

## **Das Europäische Parlament – Vom Beratungsorgan zum Mitgestalter**

Melanie Piepenschneider

*„Ein Tag wird kommen, wo die Kugeln und Bomben durch Stimmzettel ersetzt werden, durch das allgemeine Wahlrecht der Völker, durch die Entscheidungen eines großen souveränen Senates, der für Europa das sein wird, was das Parlament für England und die Nationalversammlung für Frankreich ist. (.....) Und dieser Tag, zu dem wird es keine 400 Jahre brauchen.“*

(Victor Hugo, 1802-1885, Eröffnungsrede zum Pariser Friedenskongress am 21. August 1849)

Die Vision von Victor Hugo brauchte bis zur Realisierung keine 400 Jahre, sondern schon mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl etwa hundert Jahre später wurden die Grundlagen für das heutige Europäische Parlament gelegt.<sup>1</sup>

Die Entwicklung des Europäischen Parlaments, der Ausbau seiner Rechte, Kompetenzen und Funktionen in den fast sechzig Jahren seines Bestehens ist ein Spiegelbild der Entwicklung der Europäischen Union. Die zunehmende Demokratisierung, die Übertragung von weiteren Zuständigkeiten auf die EU und der Ausbau der institutionellen Strukturen lassen sich am Beispiel des Europäischen Parlaments aufzeigen.

### **1. Der Beginn: Parlamentarische Versammlung mit Beratungsfunktion**

Am Anfang stand eine Versammlung mit 78 Parlamentariern, die 1952 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) geschaffen wurde. Sie trug den Namen "Gemeinsame Versammlung" und hatte ausschließlich beratende Funktion sowie Kontroll- und Informationsrechte gegenüber dem Rat und der Kommission. Die

---

<sup>1</sup> Zur Geschichte der Europäischen Union, siehe: Michael Kreitz, Europäische Integrationsgeschichte nach 1945, in: Florian Melchert, Fabian Magerl, Katrin Rauer u.a. (Hrsg.), Vereinigte Staaten von Europa. Vision für einen Kontinent, Berlin/München 2007, S. 29 – 51.

Abgeordneten wurden nicht direkt gewählt, sondern von den nationalen Parlamenten entsandt. Die Europaabgeordneten waren damals (direkt gewählte) Abgeordnete der nationalen Parlamente und gleichzeitig (delegierte) Mitglieder des Europäischen Parlaments. Diese Regelung war und ist üblich bei Internationalen Organisationen, wie dem Europarat und der NATO, und ist Ausdruck der zu Beginn der europäischen Einigung noch recht niedrigen Integrationstiefe.

Als mit den Römischen Verträgen von 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft gegründet wurden, wurden die beratenden Aufgaben der Versammlung auch auf diese neuen Organisationen ausgedehnt. Die Zahl der Mitglieder erhöhte sich von 78 auf 142. Ein wichtiger Ausbau der Kompetenzen des Parlaments geschah 1971: Die Abgeordneten wurden am Haushaltsverfahren der Gemeinschaften beteiligt. 1975 wurden diese Kompetenzen nochmals ausgeweitet. Das Parlament muss seitdem am Ende des Haushaltsverfahrens den Gesamthaushalt billigen. Von Beginn an haben die Abgeordneten für mehr Rechte ihres Europäischen Parlaments gekämpft.

Im Jahr 1958 entschieden die Abgeordneten selbst, ihrer „Versammlung“ den Namen "Europäisches Parlament" zu geben. Damit brachten die Parlamentarier das symbolisch zum Ausdruck, was ihr Handeln von Beginn an als Vision bestimmte, aber politisch nicht durchzusetzen war: Sie wollten ein eigenständiges Parlament sein und keine Versammlung (wie die Organe der Internationalen Organisationen genannt wurden) von aus nationalen Parlamenten „entsandten“ Abgeordneten. Die Bezeichnung „Europäisches Parlament“ ging aber erst 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), der ersten umfassenden Vertragsreform nach Gründung der Europäischen Gemeinschaften, formal in die Europa-Verträge ein.

## **2. Die Demokratisierung: Die Direktwahl des Europäischen Parlaments**

Das Europäische Parlament ist heute das Organ der Europäischen Union, das direkt durch die Bürger gewählt wird. Alle fünf Jahre werden die Bürger aller 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union an die Wahlurne gerufen. Rund 375 Millionen Bürgerinnen und Bürger werden in der EU im Jahre 2009 wahlberechtigt sein. 1979 wählten die Bürger der Europäischen Union die damals 410 Abgeordneten erstmals direkt – jeweils nach nationalem Wahlrecht. Bis heute ist es nicht gelungen, ein

gemeinsames europäisches Wahlrecht für die EU einzuführen; dies scheiterte am Rat und damit den unterschiedlichen nationalen Interessen sowie Wahltraditionen, obwohl das Europäische Parlament dafür im Laufe der Zeit mehrere Anläufe unternommen hat.

Die erste Legislaturperiode des direkt gewählten Europäischen Parlaments war eine Such- und Orientierungsphase: Das Parlament, in den ersten Jahren geführt von der Präsidentin Simone Veil, wollte den hohen Erwartungen, die in es gesetzt wurden, gerecht werden. Die Abgeordneten testeten politische Freiräume und nutzten sie - gestärkt durch das Wahlmandat - noch intensiver als in den Jahren zuvor.<sup>2</sup>

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 führte zu einem wesentlichen Ausbau der parlamentarischen Rechte. Das Parlament erhielt in einigen Bereichen über das Verfahren der Zusammenarbeit legislative Kompetenzen, etwa bei der Gesetzgebung zur Errichtung des europäischen Binnenmarktes. Für die Außenpolitik war es bedeutsam, dass dem Parlament ein Zustimmungsrecht zu Beitritts- und Assoziierungsverträgen eingeräumt wurde.

Den nächsten Meilenstein parlamentarischer Stärkung stellte der Maastrichter Vertrag von 1992 dar. Die Einführung des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens machte das Parlament in zahlreichen Politikbereichen zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber neben dem Rat. Bei unterschiedlichen Auffassungen konnte jetzt ein Vermittlungsausschuss einberufen werden. Außerdem wurden die Legislaturperioden von Parlament und Kommission angepasst: Die Kommission muss ein halbes Jahr nach der Europawahl inauguriert sein. Damit wurden die Möglichkeit und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit im politischen Handeln beider Organe gestärkt. Der Maastrichter Vertrag machte die Ernennung des von den Mitgliedstaaten designierten Präsidenten sowie der Mitglieder der Kommission von der vorherigen Zustimmung des EP abhängig. Der Abschluss von internationalen Übereinkommen setzte nach dieser Reform die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraus. Auch fand in den Vertrag Eingang, was schon längst Praxis war, aber dadurch eine rechtliche Absicherung erhielt: Das Europäische Parlament bekam das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.

---

<sup>2</sup> Vgl. Claus Schöndube, Das Europäische Parlament vor der zweiten Direktwahl. Bilanz und Perspektiven, Bonn 1983; Rolf Spitzhüttl, Das Europäische Parlament zwischen Chaos und Courage, Bonn 1983.

Der Vertrag von Amsterdam, 1999 in Kraft getreten, dehnte das Mitentscheidungsverfahren auf weitere Politikbereiche aus und stärkte die parlamentarische Rolle bei der Einsetzung des Kommissionspräsidenten, indem er die gesonderte Billigung der Ernennung des Kommissionspräsidenten durch das Parlament vor der Ernennung der übrigen Mitglieder vorsieht. Diese wichtige Personalentscheidung bedarf seither einer Zustimmung des Parlaments.

Der Vertrag von Nizza stellt seit seinem Inkrafttreten 2003 die aktuelle Rechtsgrundlage der EU dar. Des Weiteren wurde am Ende der Vertragsverhandlungen von Nizza eine "Erklärung zur Zukunft der Union" angenommen. Mit dieser Erklärung wurde ein Prozess eingeleitet, um die Vertragsgrundlagen der Union mit dem Ziel größerer demokratischer Legitimation, Transparenz und Effizienz grundlegend zu reformieren. In der Folge wurde ein Konvent eingesetzt, der einen Entwurf für eine Verfassung für Europa ausarbeitete.

Die europäischen Reformbemühungen mündeten damals somit in einer in der Geschichte der europäischen Integration einmaligen Methode: Es wurde 2002 ein Konvent einberufen, der eine „Verfassung für Europa“ entwerfen sollte. Das Europäische Parlament war – neben nationalen Parlamentariern - mit 16 Abgeordneten an diesem Prozess beteiligt. Bisher wurden die Reformverträge von nationalen Beamten vorbereitet, von Regierungsvertretern ausgehandelt, von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet und dann von den nationalen Parlamenten ohne Möglichkeit einer substantiellen Veränderung ratifiziert. Die Konvents-Methode hingegen setzte auf eine Mitwirkung von europäischen und nationalen Parlamentariern schon im Entstehungsprozess der Verfassung und gab damit den Parlamenten frühzeitige Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der Verfassung.

Doch nach den gescheiterten Referenden in den Niederlanden und Frankreich, musste der Verfassungsvertrag zunächst beiseite gelegt werden. Grundlage europäischen Handelns ist bis zur nächsten Reform der Vertrag von Nizza.

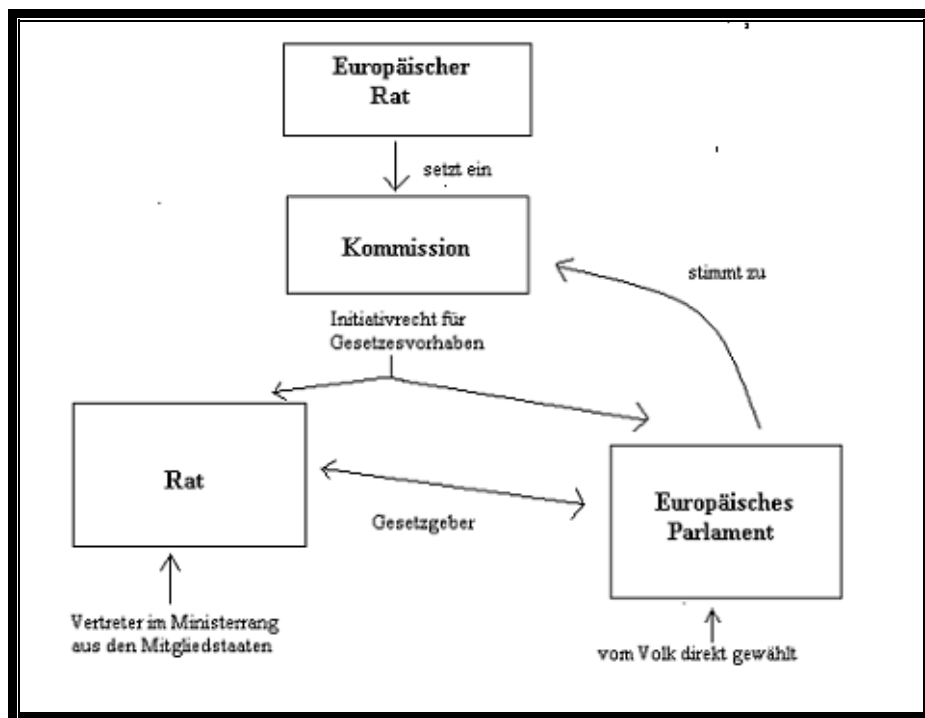
### **3. Die Kompetenzen: Das unterschätzte Europäische Parlament**

Das Europäische Parlament ist das wohl am meisten unterschätzte Organ der EG. Es wird in der Öffentlichkeit immer noch als machtlos und mit unzureichenden Kompetenzen ausgestattet angesehen. Dabei hat das

EP mittlerweile weitreichende Befugnisse, die fast alle klassischen Funktionen eines Parlamentes umfassen:

- Die *Gesetzgebungsfunktion*; in der EU, in welcher das europäische Sekundärrecht ausgebildet wird, findet in der Mehrzahl der Fälle das sogenannte Mitentscheidungsverfahren Anwendung: Das Europäische Parlament ist mit zwei Lesungen an der Entscheidungsfindung beteiligt; bei fehlender Einigung mit dem Rat kann ein Vermittlungsausschuss angerufen werden. Das EP hat zudem das Recht, am Ende des Gesetzgebungsverfahrens mit absoluter Mehrheit einen Gesetzesvorschlag endgültig abzulehnen (siehe die nachfolgende Graphik).

### Das schematisierte Institutionengefüge der EU

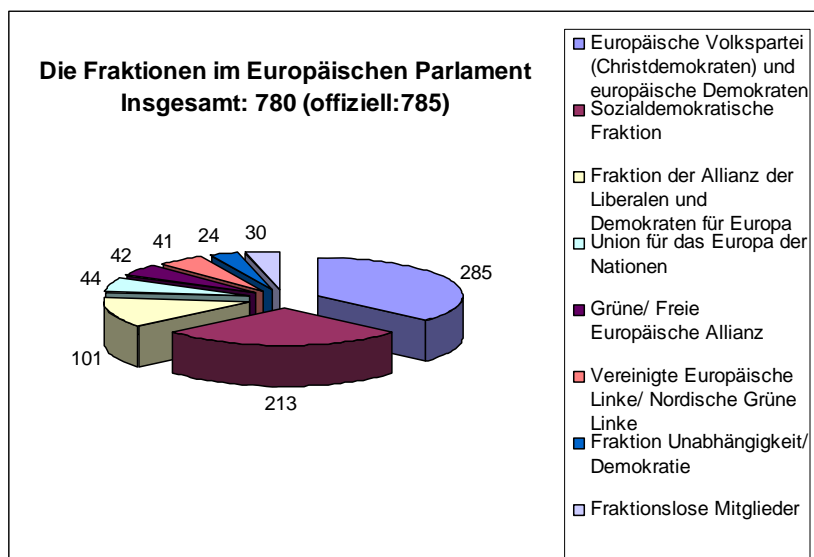


- Die *Wahlfunktion* in Hinblick auf die Exekutive: Die Kommission kommt nur ins Amt, wenn das Europäische Parlament sowohl dem Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten als auch der Einsetzung der gesamten Kommission zustimmt; durch ein Anhörungsverfahren in den Ausschüssen prüft es vorher die Kandidaten auf ihre fachliche Eignung.
- Das *Zustimmungsrecht* zu wesentlichen politischen Handlungen der EU: Beitritte und Assoziierungen zur EU sowie Verträge der EU mit Dritten und Finanzprotokolle bedürfen der Zustimmung des Europäischen Parlaments.
- Das *Haushaltsrecht*: Europäisches Parlament und Rat bilden zusammen die sogenannte „Haushaltsbehörde“; dieser Begriff ist etwas verwirrend, unterstreicht aber die wichtige Rolle von EP und Rat im Haushaltsverfahren; das EP kann den Gesamthaushalt der EU am Ende des Haushaltsverfahrens ablehnen.
- Die *Kontrollfunktion* gegenüber der Exekutive: Die Kommission präsentiert ihr Jahresarbeitsprogramm vor dem Europäischen Parlament und legt auch über die Umsetzung Rechenschaft ab; die Ratspräsidentschaft pflegt über die Ergebnisse der Europäischen Gipfel vor dem EP zu berichten; das EP kann Anfragen an die Kommission und den Rat stellen und Untersuchungsausschüsse einsetzen. Es verfügt darüber hinaus über einen Haushaltskontrollausschuss, welcher die Verwaltung des Haushaltes durch die Kommission kontrolliert; durch ein Misstrauensvotum kann das EP die Kommission als Ganzes zum Rücktritt zwingen<sup>3</sup>.
- Die *Informationsfunktion* gegenüber den Bürgern: Durch seine in der Regel öffentlich tagenden Ausschüsse und die jedermann zugänglichen Plenarsitzungen sowie über Internet veröffentlichte Dokumente, Berichte und andere Schriften informiert das Europäische Parlament die EU-Bürger über die Tätigkeit der EU.

---

<sup>3</sup> Dieses Recht wurde lange Zeit als eine Art „stumpfes Schwert“ betrachtet, da es zu „stark“ ist, um wirklich eingesetzt zu werden und weil das Fehlverhalten eines Kommissars nur durch ein Misstrauensvotum gegen die gesamte Kommission sanktioniert werden kann. 1999 trat die Kommission unter seinem Präsidenten Santer geschlossen zurück, um einem Misstrauensvotum des Europäischen Parlaments wegen Korruptionsvorwürfen gegen zwei Kommissare zuvorzukommen.

Das Europäische Parlament verfügt nicht über ein direktes Initiativrecht für Legislativakte – damit fehlt ihm ein wichtiges Instrument nationaler Parlamente. Die EU hat zwar in einigen Punkten quasi Staatsqualität erreicht, aber ist eben doch kein Staat und somit ist die Übertragbarkeit klassischer parlamentarischer Funktionen auf das EP schwierig. Zudem kennt die EG bisher die strikte Trennung zwischen „Legislative“ und „Exekutive“ nicht; es gibt keine „Regierung“, welche sich auf parlamentarische Mehrheiten im EP stützt; im Europäischen Parlament wird nicht zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktion unterschieden (Graphik: Verteilung der Fraktionen im Europäischen Parlament). Vielmehr ist es so, dass viele Beschlüsse des Europäischen Parlaments (z.B. bei Änderungsanträgen im Mitentscheidungsverfahren) mit einer absoluten Mehrheit gefasst werden müssen, so dass die großen Fraktionen in weiten Bereichen zusammenarbeiten, um Entscheidungen durchzusetzen.



Immer wieder diskutiert und durch die Beschlüsse des Europäischen Gipfels in Nizza (Dezember 2000) zur Neuordnung der nationalen Abgeordnetenkontingente anlässlich der Osterweiterung der Union etwas abgemildert, ist die Frage der Repräsentanz der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament: Jedes Mitgliedsland ist daran interessiert, mit

möglichst vielen Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten zu sein. Auch wenn das Prinzip „one man – one vote“ heute noch nicht erreicht ist, so ist doch die Spanne zwischen den kleinsten und den größten Mitgliedstaaten und deren Quote von Europaabgeordneten zur Anzahl der Bürger verringert worden (Graphik: Sitzverteilung im Europäischen Parlament). Seit 2004 ist eine Mitgliedschaft im Europäischen Parlament zudem unvereinbar mit einem Mandat als Abgeordneter in einem nationalen Parlament (wobei es für Irland und Großbritannien Übergangsregeln gibt).

Neben der Mitwirkung an politischen Entscheidungen durch Gesetze oder andere Übereinkommen ist ein wichtiges Instrument für das Europäische Parlament die Debatte, das öffentlich gesprochene Wort, der Austausch der Argumente in den Plenarsitzungen. In zahlreichen Grundsatzdiskussionen setzt es sich für das "Europa der Bürger" ein, für die Wahrung der Menschenrechte und der Grundrechte. Es engagiert sich für den sozialen Ausgleich in Europa, für den Abbau der Arbeitslosigkeit, für das wirtschaftliche Wachstum in der ganzen Gemeinschaft.

Wichtig ist dem Europäischen Parlament der Schutz der Umwelt und der Verbraucher. Seit jeher ist dem Europäischen Parlament die Förderung der Jugend ein wichtiges Anliegen. Auf der internationalen Ebene hat sich das Parlament von Beginn an für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte stark gemacht. Das Parlament setzt sich auch für eine gerechte Gestaltung der Globalisierung und für eine starke, friedenspolitische Rolle der Europäischen Union ein.

#### **4. Die vorerst letzte (?) Reform: Die Rechte des Europäischen Parlaments und der Vertrag von Lissabon**

Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich Ende Oktober 2007 auf einen neuen Text, den Lissabonner Vertrag, der wesentliche Elemente des zuvor in den negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden gescheiterten Verfassungsentwurfes wieder aufgreift.<sup>4</sup> Der Lissabonner Vertrag muss durch die Mitgliedsländer ratifiziert werden. Wenn diese erfolgreich in allen 27 EU-Staaten nach den nationalen Regelungen durchgeführt ist, kann 2009 der neue Reformvertrag in Kraft treten.

---

<sup>4</sup> Eine ausführliche Analyse des Lissabonner Vertrages findet sich bei: Julia Lieb, Andreas Maurer, Nicolai von Ondarza (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, April 2008, SWP Berlin.



**Sitzverteilung im Europäischen Parlament nach Ländern**  
(Legislaturperiode 2009-2014)

<b>Mitgliedstaaten</b>	<b>Ist-Stand nach Nizza 2009</b>	<b>bis Nach Niz- za ab 2009</b>	<b>Nach Lissa- bon ab 2009</b>
Belgien	24	22	22
Bulgarien	18	17	18
Tschechische Repu- blik	24	22	22
Dänemark	14	13	13
Deutschland	99	99	96
Estland	6	6	6
Griechenland	24	22	22
Spanien	54	50	54
Frankreich	78	72	74
Irland	13	12	12
Italien	78	72	72+1
Zypern	6	6	6
Lettland	9	8	9
Litauen	13	12	12
Luxemburg	6	6	6
Ungarn	24	22	22
Malta	5	5	6
Niederlande	27	25	26
Österreich	18	17	19
Polen	54	50	51
Portugal	24	22	22
Rumänien	35	33	33
Slowenien	7	7	8
Slowakei	14	13	13
Finnland	14	13	13
Schweden	19	18	20
Vereinigtes König- reich	78	72	73
<b>Insgesamt</b>	<b>785</b>	<b>736</b>	<b>750+1</b>

Der Vertrag von Lissabon stärkt das Europäische Parlament in vielen Punkten. Das Europäische Parlament (Bürgerkammer) und der Rat (Staatenkammer) entscheiden danach gleichberechtigt über die europäischen Gesetze. Die parlamentarische Mitentscheidung wird zur Regel, die nur wenige Ausnahmen (zum Beispiel in der Steuerpolitik) kennt. Die Materien, die der Mitentscheidung unterliegen, werden ausgeweitet – auch im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>5</sup>

Im Bereich des EU-Haushalts wird das Parlament aufgewertet: Die Rechte des EP bei der Aufstellung des Jahreshaushaltes werden gestärkt<sup>6</sup> und die Verantwortung für die Verteilung der Finanzmittel der Europäischen Union steigt<sup>7</sup>. Die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Haushaltsmitteln und die damit verbundenen Unterschiede in der Mitwirkung des EP beim Haushaltsverfahren werden aufgehoben. Durch diese Unterscheidung wurden bisher insbesondere die Agrarausgaben, die fast 50% des EU-Haushaltes ausmachen, der parlamentarischen Mitentscheidung entzogen; dies soll nun anders werden. Rat und Europäisches Parlament werden somit zu gleichberechtigten Teilen der europäischen „Haushaltsbehörde“. Dabei wird die Stellung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat deutlich gestärkt; so kann das EP nach dem Vermittlungsverfahren mit einer Dreifünftel Mehrheit den Rat überstimmen.

Darüber hinaus erhält das EP ein konkurrierendes Initiativrecht für die Änderung der Europa-Verträge. Es wird durch seine Mitwirkung am Konvent, der mögliche Änderungen künftig vorbereiten soll, an dem Revisionsverfahren beteiligt. Beschlüsse des Rates von größerer Tragweite für die Organisation der Union bedürfen der Zustimmung des Eu-

---

<sup>5</sup> Es verbleiben immer noch 112 Fälle, an denen das Europäische Parlament an der Gesetzgebung nicht beteiligt ist. Die Zahl der Beteiligungen durch das Mitentscheidungsverfahren ist seit seiner Einführung 1993 von 15 auf 85 Fälle angestiegen, vgl.: Julia Lieb, Andreas Maurer, Nicolai von Ondarza (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, April 2008, SWP Berlin, S. 37.

<sup>6</sup> Über den Haushalt wird nicht mehr nach einem speziellen Verfahren entschieden, sondern das neue Haushaltsverfahren orientiert sich an dem Mitentscheidungsverfahren, welches bei Gesetzgebungsverfahren angewandt wird.

<sup>7</sup> Das Europäische Parlament muss dem mehrjährigen Finanzrahmen der Union, über welchen der Rat entscheidet, mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen.

europäischen Parlaments: Dies betrifft vor allem Beschlüsse über die Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit, über die Anwendung der Überbrückungsklausel,<sup>8</sup> zur Ausweitung des Anwendungsbereichs von Rechtsgrundlagen (z.B. im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen) sowie die Anwendung der Flexibilitätsklausel.<sup>9</sup>

Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments gestärkt, da der Hohe Repräsentant der Union in seiner Funktion als Vizepräsident der Kommission („Doppelhut“) den normalen Kontroll- und Sanktionsmechanismen unterliegen wird.<sup>10</sup> Auch die Haushaltsrechte des EP in diesem Bereich werden ausgebaut. Über Beitrittsgesuche von Staaten muss das Europäische Parlament von Seiten des Rates informiert werden. Beim Abschluss von Übereinkommen zur Durchführung der Gemeinsamen Handelspolitik ist die Zustimmung des EP erforderlich.

Die Zahl der Abgeordneten soll auf ein Maximum von 751 Mitgliedern (mindestens 6, höchstens 96 pro Land)<sup>11</sup> festgelegt werden. Bei der Wahl der Kommission durch das Europäische Parlament müssen die aus der Europawahl hervorgehenden politischen Verhältnisse berücksichtigt werden. Häufig wird die Meinung vertreten, dass mit der Wahl des Europäischen Parlaments der Bürger eigentlich nichts bewirken kann. Bei der Bundestagswahl wählt man zwar eine Partei, aber es ist klar, wer Spitzenkandidat der Parteien und damit bei einem Wahlsieg der nächste Bundeskanzler ist. Beim Europäischen Parlament soll es nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages ähnlich werden: Die Bürger wählen die Europaabgeordneten, und die gewählten Abgeordneten wählen dann den Kommissionspräsidenten; diese Wahl muss (und wird) die politischen

---

<sup>8</sup> Diese Klausel ist vorgesehen für den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit oder vom besonderen auf das gewöhnliche Gesetzgebungsverfahren.

<sup>9</sup> Die Flexibilitätsklausel ermöglicht es der Europäischen Union, in den Verträgen nicht festgelegte Maßnahmen zu treffen, um die im Vertrag festgesetzten Ziele zu erreichen.

<sup>10</sup> So unterliegt der Hohe Vertreter in seiner Doppelfunktion als Vizepräsident der Kommission zum Beispiel auch dem Verfahren zum Misstrauensvotum des EP gegen die Kommission.

<sup>11</sup> 750 Abgeordnete zuzüglich des Präsidenten (Art. 14 EUV). Der EU-Vertrag enthält keine Festschreibung der nationalen Kontingente für Abgeordnete mehr. Die Entscheidung darüber wird auf den Europäischen Rat übertragen, der auf Initiative des EP und vor den Europawahlen 2009 über die Sitzverteilung auf nach dem Prinzip der „degressiv proportionalen“ Verteilung beschließen soll.

Verhältnisse im Europäischen Parlament berücksichtigen. Das bedeutet: Das erste Mal werden die Bürger bei der Europawahl 2009 mit ihrer Stimmabgabe (indirekt) den Präsidenten der Kommission bestimmen können. „So kann die Einsetzung der Kommission nicht mehr losgelöst vom Ergebnis der Europawahl erfolgen, das administrative `Raumschiff Brüssel´ wird mitgesteuert von der demokratischen `Bodenstation´, den Wählerinnen und Wählern“.<sup>12</sup>

Die Veränderungen durch den Lissabonner Vertrag stärken eine weitere parlamentarische Funktion: Die *Politikgestaltungsfunktion*<sup>13</sup> im Bereich des Sekundärrechts wird durch die mit dem Rat gleichberechtigte Gesetzgebungskompetenz und die Übertragung von weiteren Politikmaterien in dieses Verfahren erheblich ausgebaut. Das Europäische Parlament wird aber auch bei der Anpassung oder Revision des europäischen Vertragswerkes und damit des Primärrechts der EU intensiver beteiligt: Bisher hatte das EP immer über die in einer Regierungskonferenz beschlossenen Vertragsänderungen debattiert und einen Beschluss herbeigeführt, der aber rechtlich keine Wirkung entfaltete – dies hat das Parlament immer wieder dazu genutzt, Grundsatzdebatte zu führen, aber den Inhalt des Entwurfes konnte es nicht beeinflussen oder ändern. Auch hatte dieses Verfahren keinen Einfluss auf die Ratifizierung, die alleine den nationalen Parlamenten vorbehalten war.

Mit dem Lissabonner Vertrag wird das EP durch die Mitwirkung in dem den Entwurf vorbereitenden Konvent direkt an der Politikformulierung beteiligt. Auch wenn der Europäische Rat gar keinen Konvent einsetzen will, sondern die Ausarbeitung einer Vertragsrevision gleich einer Regierungskonferenz überantwortet, bedarf dieses der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Dadurch wird deutlich, dass im Falle einer angestrebten Revision des Vertrages ohne das EP nichts geht.

Das Europäische Parlament bekommt allerdings immer noch keine Kompetenz bei der Entscheidung über sein eigenes Wahlrecht und kein eigenes Initiativrecht bei der Gesetzgebung; den Weg über eine Aufforderung an die Kommission tätig zu werden (indirektes Initiativrecht), können die Abgeordneten des EP aber nach wie vor beschreiten.

---

<sup>12</sup> Siehe: Klaus Löffler, Europa wagt mehr Demokratie, in: EU-Nachrichten Nr. 10/2008.

<sup>13</sup> Zur Ausgestaltung der Politikgestaltungsfunktion siehe allgemein: Eberhard Grabitz, Otto Schmuck u.a., Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionsbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn 1988, S. 78f.

Der Lissabonner Vertrag eröffnet für das Europäische Parlament aber auch eine ganze Reihe von Feldern, in denen es zu Konflikten zwischen ihm und dem Europäischen Rat und seinem Präsidenten, dem Rat sowie der Kommission und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik kommen kann. Das institutionelle Gefüge, die Beziehungen, Abhängigkeiten und gegenseitigen Legitimationen unter den EU-Organen, müssen neu austariert werden.

##### **5. Die Bilanz: Das Europäische Parlament zwischen nationalem Parlamentsmodell und supranationaler Institution**

Das Europäische Parlament wird bei der Bewertung seiner Stellung im EU-Institutionengefüge und seiner Leistungsfähigkeit immer wieder Vergleichen mit den Parlamenten der Mitgliedstaaten unterzogen. Die einfache Übertragung von Strukturen nationalstaatlicher Demokratien auf die europäische Ebene ist problematisch. Auch wenn selbst in Europa der Parlamentarismus in unterschiedlichen Formen vorkommt, hinkt dieser Vergleich.

Bei der Europäischen Union handelt es sich nicht um einen Staat. Deshalb ist mit Blick auf das Europäische Parlament das Beklagen des europäischen Demokratiedefizits zweischneidig.<sup>14</sup> Es ist aber zu beobachten, dass sich das Europäische Parlament im Laufe der Jahre immer stärker klassischen Parlamenten angenähert hat. Es verfügt mittlerweile über so gut wie alle Rechte und Funktionen eines nationalen Parlaments. Das Problem des Demokratiedefizits in der Europäischen Union erwächst deshalb weniger aus der Konstruktion des Europäischen Parlaments als vielmehr aus der schlichten Größe der EU: der Fläche, der Anzahl der Bürger und der Vielzahl der Sprachen.

Darum ist und bleibt das Europäische Parlament in vielerlei Hinsicht ein besonderes Parlament. Es ist das größte multinationale Parlament der Welt: Das Europäische Parlament repräsentiert die zweitgrößte Demo-

---

<sup>14</sup> Christian Joerges dreht die Problemstellung um: „Statt immer wieder darüber zu klagen, dass Europa nicht den Standards demokratischer Verfassungsstaaten entspricht, kommt es darauf an, sich den strukturellen Demokratiedefiziten der Nationalstaaten zu stellen und zu fragen, was das Europarecht zu deren Beseitigung beitragen kann“, zitiert nach: Christian Joerges, Integration durch Entrechtlichung, ZERP-Diskussionspapier 1/2007.

kratie der Welt.<sup>15</sup> Seine derzeit 785 Abgeordneten aus 27 Nationen vertreten rund 492 Millionen Bürgerinnen und Bürger. 23 Amtssprachen kennzeichnen seine Arbeit, und die Arbeitsorte verteilen sich auf drei europäische Länder. Sitz des Parlaments ist Straßburg. Hier sind pro Jahr 12 Plenarsitzungen angesetzt. In Brüssel finden Ausschusssitzungen und Fraktionssitzungen statt und manchmal auch Plenarsitzungen, die oft nur ein, zwei Tage lang sind und im Sprachgebrauch der Parlamentarier "Mini-Sitzungen" genannt werden. Luxemburg ist der dritte Arbeitsort des Europäischen Parlaments. Dort befindet sich ein Teil der Parlamentsverwaltung, des Generalsekretariats. Der andere Teil des Sekretariats ist in Brüssel untergebracht. Das Generalsekretariat unterhält zudem Informationsbüros in allen 27 Mitgliedsländern der Europäischen Union. In Deutschland gibt es Informationsbüros in Berlin und in München.

Das Europäische Parlament genießt bei den Bürgern Europas eine hohe Wertschätzung: über 50 Prozent schenken diesem Organ Vertrauen. Nur der Europäische Gerichtshof und die Europäische Zentralbank übertreffen diesen Wert; die Kommission, der Bundestag und die Bundesregierung liegen dagegen darunter.<sup>16</sup>

„Wenn das Europäische Parlament Erfolg mit seiner Arbeit hat (...), dann wird dadurch ein wesentlicher Schritt vom Europa der Wirtschaft und der Kabinette hin zum Europa der Völker vollzogen werden“ – so die Prognose von Claus Schöndube im von ihm herausgegebene Europa-Taschenbuch 1980.<sup>17</sup> Fast dreißig Jahre später hat sich das Europäische Parlament zu einem ernstzunehmenden und ernst genommenen Akteur im europäischen Institutionengefüge entwickelt. Die Herausforderung für die anstehende Europawahl besteht darin, den Bürger davon zu überzeugen, dass es sich lohnt, diesem Parlament nicht nur in den Umfragen das Vertrauen auszusprechen. Demokratie – auch die europäische Demokratie – lebt von der Beteiligung und Mitwirkung ihrer Bürger.

---

<sup>15</sup> Nur bei den Wahlen in Indien sind mehr Wahlberechtigte aufgerufen, in einer allgemeinen, freien und direkten Wahl eine parlamentarische Vertretung zu wählen.

<sup>16</sup> Vgl. Eurobarometer-Umfrage Herbst 2007; Erhebung der Daten: zwischen 22. September und 3. November 2007.

<sup>17</sup> Vgl. Claus Schöndube, Europa-Taschenbuch, Bonn 1980, Vorwort.