zunehmend Stimmen laut, die seine Repräsentativität problematisieren und die folglich eine besondere parlamentarische Repräsentation, beschränkt auf die 17 bzw.

künftig 18 Euro-Mitgliedstaaten fordern.⁷ Die Vorschläge reichen von einer faktischen Aufspaltung des EP über die Schaffung einer Euro-Kammer bestehend aus Delegationen nationaler Parlamentarier (Joschka Fischer) bis hin zur Gründung eines Euro-Parlaments, das sich je zur Hälfte aus EP- und nationalen Abgeordneten zusammensetzen sollte (Michael Roth).

Die von Joschka Fischer vorgeschlagene Euro-Kammer sieht ein Gremium entsandter nationaler Parlamentarier vor, die eine neue „Regierung der „Eurozone“, bestehend aus den jeweiligen nationalen Staats- und Regierungschefs, zunächst beratend (bei Beibehaltung der Entscheidungskompetenz der nationalen Parlamente), und später dann, auf der Grundlage eines zwischenstaatlichen Vertrages, effektiv parlamentarisch kontrolliert. Ein derartiges Gremium, das sich auf europäischer Ebene ausschließlich aus nationalen Parlamentariern zusammensetzen sollte, würde einen Rückschritt zum Doppelmandat des EPs von vor 1979 bedeuten. In der Praxis dürfte diese Kammer aufgrund einer nicht zu unterschätzenden Überlastung nationaler Parlamentarier durch volle doppelte Mandatsausübung ohnehin kaum arbeitsfähig sein. Die Euro-Kammer liefe praktisch auf eine parlamentarische Versammlung hinaus, die aufgrund des Wahlmodus und der hieraus resultierenden Legitimationskette mitgliedstaatlicher Abgeordneter im vorhandenen Institutionengefüge die Entscheidungsstrukturen und -prozesse des Eurogruppen-Ministerrates potentiell parlamentarisiert, funktional und unter machtpolitischen Gesichtspunkten aber nur dupliziert. Die fehlende, aus dem Unionsinteresse abgeleitete, demokratisch-parlamentarische Ausbalancierung des Ministerates würde eine solche Kammer kaum kompensieren können. Gleiches gilt für die Idee eines Eurozonen-Parlaments, das sich nach den Vorstellungen seiner Protagonisten ebenfalls aus nationalen Parlamentariern zusammensetzen sollte. Zusätzlich stellt sich hier die Frage, wie eine Kammer aus 150 Abgeordneten bei 18 Euro-Mitgliedstaaten die Parteienvielfalt und demokratische Proportionalität der Mitgliedstaaten widerspiegeln sollte.

Der Präsident des Europäischen Rates, Vertreter der deutschen Bundesregierung und einige der von Guido Westerwelle in der so genannten „Zukunftsgruppe“ versammelten Außenminister stellen als weitere Variante die Idee der Begrenzung der abstimmungsberechtigten Europaabgeordneten auf die Abgeordneten aus den Euro-Mitgliedstaaten zur Diskussion.⁸ Gegen dieses Konzept spricht zunächst, dass das EP nach Artikel 14 EUV die Vertretung der Unionsbürger und nicht der Mitgliedstaaten ist. Konsequenterweise handeln die Europaabgeordneten innerhalb des Parlaments in politischen Fraktionen und führen ihre Beratungen dementsprechend nicht entlang mitgliedstaatlicher Interessenlagen, sondern entsprechend des Wählerauftrags im über die parteipolitische Auseinandersetzung gebrochenen Unionsinteresse.⁹ Und tatsächlich stimmen die Abgeordneten in zunehmendem Maße unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft ab: Die höchste innerfraktionelle Kohäsion weisen hierbei die Grünen auf (von 75% in der Legislaturperiode 1989/1994 auf gegenwärtig über 94,5%), gefolgt von der Europäischen Volkspartei (von 88% in der ersten Legislaturperiode 1979/1984 auf 93,04%), den Sozialdemokraten (von 75% auf 91,37%), den Liberalen (von 72% in der Legislaturperiode 1989/1994 auf 88,98%) und der

7 Vgl. Joschka Fischer, Vergesst diese EU, in: Die Zeit, 10.11.2011; Michael Roth, Der Euro braucht ein Parlament, Beitrag auf der Website von Michael Roth vom 17.11.2011, <http://michaelroth.eu/de/detail.php?rubric=EUROPA&n=2135>.

8 Vgl. Gruppe zur Zukunft Europas der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens: Abschlussbericht, 17.09.2012.

9 Dies spiegelt sich auch deutlich im Abstimmungsverhalten der Parlamentarier wider, bei denen die Fraktionskohärenz bis auf wenige Ausnahmen sehr hoch ist. Vgl. etwa Simon Hix/Abdul Noury: After Enlargement: voting Patterns in the Sixth European Parliament, in: Legislative Studies Quarterly, Vol. 34, No. 2/2009, S. 159-174.

Europäischen Linken (von 81% auf derzeit 79,37%).¹⁰ Die Idee der Ausgründung eines Eurozonen-Parlaments im EP steht schließlich der Konstruktion der Währungsunion selbst entgegen, die als Währung der Union schließlich mit Ausnahme Dänemarks und Großbritanniens langfristig alle EU-Staaten umfassen soll. Ein Eurozonen-Parlament könnte zwar die demokratische Legitimation der Euro-Beschlüsse innerhalb der „Eurozone“ stärken helfen; gleichzeitig würde aber das Parlament in seiner zentralen Funktion als Repräsentationsorgan der EU-Bürger nachhaltig geschwächt.

Als weichere Variante schlug daher der deutsche Bundestagsabgeordnete Manuel Sarrazin vor, einen Sonderausschuss im EP zu ermächtigen, zu bestimmten Euro-Themen plenar ersetzende Beschlüsse zu fassen. Dieser Ausschuss würde zudem als parlamentarischer Kontrollgremium mit besonderen Informationsrechten für die Ratsverfahren zur WWU fungieren, bei denen schnelle oder vertrauliche Zusammenarbeit erforderlich ist.¹¹ Anstelle einer Vorabqualifizierung und damit einhergehenden Diskriminierung der Abgeordneten aus Gründen ihrer Staatsangehörigkeit rückt Sarrazin die Geschäftsordnungsautonomie des EP in den Vordergrund entsprechender Reformen. Diese von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 28. November 2012¹² und den Regierungen Frankreichs und Deutschlands in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 30. Mai 2013¹³ implizit aufgenommene Idee anerkennt die besondere Integrationsfunktion des EP an der Schnittstelle zwischen Gesamt-EU, selbsternannten Gravitationszentren und den an bestimmten Politikfeldern nicht teilnehmenden Staaten.

Gleichwohl löst ein wie auch immer gebildeter Euro-Ausschuss im EP nicht das parlamentarische Kontrolldefizit der nationalen Parlamente gegenüber ihren Regierungen. Hier eröffnet aber der Fiskalpakt selbst eine Möglichkeit zur Problembhebung. Denn in Artikel 13 des Fiskalpakts werden beide Parlamentsebenen ermächtigt, über die Struktur, Organisation und Durchführung einer „Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments und von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente“ zu bestimmen. Der Abgeordnete der französischen Nationalversammlung Christophe Caresche stellte hierzu im September 2012 erste Überlegungen an.¹⁴ Nach seinen Vorstellungen sollte die Konferenz zur effektiven, kontrollierenden Begleitung der Umsetzungsmaßnahmen des Fiskalpakts mindestens zweimal jährlich parallel zum Europäischen Semester tagen. In beiden Sitzungen ginge es in erster Linie um den gegenseitigen Informationsaustausch und die gemeinsame Erörterung der fiskal-, wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekte der mitgliedstaatlichen Haushalte. Ideal gesetztes Ziel wären dabei gemeinsam von EP und nationalen Parlamenten angenommene, an die EU-Organe gerichtete Stellungnahmen. Caresche empfiehlt weiter, aus der Mitte dieser Konferenz einen gemeinsamen Ausschuss zu bilden, der sich mit allen Fragen der „Eurozone“ befassen sollte, einschließlich der in diesem Rahmen vollzogenen Fiskal- und Wirtschaftspolitik. Darüber hinaus wäre dieser Ausschuss

10 Vgl. Andreas Maurer: Der Preis der Stärke - Parteipolitischer Wettbewerb in der europäischen Mehrebenen-demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Oktober 2013.

11 Vgl. Manuel Sarrazin, Für eine demokratische Wirtschaftsregierung für die EU der 27, Beitrag auf der Website von Manuel Sarrazin vom 23.10.2012, <http://www.manuelsarrazin.de/meinung/23-10-2012/f%C3%BCr-eine-demokratische-wirtschaftsregierung-f%C3%BCr-die-eu-der-27>.

12 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission. Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion, S. 42 und 44.

13 Bundeskanzlerin Angela Merkel/Staatspräsident François Hollande: „Für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums“, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressemitteilung Nr. 187/13 vom 30. Mai 2013, S. 10-11.

14 Assemblée Nationale, Commission des affaires européennes, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes portant observations sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et présenté par M Christophe Caresche, Paris, 25.09.2012.

alleine befugt, über Fragen im Kontext des ESM zu beraten, solange es sich hierbei ausschließlich um Finanzbeiträge und -garantien der Euro-Staaten handelt.

Zur Zusammensetzung dieses Ausschusses schlägt Caresche eine analoge Verteilung zur „Interparliamentary Conference for the CFSP and the CSDP“ vor: In diesem Feld konnten sich das EP und die nationalen Parlamente Ende April 2012 auf die Struktur- und Verfahrensfragen einigen.¹⁵ In der bis zuletzt umstrittenen Frage der Zusammensetzung einigten sich die Parlamentspräsidenten darauf, dass die nationalen Parlamente je sechs und das EP 16 Delegierte in die Konferenz entsenden, plus je 4 Beobachter der NATO-Staaten und der EU-Beitrittskandidaten.¹⁶ Dementsprechend wäre für den von Caresche vorgeschlagenen, interparlamentarischen WWU-Ausschuss denkbar, dass jedes mitgliedstaatliche Parlament der „Eurozone“ sechs und das EP 16 voll rede- und stimmberechtigte Abgeordnete entsenden, während die Parlamente der „Pre-Ins“ mit jeweils 6 rede-, aber nicht stimmberechtigten Abgeordneten und die Parlamente des Vereinigten Königreichs, Dänemarks und Schwedens mit jeweils 4 Beobachtern vertreten wären. Während die Parlamentspräsidenten der sechs EU-Gründerstaaten in einem gemeinsamen Schreiben den Vorschlag Caresches im Hinblick auf Eigenständigkeit und Zusammensetzung der Artikel-13-Konferenz weitestgehend unterstützen,¹⁷ äußerten die Vorsitzenden der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der nordischen und der baltischen Staaten sowie Tschechiens, Luxemburgs, Irlands, der Slowakischen Republik, Rumäniens, Ungarns, Sloweniens, Belgiens und des House of Lords Bedenken gegenüber der Eigenständigkeit der Konferenz. Sie schlugen vor, die Abgeordneten der Artikel-13-Konferenz im Zusammenhang der 1989 gegründeten, zweimal jährlich tagenden Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) tagen zu lassen.¹⁸ Das EP hat sich bislang noch nicht zu diesen Fragen geäußert. Allerdings gibt ein im Frühsommer 2013 erstellter, interner Entwurf einer Empfehlung der Ausschussvorsitzenden des EP an dessen Konferenz der Präsidenten (Parlamentspräsident und Fraktionschefs) zur Revision der Geschäftsordnung Aufschluss über die kritische Haltung des EP gegenüber dem Vorschlag, in der Zusammensetzung der Artikel-13-Konferenz dem 6+16-Format der GASP/GSVP-Konferenz zu folgen. Weil innerhalb des WWU-Rahmens und des Fiskalpakts deutlich stärkere Kompetenzen der EU angesprochen werden und Maßnahmen in diesem Zusammenhang nicht nur politisch, sondern vor allem auch rechtlich verbindlich sind, sollte das EP in der Artikel-13-Konferenz sichtbar stärker vertreten sein als die nationalen Parlamente.¹⁹

-
- 15 Vgl. Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments, Warschau, 20.-21.04.2012.
 - 16 Vgl. Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP), , Rules of Procedure of the Inter-Parliamentary Conference for the CFSP and the CSDP, Nicosia, 9.-10.09.2012, <http://www.cyparliament2012.eu/easyconsole.cfm/id/349>.
 - 17 Speakers of Parliament: Working paper of the meeting of the Speakers of Parliament of the Founding Member States of the European Union and the European Parliament in Luxembourg on January 11th, 2013, <http://www.ipexl.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53b70d1c2013ccdba1ba42a62.do>.
 - 18 Vgl. Joint Letter to the Speakers Conference, o.O. (Kopenhagen), 8. April 2013, <http://www.ipexl.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53dbcb6ed013e07d2d31930a6.do>; Vgl. auch Coughlan, Kieran (2013): Contribution of Kieran Coughlan, SG, Houses of the Oireachtas at SG Conference Cyprus, 11 February on Article 13 item, <http://www.ipexl.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53b70d1c2013cce94faad2b81.do>; Parliament of Finland (2012): Statement of the Grand Committee to the Council of State, Banking Union and the Future of EMU, Doc. No. 4/2012, Draft, Abbreviated, Unofficial translation, Contribution for the Parliamentary Week of the European Semester, European Parliament, 28-30 January 2013.
 - 19 Vgl. hierzu ausführlicher Andreas Maurer: From EMU to DEMU: The democratic legitimacy of the EU and the European Parliament, Istituto Affari Internazionali, Working Paper, No. 1311, April 2013, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1311.pdf>, sowie Andreas Maurer: Gutachterliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Bundestags-Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zum „Europäischen Semester“ am 17.04.2013, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a21/anhoerungen/17042013europ_semester/stellungnahme_maurer.pdf.

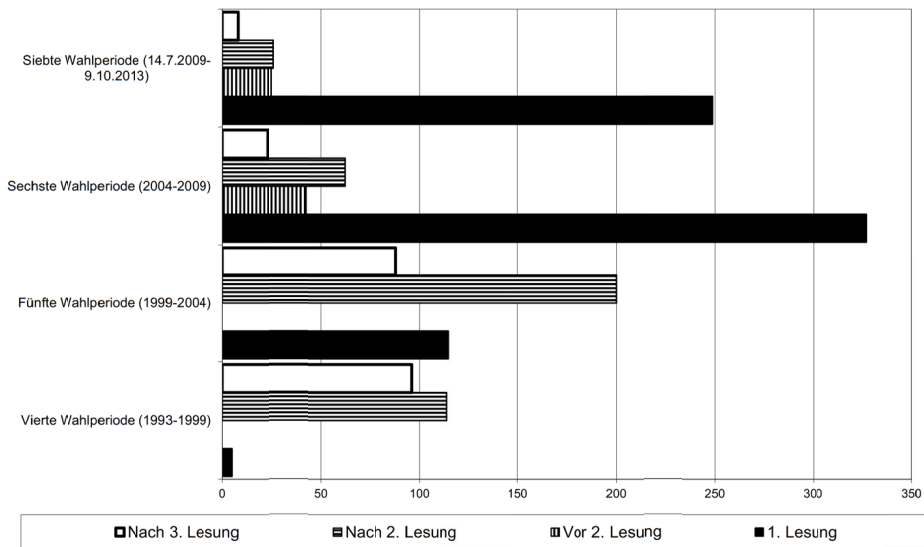
Output-Legitimation, Effizienz und Transparenz der Politikgestaltungsfunktion

Parlament und Rat haben seit Mitte der 1990er Jahre vielfältige Formen der verfahrensvereinfachenden Zusammenarbeit in der Gesetzgebung eingerichtet. Mittelbares Resultat der langsamen ‚Familiarisierung‘ der Vertreter von Parlament, Rat und in geringerer Weise der Kommission ist dabei eine Intensivierung informeller Zusammenkünfte zwischen den beteiligten Akteuren mit der auch für den Deutschen Bundestag identifizierten Folge der Auslagerung von Willensbildungsprozessen vom der Öffentlichkeit zugänglichen Plenum in Ausschüsse, Unterausschüsse und Arbeitsgruppen. Die Basis für diese Form der Informatisierung der Zusammenarbeit von Rat und Parlament lieferte der bereits 1975 für die Haushaltsverfahren eingerichtete Mechanismus interinstitutioneller Trilogie zwischen Kommission, der Ratspräsidentschaft und den Vertretern des EP auf Ausschussebene. Als Ergebnis dieser verstärkten, direkten Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen verzeichnen Beobachter nicht nur ein gesteigertes gegenseitiges „Vertrauen“ in die Problemlösungskapazitäten des jeweils anderen Organs, sondern auch eine schrittweise verbesserte Abstimmung der Arbeitsrhythmen und -methoden von Rat und Parlament.

Besondere wissenschaftliche wie politische Aufmerksamkeit ziehen in diesem Zusammenhang die frühen, durch informelle Vermittlungsverfahren im Rahmen so genannter Trilogie erzielten Einigungen in erster und zweiter Lesung des OGV auf sich. Grundlage hierfür ist die seit dem Amsterdamer Vertrag (1999) bestehende Möglichkeit, ein OGV bereits im Stadium der ersten Lesung abzuschließen. In der Praxis beginnt dieses Verfahren unmittelbar im Anschluss an die Abstimmung des Parlamentsberichts auf Ausschussebene. Die Ausschüsse formulieren auf der Grundlage des auf ihrer Ebene verabschiedeten Berichtentwurfs ein Verhandlungsmandat an den Berichtersteller. Je nach Ausschuss setzt sich dann eine mit der Verhandlungsführung betraute Delegation des EP aus dem Berichtersteller, dem Ausschussvorsitzenden und den Schattenberichterstellern der anderen Fraktionen zusammen, die mit der Ratspräsidentschaft und Vertretern der Kommission im ‚Trilogverfahren‘ einen Kompromiss auszuhandeln versucht. Gelingt dies, so ändert der federführende EP-Ausschuss seinen Bericht entsprechend ab und legt diesen dann dem Plenum zur Abstimmung vor. Bestätigt das Plenum die im Trilog vereinbarten und seitens der Ratspräsidentschaft bestätigten Änderungen, gilt das Dossier als „in erster Lesung abgeschlossen“. Eine Variante dieses Trilogverfahrens stellen so genannte „early second readings“ dar. Hierbei stimmt das Parlamentsplenum in der ersten Lesung über den Bericht des Ausschusses ab und lässt danach dessen Delegation informelle Verhandlungen mit dem Ratsvorsitz führen. Gelingt in dieser Phase eine Einigung, stimmt der Rat hierüber ab, woraufhin das EP die Entscheidung in seiner zweiten Lesung ‚bestätigt‘.

Der seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages intensiviertere Trend der Informatisierung interinstitutioneller Beziehungen unterhalb der vertragsrechtlich zwingend vorgegebenen Ebene der Zusammenarbeit schlägt sich in der drastischen Zunahme der OGV nieder, die bereits in der Phase der ersten Parlamentslesung abgeschlossen werden: Waren in der Wahlperiode 1999-2004 noch 88 (22%) aller Dossiers Gegenstand des Vermittlungsverfahrens und damit einer dritten Lesung, während 115 Fälle (28%) in erster Lesung und 200 Dossiers (50%) in zweiter Lesung abgeschlossen wurden, so schlossen Parlament und Rat in der laufenden Wahlperiode bis Oktober 2013 bereits 249 (80,84%) Mitentscheidungsverfahren in erster Lesung, 25 (8,11%) vor sowie 26 (8,44%) nach der zweiten Lesung und ‚nur‘ noch 8 (2,59%) in dritter Lesung im Anschluss an die förmliche Vermittlung.

Graphik 3: Abgeschlossene Mitentscheidungsverfahren 1993-2013



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Datenbank OEIL.

Diese Entwicklung wirkt sich insgesamt zwar positiv auf die Effizienz des Verfahrens aus; parallel aber auch nachhaltig negativ für die Außenperzeption des Parlaments: Unbestreitbar ist die Gefahr, dass das Parlament auf lange Sicht zum ‚Komplizen‘ einer ‚Eurobürokratie‘ generiert, die sich nur in Ausnahmefällen offen um die Transparenzicherung des Gesamtscheidungs-systems und die davon ausgehenden Handlungs- und Verhandlungsergebnisse kümmert. Der für die Revision der Parlamentsgeschäftsordnung zuständige Berichterstatter des Konstitutionellen Ausschusses des EP, Enrique Guerrero Salom, bringt das Dilemma selbstkritisch auf den Punkt: „Die Frage der interinstitutionellen Verhandlungen und Vereinbarungen in Gesetzgebungsverfahren ist – durch die Grundsätze der Offenheit und demokratischen Rechenschaftspflicht – verknüpft mit der repräsentativen Demokratie auf europäischer Ebene [...]: Wenn die Wähler nicht wissen können, was ihre gewählten Vertreter gesagt und wie sie abgestimmt haben, werden sie nicht in der Lage sein, sie bei den nächsten Wahlen zur Rechenschaft zu ziehen. In diesem Zusammenhang wäre die Einführung verbindlicher Regeln für Verhandlungen in Gesetzgebungsverfahren, die die Offenheit und damit die Rechenschaftspflicht stärken, ein Schritt hin zu einer Stärkung der repräsentativen Demokratie auf europäischer Ebene. Andererseits sollte [...] das Erfordernis der Effizienz berücksichtigt werden [...].“²⁰

Seit April 2008 orientiert sich das EP an einem „Verhaltenskodex für Verhandlungen im Rahmen der Mitentscheidung“, der einheitliche Regeln für die Abgeordneten und die Bediensteten des EP im Hinblick auf die Verhandlungen in den verschiedenen Phasen des OGV festlegt, um die Transparenz der informellen Trilogie zu verbessern. Dementsprechend sollen die Zusammensetzung, das Mandat des Verhandlungsteams sowie die kontinuierliche

20 Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments Nr. A7-0281/2012 vom 25. September 2012 über die Änderung von Artikel 70 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments betreffend interinstitutionelle Verhandlungen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, (2011/2298(REG)), S. 9-10.

Rückbindung der EP-Delegation an den federführenden Ausschuss in den Sitzungsprotokollen der Ausschüsse nachvollziehbar gemacht werden. Zur Verdichtung dieser informellen Regeln hat das Parlament am 20. November 2012 schließlich Artikel 70 seiner Geschäftsordnung in mehreren Punkten geändert, um die Verfahren durch die Einbeziehung einiger Schlüsselemente des Verhaltenskodexes in den verbindlichen Teil der Geschäftsordnung wirksamer, transparenter und integrativer zu gestalten.²¹ Dementsprechend legt der neue Artikel 70 GO-EP nun fest, unter welchen Bedingungen der Beschluss auf Ausschussebene gefasst werden soll, um Trilogverhandlungen aufzunehmen, wie die Zusammensetzung und Mandat des Verhandlungsteams, die regelmäßige Berichterstattung des betreffenden Ausschusses über die Fortschritte und das Ergebnis der Verhandlungen, und die erneute Konsultation des Ausschusses zum vereinbarten Text vor der Abstimmung im Plenum ausgestaltet sind. Zentral ist demnach die neue Bestimmung des zweiten Absatzes, nach der „Verhandlungen [...] erst aufgenommen [werden], nachdem der zuständige Ausschuss von Fall zu Fall für jedes betroffene Gesetzgebungsverfahren und mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Beschluss über die Aufnahme von Verhandlungen gefasst hat. Mit diesem Beschluss werden das Mandat und die Zusammensetzung des Verhandlungsteams festgelegt. Derartige Beschlüsse werden dem Präsidenten zur Kenntnis gebracht, der die Konferenz der Präsidenten regelmäßig über den neuesten Stand informiert. Fraglich wird in der Umsetzung dieser Bestimmung sein, ob auch die Öffentlichkeit über das Mandat informiert werden wird. Denn schließlich besteht „das Mandat [...] aus einem Bericht, der im Ausschuss angenommen und zur späteren Prüfung durch das Plenum eingereicht wird. In Ausnahmefällen, wenn der zuständige Ausschuss es für hinreichend begründet erachtet, dass vor Annahme eines Berichts im Ausschuss Verhandlungen aufgenommen werden, kann das Mandat aus einer Reihe von Änderungsanträgen oder aus einer Reihe klar definierter Ziele, Prioritäten oder Leitlinien bestehen (Artikel 70(2) Ua. 1a) GO-EP). Zwar hält sich der geänderte Artikel 70 der Geschäftsordnung in der Frage der Veröffentlichung des Mandats bedeckt. Allerdings folgt aus der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2011 zu dem Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (Artikel 104 Absatz 7) für die Jahre 2009-2010 (2010/2294(INI)), dass das EP nicht länger nur den Rat für seine restriktive Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission kritisieren kann, sondern gerade im Hinblick auf die von ihm beanspruchte Legitimationsfunktion selbst aufgefördert ist, die Vernebelungspraxis seiner Trilogmandate abzustellen.

Weiterführende Literatur

Charlotte Burns/Anne Rasmussen/Christine Reh (Hrsg.): Twenty years of legislative codecision in the European Union, Special Issue of the Journal of European Public Policy, Vol. 20, No. 7/2013, S. 941-1082.

Olivier Costa/Renaud Dehousse/Aneta Trakalova: Codecision and „early agreements“. An improvement or a subversion of the legislative procedure?, Notre Europe, Paper Nr. 84, Paris 2012.

Andreas Maurer: Parlamente in der EU, Stuttgart/Wien 2012.

Sofia Vasilopoulou/Katjana Gattermann: Matching policy preferences: the linkage between voters and MEPs, in: Journal of European Public Policy, Vol. 19, No. 1/2012, S. 1-20.

Richard Youngs: The EU beyond the crisis. The unavoidable challenge of legitimacy, Carnegie Europe Paper, Brussels, October 2013.

21 Vgl. Beschluss des Europäischen Parlaments vom 20. November 2012 zu der Änderung von Artikel 70 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments betreffend interinstitutionelle Verhandlungen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren (2011/2298(REG)).