

Unnütze Quasselbude oder politisches Machtzentrum? Zur Rolle des Europäischen Parlaments im Politikzyklus der EU

Die „Parlamentarische Versammlung“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl der 1950er-Jahre und das Europäische Parlament des 21. Jahrhunderts tragen zwar jeweils den ursprünglich aus dem Altfranzösischen stammenden Begriff Parlament („parlement“) in sich, ansonsten bestehen zwischen den beiden Institutionen mittlerweile aber kaum mehr Gemeinsamkeiten. Von den ersten Direktwahlen im Jahre 1979 über dessen Umbenennung im Jahr 1987, vor allem aber durch die beträchtlichen Kompetenzerweiterungen infolge der Einheitlichen Europäischen Akte (1987), des Vertrags von Maastricht (1993) sowie dessen Novellierungen in Gestalt der Verträge von Amsterdam (1999), Nizza (2003) und Lissabon (2009), entwickelte sich das EP binnen weniger Jahrzehnte von einer „mächtigen Quasselbude“ (Schmitz/Schult 2014) zu einem selbstbewussten und schlagfertigen Arbeitsparlament, dessen strategische Richtungsentscheidungen, politische Stellungnahmen und gesetzgeberische Änderungsanträge kaum noch ignoriert werden können. Selbst hartgesottene EU-Kritiker können nicht verleugnen, dass das EP mittlerweile einen beträchtlichen Einfluss u.a. auf den Haushaltsplan, auf wesentliche Rekrutierungsfragen, vor allem aber auch auf die Gesetzgebung der EU geltend machen kann.

Obgleich sich das „Image“ der einzigen direkt gewählten supranationalen Institution der Welt im Laufe der europäischen Integration gewandelt hat, bleibt das EP eilfertiger Kritik im Hinblick auf seinen Status innerhalb des europäischen Institutionengefüges ausgesetzt. So hat neben Vertretern aus Wissenschaft und Publizistik selbst das Deutsche Bundesverfassungsgericht noch 2011 in seiner Entscheidung über die Grundgesetzkonformität der Sperrklausel bei Europawahlen befunden, dass das EP – gemessen an nationalen Maßstäben – kein „richtiges“ Parlament darstelle, da es nicht dieselben Funktionen erfülle (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 09. November 2011). Tatsächlich ist das EP aufgrund des institutionell-prozeduralen Machtverteilungssystems der EU und der hierin wirkenden Funktionsprofile der Organe und Institutionen nicht in bekannte Parlaments- oder Versammlungstypologien einzuordnen. Erstens mangelt es der EU an traditionellen parlamentarischen Interaktions- und Identifikationsmustern zwischen Regierungspartei(en) und Oppositionspartei(en) und ihren parlamentarischen Fraktionen, die eine „staatsanaloge“ Einordnung des EP als Arena der politisch-ideologisch aufgeladenen Entscheidungsfindung ermöglichen. Zweitens kennt das politisch-institutionelle System der EU keine strikte Trennung zwischen „Legislative“ und „Exekutive“; es kommt – auch nach der als „Wahl“ bezeichneten Ernennung des Präsidenten der Kommission – ohne eine europäische Regierung aus, die sich zur Ausübung ihres Amtes über die gesamte Wahlperiode hinweg auf eine parlamentarische Mehrheit stützen müsste. Damit ist auch eine der originären Aufgaben von Parlamenten – die Wahl und Kontrolle der aus Wahlen hervorgehenden Regierung – auf europäischer Ebene nicht in der bekannten, in nationalen Verfassungssystem herausgebildeten Form gegeben. Obgleich die Kommission, der Ministerrat und der Europäische Rat mit Kompetenzen betraut sind, die wir im nationalen Kontext einer „Regierung“ zuordnen würden, operiert diese Form der europäischen „Ko-Gubernative“ nicht als eine in sich geschlossene, aus den europäischen Parlamentswahlen mittelbar hervorgehende EU-Exekutive, die sich auf eine Mehrheitsfraktion oder -koalition im EP stützen kann oder muss. Das EP agiert gegenüber diesen Exekutivorganen eigenständig und konstellationsspezifisch; mit wechselnden, in der Gesetzgebung meist großen, fraktionsübergreifenden Mehrheiten. Die in den EU-Verträgen normierten Mehrheitsanforderungen für Abstimmungen im EP wollen es nicht anders und produzieren so implizit ein erhebliches Kommunikations- und Identifikationsdefizit, das das Parlament für die

BürgerInnenschaft fremd oder eben „unecht“ erscheinen lässt. Drittens ist das EP aufgrund der auf bestimmte Politikfelder beschränkten Ziele des EU-Systems nicht dazu aufgerufen, in allen Phasen des EU-Politikzyklus unbestimmte und unbegrenzte Aufgaben wahrzunehmen. Im Gegenteil: Gerade aufgrund der fehlenden Allzuständigkeit der EU konzentrieren sich die Aufgaben und Funktionen des EP auf bestimmte Funktionen und Phasen der Politikzyklen. Durch dieses Konzept wird im Übrigen auch verhindert, dass dem EP ein Anspruch als „über“ den nationalen Parlamenten stehendes Organ eingeräumt werden könnte (Maurer 2012).

Trotz dieser Spezifika des EU-Systems wird das EP vorschnell von idealisierten „Vollparlamenten“ abgegrenzt. Typisch sind – sowohl im Hinblick auf die Messlatte wie auf die damit verbundenen Aussagen – Charakterisierungen des EP wie: „Die in den EG-Verträgen definierten gegenwärtigen Kompetenzen des Europäischen Parlaments sind weit weniger umfassend als die anderer demokratischer Parlamente“ (Morgan 1993: 126) oder: „Auch das von den Europäern direkt gewählte Parlament hat bekanntlich nur begrenzte Rechte [...]. Auf europäischer [...] Ebene besteht keine parlamentarische Regierungsbildung und -verantwortung, keine formale Kontrolle der Exekutive, keine Einheit von Gesetzesinitiative und Beschlusskompetenz. Das heißt, sämtliche Essentials der parlamentarischen Prärogative fehlen im transnationalen Rahmen, während die faktischen Regierungsaktivitäten auf dieser Ebene täglich wachsen“ (Leggewie 2003). In offener Unkenntnis über die tatsächliche, politikfeldspezifische Mitwirkung des EP wird in diesem Zusammenhang ausgeführt: „Begrenzt sind die Möglichkeiten der europäischen Volksvertretung, die zwar bei einzelnen Rechtsetzungsakten mit dem Europäischen Rat zusammenarbeitet, aber nur eingeschränkte Zustimmungsrechte für nicht zwingende Teile des Gemeinschafts-Haushalts und begrenzte Kontrollrechte gegenüber der europäischen Exekutive besitzt“ (ebd.).

Der besonderen Rolle des EP in einem Staatenverbund „sui generis“ hat sich die Rechts- und Politikwissenschaft zwar in den letzten drei Jahrzehnten multi-perspektivisch und mit hervorragenden, empirischen Untersuchungen gewidmet. Gleichwohl hält sich die These hartnäckig, das EP wäre „kein Vollparlament“, sondern nur ein „unechtes Parlament“ oder ein „Parlament zweiter Ordnung“. Kernbausteine dieser „Legendenbildung“ ist neben der fehlenden Steuererhebungskompetenz des Parlaments und den nach wie vor in einigen Bereichen (z.B. Währungspolitik, Sozialpolitik, Kapitalverkehrspolitik) stark beschränkten Gesetzgebungskompetenzen vor allem die Behauptung, dass das EP im Gegensatz zu seinen nationalen Pendanten *keine gesetzgeberischen Initiativrechte* besäße.

Tatsächlich besitzt das EP jedoch seit vielen Jahrzehnten das – vom EuGH 1983 neuerlich bestätigte Recht – „über jede Frage zu beraten, die die Gemeinschaft betrifft [...] und Entschlüsse über derartige Fragen anzunehmen“. Darüber hinaus besitzt es seit dem Vertrag von Maastricht (1992) ferner und gemäß Art. 225 AEUV (Lissabon-Fassung) die Möglichkeit, „mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission auf[zufordern, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Unionsakts zur Durchführung der Verträge erfordern.“ Wie im Rahmen des vom Referenten durchgeführten Forschungsprojektes gezeigt werden konnte, nützt das EP sowohl sein allgemeines Entschließungsrecht, als auch das auf Art. 225 AEUV basierende „indirekte Initiativrecht“ regelmäßig und großteils durchaus erfolgreich, um die Legislativagenda der Kommission mit Blick auf den eigenen mehrheitsfähigen Standpunkt zu beeinflussen.

Weiterführende Literatur

Buttlar, Christian von (2003): Das Initiativrecht der Europäischen Kommission. Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2003. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum Europäischen Recht, 99).

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

Maurer, Andreas (2012): Parlamente in der EU. Wien: Facultas-Verl. (Reihe Europa kompakt, 3379).

Maurer, Andreas/Wolf Michael (2018 i.V.b.): Agenda-Shaping in the European Parliament and the Commission's formal right of legislative initiative. In: Michael W. Bauer, Jörn Ege, Stefan Becker (Hg.): The European Commission in Turbulent Times. Baden-Baden: Nomos.

Wolf, Michael (2018 i.V.b.): Potenziale und Grenzen der Initiativrechte des Europäischen Parlaments. Monografie im Rahmen der Europawissenschaftliche Reihe der Innsbruck University Press gemeinsam mit der NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Zahariadis, Nikolaos (Hg.) (2016): Handbook of public policy agenda setting. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing (Handbooks of research on public policy). Online verfügbar unter <http://www.e-elgar.com/shop/eep/preview/book/isbn/9781784715922/>.