

Christoph Konrath und Florian Walter

Das Europäische Parlament

Von 4. bis 7. Juni 2009 finden Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) statt. Aber während viele über mangelnde Demokratie in der EU klagen und bedauern, dass die BürgerInnen so selten um ihre Meinung gefragt werden, bleibt das Interesse am Europäischen Parlament erstaunlich gering. Obwohl es die einzigen direkten Wahlen sind, die in der EU stattfinden, wird die Wahl in vielen Staaten dazu genutzt, Protest gegenüber der eigenen Regierung zum Ausdruck zu bringen oder „mit Brüssel abzurechnen“.

**EU-Wahlen:
Protest und
Abrechnung**

Eine solche Einstellung wird dadurch gefördert, dass viele Menschen den Eindruck haben, dass Wahlen zum Europäischen Parlament nicht viel bewirken können. Anders als bei Wahlen zum Nationalrat oder Landtag bestimmen „wir“ ÖsterreicherInnen nicht über die Gesamtzusammensetzung, sondern „nur“ über 17 von 736 Abgeordneten.¹ Bei Wahlen in Österreich können „wir“ einen Politikwechsel bewirken, Regierung oder Opposition stärken.

**Gefühl der
Macht-
losigkeit**

Ein neu gewähltes Europäisches Parlament führt nicht notwendigerweise zu einem Politikwechsel, weder Kommission noch Rat werden damit bestätigt oder erneuert. Wahlprogramme können nicht sofort mit „Gesetzen“ umgesetzt und durchgesetzt werden. Das Europäische Parlament ist ein Akteur von mehreren, und es ist nicht unbedingt jener, dem die größte Bedeutung zugemessen wird. Angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre und der Perspektiven des Vertrags von Lissabon (siehe Kasten idB) sollte das Europäische Parlament jedoch nicht unterschätzt werden.

**EP ist ein
Akteur von
mehreren**

© Photos: Europäisches Parlament



Das Europäische Parlament hat drei Arbeitsorte: Plenartagungen und Sitzungen der Ausschüsse und Fraktionen finden in Straßburg (links) beziehungsweise Brüssel (Mitte) statt. In Luxemburg (rechts) hat das Generalsekretariat des Europäischen Parlaments seinen Sitz.

DER VERTRAG VON LISSABON

Der „Vertrag von Lissabon“ wurde am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet. Alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Tschechien (Prozess noch im Gang; Stand Februar 2009) haben in den nationalen Parlamenten diesen Reformvertrag bereits „ratifiziert“, also für ihr Land angenommen. Hingegen wurde in Irland, in dem über jeden EU-Vertrag eine Volksabstimmung stattfinden muss, der Reformvertrag abgelehnt. Dort soll 2009 eine zweite Abstimmung darüber stattfinden.

Das Ringen um eine Europäische Verfassung

Nach den letzten, größeren Reformen in der EU 1999 und 2003 und der folgenden Erweiterung um 12 neue Mitgliedstaaten (2004 und 2007) war klar, dass die EU-Verträge überarbeitet werden müssen. Sie sind für eine viel kleinere Zahl von Mitgliedstaaten und Aufgaben ausgelegt. Der sogenannte „Europäische Konvent“, ein Gremium von PolitikerInnen und ExpertInnen, hat daher von 2002 bis 2003 einen Entwurf für eine „Europäische Verfassung“ ausgearbeitet. Mit der Bezeichnung Verfassung sollte ein entscheidender Reformschritt und der Anspruch, dass die EU ein Projekt der BürgerInnen und nicht der Staaten ist, zum Ausdruck gebracht werden. Damit solche Reformen der EU in Kraft treten können, müssen alle Mitgliedstaaten zustimmen. Die Art und Weise der Abstimmung, ob im nationalen Parlament oder per Volksabstimmung, kann jeder Mitgliedstaat autonom regeln – nur in der irischen Verfassung ist zwingend eine Volksabstimmung vorgesehen. In Frankreich und den Niederlanden haben Volksabstimmungen darüber stattgefunden, in denen die „Europäische Verfassung“ abgelehnt wurde. Die Mitgliedstaaten der EU mussten daher nach neuen Vorschlägen für Reformen suchen. Das Ergebnis ist der Vertrag von Lissabon.

Der Vertrag von Lissabon

Dieser Vertrag entspricht in großen Teilen der abgelehnten Verfassung für die EU. Allerdings wurde jeder Verweis auf eine Verfassung und die Begriffe sowie die Symbolik, die damit verbunden sind, gestrichen. Es soll damit klar gemacht werden, dass die EU kein „Superstaat“ werden und über die Mitgliedstaaten bestimmen soll. Diese Befürchtung war nämlich sehr oft geäußert worden. Die Probleme, die die Diskussion über die EU-Verfassung bestimmten, sind aber geblieben: Die Vorschläge zum unbestrittenen Reformbedarf der EU wurden so vorgestellt, als ob es keine Alternativen zu ihnen gäbe. Viele meinten daher, dass „die EU“ ihnen diktieren würde, wie sie zu entscheiden hätten. Eine solche Vorgangsweise wäre aber mit dem Anspruch einer Verfassung, die sich die BürgerInnen selbst geben, nicht zu vereinbaren. Dazu kamen Bedenken darüber, was in der Verfassung bzw. später im Reformvertrag alles enthalten wäre. Jetzt erst wurde einer breiteren Öffentlichkeit bewusst, welche Aufgaben die EU in den letzten 20 Jahren übernommen hatte. Daher wurden „Verfassung“ und Reformvertrag in vielen Ländern zum Anlass genommen, ausführlich über die EU und ihre Ziele zu diskutieren.

Mit dem Reformvertrag wird der Versuch unternommen, die Entscheidungsstrukturen in der EU an die neue Mitgliederzahl anzupassen, effizienter und nachvollziehbarer zu gestalten. Die Rechte des Europäischen Parlaments und damit die Demokratie in der EU werden deutlich ausgebaut. Die Parlamente der Mitgliedstaaten werden stärker in die Vorbereitung von Entscheidungen eingebunden. Die Aufgaben der EU und der Mitgliedstaaten werden genauer festgelegt und beide sollen in wichtigen Fragen wie sozialem Zusammenhalt oder Umweltschutz gestärkt werden.

Christoph Konrath

Weitere Informationen: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_de.htm; www.europarl.de (4.2.2009)

Mit dem Vertrag von Lissabon	Ohne Vertrag von Lissabon
<ol style="list-style-type: none"> 1. Das Europäische Parlament wird gestärkt – es entscheidet grundsätzlich in allen Bereichen mit 2. 751 Europaabgeordnete, davon 19 aus Österreich 3. Europäisches Volksbegehren ist bereits ab 1 Million Unterschriften (0,2 % der EU-Bevölkerung) möglich 4. Nationale Parlamente können gegen einen Gesetzesvorschlag der EU-Kommission Einspruch einlegen („Gelbe Karte“) 5. Austritt aus der EU möglich 6. Durch einen europäischen Rechtsakt verletzte Grundrechte können beim Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden (Charta der Grundrechte) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Das Europäische Parlament entscheidet in zwei Dritteln aller Bereiche mit 2. 736 Europaabgeordnete, davon 17 aus Österreich 3. Europäisches Volksbegehren ist NICHT möglich 4. Keine Stärkung der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene 5. Austritt aus der EU nicht geregelt 6. Grundrechte, die durch einen europäischen Rechtsakt verletzt werden, können NICHT beim Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden <p>Aus: www.europarl.at/ressource/static/files/Lissabon_NEU.pdf (12.02.2009)</p>

Die Vertretung der europäischen Bürgerinnen und Bürger

Laut den geltenden Verträgen, die die Grundlage der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Union (EU) bilden, besteht das EP aus den „Vertretern der Völker“ der in der EG zusammengeschlossenen Staaten. Sie sollen die Aufgaben wahrnehmen, die ihnen nach dem EG-Vertrag zustehen.² Erst der Vertrag von Lissabon (siehe Kasten unten), dem aber noch nicht alle EU-Mitgliedstaaten zugestimmt haben (Stand Jänner 2009), würde hier Klarheit bringen. Er hält fest, dass das Europäische Parlament die „Vertretung der Bürgerinnen und Bürger“ der nunmehrigen EU ist. Gemeinsam mit dem Rat wird es als Gesetzgeber in der EU tätig und bestimmt das EU-Budget mit. Es ist mit der politischen Kontrolle beauftragt und soll in vielen wichtigen Fragen beratend tätig sein.³

Vertrag von Lissabon wäre klärend

Das hört sich kompliziert an und es spiegelt eine sehr lange Entwicklung wider. Die „Vertreter der Völker“ erinnern daran, dass das Europäische Parlament als parlamentarische Versammlung einer internationalen Organisation gegründet wurde. Es bestand aus VertreterInnen, die von den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsendet wurden, und hatte lange auch nur beratende Funktionen. Sein politischer Einfluss war denkbar gering. Die Rede von „Bürgerinnen und Bürgern“ vermittelt hingegen einen ganz anderen Anspruch. Damit wird betont, dass es tatsächlich eine demokratische Versammlung ist, die über politischen Einfluss und Handlungsmacht verfügen soll. Das heißt, dass sich das Europäische Parlament im Laufe der Zeit mehr Bedeutung und Rechte erkämpft hat. Mit seiner Stärkung sollte auch das viel diskutierte „Demokratiedefizit“ der EU ausgeglichen werden.

Parlamentarische Versammlung einer internationalen Organisation

Mehr Demokratie für die Europäische Union

Diese Entwicklung des Europäischen Parlaments steht also auch für die Auseinandersetzungen über Demokratie und ihre Verwirklichung in der EG bzw. EU. Vor allem seit der Europäische Gerichtshof in den 1960er-Jahren herausarbeitete, welche Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten die Mitgliedstaaten der EG übertragen haben und wie diese wiederum in den Mitgliedstaaten wirken, begann eine intensive Debatte über demokratische Grundlagen und Legitimation der EG. Sie ist heute unter den Schlagworten „Demokratiedefizit“ oder „Bürgerferne“ bekannt.

Debatte über demokratische Grundlagen

Die Frage nach Möglichkeiten und Formen der demokratischen Legitimation der EU ist sehr umstritten. Lange Zeit wurde die Meinung vertreten, dass die EG (und später die EU) ohnehin nur aus demokratischen Staaten besteht und dass die RegierungsvertreterInnen dieser Staaten, die letztlich die Entscheidungen der EG bzw. EU treffen, allesamt demokratisch legitimiert sind. Damit wäre die EG bzw. die EU – wenn auch indirekt – ebenso demokratisch legitimiert. Ein zweites Argument, das oft gemeinsam mit dieser Sichtweise vorgetragen wird, besagt, dass die BürgerInnen die Politik der EU unterstützen, solange sie sich sicher sein können, dass die EU ihnen „etwas bringt“. Solange die EU also den Frieden in Europa sichert, eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik betreibt, Krisensituationen meistert oder den KonsumentInnenschutz ausbaut und stärkt, um nur einige Beispiele zu nennen, werden die BürgerInnen sie unterstützen. Diese Argumentationsweise wird etwa deutlich, wenn die Zustimmung zur EU in einem Staat zurückgeht. Dann fordern PolitikerInnen oder Mitglieder der EU-Kommission, dass die Vorteile der EU besser vermittelt werden sollen, damit die BürgerInnen erkennen können, was in der EU alles für sie getan wird.

Indirekte demokratische Legitimation

Direkter Nutzen für die BürgerInnen

Demgegenüber wird eingewendet, dass weder der Verweis auf demokratische Mitgliedstaaten noch auf die Erfolge der EU für deren demokratische Legitimation ausreichen können. Es kommt in einer Demokratie nicht darauf an, ob jemand etwas „für mich leistet“, sondern ob ich mich als aktive/r TeilnehmerIn am politischen Prozess sehen kann. Dieser

Aktive Teilnahme am politischen Prozess

politische Prozess ist in einer Demokratie durch gesetzlich geregelte und weitgehend transparente Verfahren geregelt. Diese Verfahren sind die Garantie dafür, dass möglichst viele Menschen und Gruppen ihre Interessen artikulieren können, dass Entscheidungen durch Abstimmung getroffen werden und dass Minderheiten geschützt werden. Daraus wird demokratische Legitimation abgeleitet.⁴

Projekt der Regierungen und ExpertInnen	Wie viele andere internationale Organisationen war die EG/EU von Beginn an aber ein Projekt der Regierungen und ExpertInnen. Hier haben RegierungsvertreterInnen die Interessen ihrer Staaten eingebracht, hier wurde und wird hinter verschlossenen Türen verhandelt, aber nicht öffentlich beraten. Von Beginn an wurde die EG jedoch mit einem höheren Anspruch als bislang bekannte internationale Organisationen verbunden. Sie sollte ein besonderer Zusammenschluss der Staaten und Völker Europas werden. ⁵
Weg von Beratung zu Entscheidung	Damit waren und sind aber besondere Herausforderungen verbunden. Wenn die EG/EU ihren Ansprüchen gerecht werden soll, dann ist sie – anders als klassische internationale Organisationen – gefordert, die BürgerInnen miteinzubeziehen. Die Versuche, diese Spannungen zu überbrücken, werden deutlich in der Entwicklung des Europäischen Parlaments von einer beratenden Versammlung zu einem mitentscheidenden Parlament. ⁶

Entwicklungsschritte: Von einer beratenden Versammlung zu einem mitentscheidenden Parlament

Teil des „institutionellen Dreiecks“	Dem Europäischen Parlament war ursprünglich keine bedeutende Rolle zugeordnet. Die Kommission sollte Motor der Integration sein, später kam dann vor allem dem Gerichtshof diese Rolle zu. Die Tatsache, dass das Europäische Parlament heute als Teil des „institutionellen Dreiecks“ der EU (Kommission–Parlament–Rat) verstanden wird, geht vor allem auf Initiativen zurück, die die ParlamentarierInnen selbst gesetzt haben. Sie haben sehr früh Verständnis dafür entwickelt, nicht bloß VertreterInnen ihres Staates, sondern VertreterInnen der BürgerInnen der EG/EU zu sein.
Wendepunkt Budget 1971	Die Entwicklung dazu setzte 1962 ein, als die Abgeordneten beschlossen, ihre Versammlung „Europäisches Parlament“ zu nennen. Erst 1986 wurde diese Bezeichnung allerdings auch rechtlich verankert. Aber das Programm war klar. Der erste Wendepunkt kam 1971. Damals wurden die Abgeordneten am Haushaltsverfahren der EG (der Budgeterstellung) beteiligt. In den politisch für die EG sehr schwierigen 1970er-Jahren, die durch langwierige Auseinandersetzungen mit Frankreich geprägt waren, sollte dann die Direktwahl des Europäischen Parlaments das Vertrauen in die Gemeinschaft stärken. Die ersten Wahlen fanden 1979 statt.
Umfassende Vertragsreform der EG 1986	Damit Wahlen und gewählte Institutionen akzeptiert werden, müssen Letztere auch tatsächliche Handlungsmacht haben. 1979 war diese rechtlich und faktisch beim Europäischen Parlament noch kaum vorhanden. Ein direkt gewähltes Parlament konnte aber mit wesentlich stärkerer Stimme für einen Ausbau seiner Rechte kämpfen. Dies wurde in der ersten umfassenden Vertragsreform der EG 1986, der →Einheitlichen Europäische Akte, anerkannt. Sie bewirkte einen Ausbau der parlamentarischen Rechte. Mit dem Verfahren der Zusammenarbeit erhielt das Europäische Parlament erstmals legislative Kompetenzen, etwa bei der Gesetzgebung zur Einrichtung des →Binnenmarktes. Ebenso wurde ein Zustimmungsvorrecht des Europäischen Parlaments zu Beitritten zur EG und zu Assoziierungsverträgen der EG mit anderen Staaten verankert.
1992 Vertrag von Maastricht	Als 1992 dann mit dem Vertrag von Maastricht die EU gegründet wurde, kam es zu einer neuerlichen Stärkung des Europäischen Parlaments. Denn spätestens jetzt war klar, dass die Einigung Europas immer stärker vorangehen und immer enger werden und dass

damit die Legitimationsfrage immer bedeutender werden würde. Die Einführung des sogenannten → Mitentscheidungsverfahrens machte das Europäische Parlament in etlichen Politikbereichen zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber neben dem bislang dominierenden Rat, den ja die RegierungsvertreterInnen der Mitgliedstaaten bilden. Außerdem wurde die Einsetzung der EU-Kommission von der Zustimmung des Parlaments abhängig gemacht und die Möglichkeit des Misstrauensvotums gegen die Kommission eingeführt. Der Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, und der Vertrag von Nizza, der seit 2003 die aktuelle Rechtsgrundlage der EU bildet, stärkten das Parlament abermals. Der – noch nicht in Geltung stehende – Vertrag von Lissabon („Reformvertrag“) würde die Stellung des Europäischen Parlaments sowie der Parlamente der Mitgliedstaaten deutlich verbessern.

Gleichberechtigter Mitgesetzgeber

Damit wird auch klar, dass die besonders umstrittenen Reformen der EG bzw. EU seit 1986 mit einem schrittweisen und letztlich bedeutenden Ausbau des Europäischen Parlaments verbunden waren. Auffallend ist dabei, dass in den Mitgliedstaaten Fragen der Souveränität, der BürgerInnenferne von Brüssel und der demokratischen Defizite die Debatte bestimmten. Tatsächlich wurde, wie aus dem gewachsenen Einfluss des Europäischen Parlaments hervorgeht, die direkte Vertretung und Mitbestimmung der EU-BürgerInnen entscheidend gestärkt. In den innerstaatlichen Diskussionen hat das kaum Niederschlag gefunden.

Seit 1986 Ausbau des Europäischen Parlaments

Aufgaben und Kompetenzen des Europäischen Parlaments

Eines muss uns dabei aber klar sein (und hier liegt wohl einer der Gründe, warum das Europäische Parlament in diesen Auseinandersetzungen nicht entsprechende Beachtung gefunden hat): Das Europäische Parlament hat nicht die Aufgaben und erfüllt nicht die Erwartungen, die gemeinhin mit einem Parlament eines modernen demokratischen Nationalstaates verbunden werden. Das EP trifft nicht, wie etwa Nationalrat und Bundesrat in Österreich, die „letzte Entscheidung“: Es kann nicht alleine bestimmen, dass ein bestimmtes Gesetz gelten soll, und es ist kein Parlament, von dem eine Regierung in ihrem Bestand abhängig ist.⁷

Andere Aufgaben als nationale Parlamente

Nach den Wahlen 2009 wird das Europäische Parlament 736 Mitglieder haben, die ca. 500 Millionen EU-BürgerInnen vertreten. Es hat seinen Sitz in Brüssel und Straßburg, ein Teil der Verwaltung ist in Luxemburg untergebracht. Wenngleich die Mitglieder von jedem Staat separat gewählt werden, so sind sie im Europäischen Parlament in gesamteuropäischen Fraktionen zusammengeschlossen, von denen es zurzeit sieben gibt. In den Fraktionen arbeiten VertreterInnen von Parteien, die ähnliche oder dieselben Anliegen und Ziele vertreten, zusammen. Diese Zusammenarbeit ist entscheidend für den Charakter eines *europäischen* Parlaments und prägt Diskussion und Arbeitsweise stark – die Abgeordneten sind also nicht mehr bloß VertreterInnen *ihrer* Parteien und *ihrer* Staaten. Ebenso wird die Tätigkeit des Europäischen Parlaments dadurch geprägt, dass in der Regel keine Fraktion die Mehrheit hat und alles dominieren kann und dass keine Fraktion – wie in nationalen Parlamenten – die Regierung stellt. Die Fraktionen (und allfällige Mehrheiten) im Europäischen Parlament vertreten daher auch nicht die Mehrheit der RegierungsvertreterInnen im Rat, dem nach wie vor wichtigsten Entscheidungsgremium der EU. Damit kann das Europäische Parlament auch sehr selbstbewusst gegenüber dem Rat auftreten.

500 Mio. EU-BürgerInnen vertreten

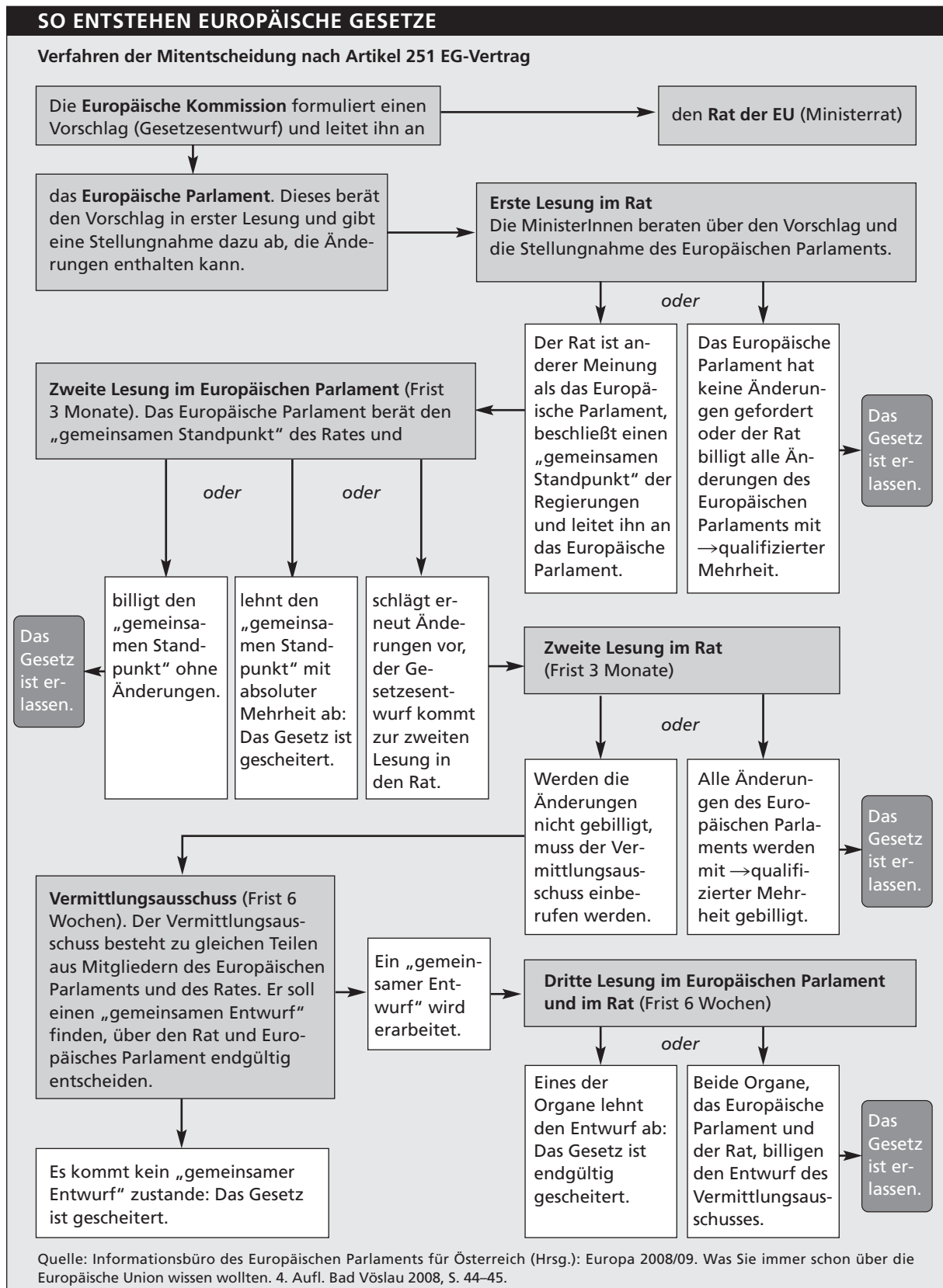
Gesamteuropäische VertreterInnen

Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments

Das Anhörungsverfahren

Heute ist die Mitwirkung an der Gesetzgebung der EU bereits zur wichtigsten Aufgabe des Europäischen Parlaments geworden. Sie soll mit dem Vertrag von Lissabon noch einmal verstärkt werden. Diese Mitwirkung erfolgt – entsprechend der Komplexität von Ent-

Mitwirkung an der Gesetzgebung



Die Mitwirkung an der Gesetzgebung der EU ist bereits zur wichtigsten Aufgabe des Europäischen Parlaments geworden.

scheidungsverfahren der EU – auf mehrfache Weise: Am ältesten ist das Anhörungsverfahren, in dem die Kommission das Europäische Parlament auffordert, eine Stellungnahme abzugeben. Diese ist nicht bindend und ihr kommt daher auch kaum Einfluss zu. Derzeit kann das Europäische Parlament vor allem in den Bereichen der sogenannten Zweiten Säule (das ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der Dritten Säule (das ist die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit) der EU nur Stellungnahmen abgeben. Das wird sich nach dem Vertrag von Lissabon deutlich ändern.

Das Verfahren der Zusammenarbeit

Eine untergeordnete Rolle spielt das „Verfahren der Zusammenarbeit“. Es gilt nur noch für bestimmte Bereiche der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Kommission legt einen Vorschlag vor, zu dem zunächst das Europäische Parlament eine Stellungnahme abgibt und dann der Rat seinen Standpunkt formuliert. Wenn das EP diesen Standpunkt ändert oder ablehnt, so können Rat und Kommission nur unter Beachtung komplizierter Regeln ihr Anliegen durchsetzen.

Bestimmte Bereiche der Union

Das Zustimmungungsverfahren

Mehr Bedeutung hat das Zustimmungungsverfahren. Bei diesem Verfahren einigt sich der Rat auf einen Rechtsakt, den er anschließend dem Europäischen Parlament übermittelt. Es muss seine Zustimmung erteilen, bevor der jeweilige Rechtsakt in Kraft treten kann. Damit hat das Europäische Parlament ein Veto-, aber kein Abänderungsrecht, etwa bei Verträgen zum Beitritt oder zur Assoziierung weiterer Staaten.

Veto-, aber kein Abänderungsrecht

Das Mitentscheidungsverfahren

Das jüngste und bedeutendste Verfahren ist das →Mitentscheidungsverfahren. Es ist heute das wichtigste Rechtssetzungsverfahren in der EU und es wird durch den Vertrag von Lissabon noch ausgebaut werden. Damit hat das Europäische Parlament erstmals echte Entscheidungsbefugnisse bekommen, die durchaus mit jenen nationaler Parlamente verglichen werden können. Die Gesetzesinitiative steht in der EU bei der Kommission. Europäisches Parlament und Rat müssen diese aber gemeinsam annehmen und können Veränderungen bewirken. Das Parlament befasst sich in bis zu drei Plenarsitzungen („Lesungen“) und zahlreichen Ausschusssitzungen sehr intensiv und oft mehrere Monate lang mit einer Initiative. Damit versucht das Europäische Parlament den Gesetzgebungsprozess in der EU auch stärker für die Öffentlichkeit sichtbar zu machen.

Echte Entscheidungsbefugnisse

Das Haushaltsverfahren

Schon seit den 1970er-Jahren ist das Europäische Parlament an der Erstellung des Haushaltes (Budget) der EG/EU beteiligt. Das →Haushaltsrecht gilt grundsätzlich als eines der wichtigsten Rechte eines Parlaments. In der EU kommt der Vorschlag für das Budget von der Kommission, das Europäische Parlament kann ihn bewilligen oder ablehnen. Änderungen muss allerdings die Kommission durchführen.

Eines der wichtigsten Rechte

Die Kontrollaufgaben des Europäischen Parlaments

Die politische Kontrolle von Rat und Kommission durch das Europäische Parlament wurde seit 1986 stark ausgebaut. Damit wurde Vorwürfen fehlender demokratischer Legitimität Rechnung getragen. Zu den Kontrollmöglichkeiten zählen Anfragen an Rat und Kommission, die begleitende Kontrolle der Finanzen durch den Haushaltskontrollausschuss oder die Möglichkeit, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Rat und Kommission müssen dem Parlament regelmäßig über ihre Tätigkeit berichten und ihr Arbeitsprogramm zur Diskussion stellen. Danach legen sie auch einen Rechenschaftsbericht ab. Das stärkste Mittel parlamentarischer Kontrolle, der Misstrauensantrag, steht dem Europäischen Parlament aber nur gegenüber der Kommission zu. Dem Rat, der letztlich die Hauptentscheidungen in der EU trifft, kann das Europäische Parlament kein Misstrauen ausspre-

Politische Kontrolle seit 1986 stark ausgebaut

Misstrauensantrag nur zu Kommission

chen. Er besteht ja aus den RegierungsvertreterInnen der Mitgliedstaaten, und diesen können nur ihre eigenen Parlamente das Vertrauen entziehen!

Die Bestellung der EU-Kommission

**Hearing der
Kandida-
tInnen**

Seit einigen Jahren spielt das Europäische Parlament auch eine maßgebliche Rolle bei der Auswahl und Bestellung der Kommission. Die Kommission wird zwar vom Rat ernannt, aber er kann dies erst nach Zustimmung des Parlaments tun. Davor findet nach US-amerikanischem Vorbild ein Hearing der KandidatInnen im Europäischen Parlament statt.

Politische Initiativen des Europäischen Parlaments

**Forum für
politische
Debatten**

Zuletzt hat das Europäische Parlament noch die Möglichkeit, politische Debatten und neue Gesetzgebungsvorschläge anzuregen. Es führt dazu breite Debatten und Diskussionen mit ExpertInnen durch. Berichte darüber werden an Rat und Kommission weitergegeben. Damit wird das EP auch zum Forum für politische Debatten mit Verbänden, InteressensvertreterInnen und NGOs in der EU.

Ein richtiges Parlament?

**Semi-
parlamen-
tarisches
System**

Dieser Überblick zeigt, wie sich das Europäische Parlament in den letzten Jahrzehnten von einer relativ bedeutungslosen Versammlung bis hin zu einem gleichberechtigten politischen Akteur („Organ“) entwickelt hat. Nach wie vor kann man aber einwenden, dass es kein Parlament im „Vollsinn“ ist. Es kann ja praktisch nie allein entscheiden und nur begrenzt von selbst tätig werden. Daher kann das System in der EU auch nicht als parlamentarisch, sondern als semi-parlamentarisch bezeichnet werden. Das Europäische Parlament ist immer nur einer von mehreren Akteuren. Von diesen sind Rat und Kommission im Gegensatz zum Europäischen Parlament aber nicht direkt demokratisch bestellt. Damit kommt dem Parlament also eine besondere Stellung zu.⁸

**Vormacht der
Regierungen**

Daher kann auch weiterhin der Vorwurf einer fehlenden oder mangelnden demokratischen Legitimation der EU und ihrer Organe erhoben werden. Wenn wir allerdings einen Blick auf die Situation in den Mitgliedstaaten werfen, können wir feststellen, dass es auch hier die Diskussionen über Einfluss und Handlungsmacht von Parlamenten gibt. In den meisten EU-Mitgliedstaaten wird eine faktische und oft auch institutionelle Vormacht der Regierungen festgestellt. Dazu kommt, dass diese in der Regel auch über eine Mehrheit im Parlament verfügen. Damit ist klar, dass nationale Parlamente Regierungsvorhaben unterstützen und oft sehr schnell beschließen. Im Gegensatz dazu gibt es im Europäischen Parlament keine Regierungsfractionen und das Europäische Parlament entwickelt sich durchaus zum gleichberechtigten Partner im Gesetzgebungsprozess.⁹

**EP gleich-
berechtigter
Partner**

**Große
Distanz zu
den EU-Bür-
gerInnen**

Auf der anderen Seite kann man aber nicht bestreiten, dass das Europäische Parlament oft in großer Distanz zu den EU-BürgerInnen wahrgenommen wird. Mechanismen und Diskussionen laufen ganz anders ab als im innerstaatlichen Umfeld und in vielen Fällen fern von diesem. Die oft lang dauernden und durchaus in die Tiefe gehenden Debatten entsprechen vielfach gar nicht dem, was man sich zu Hause unter „Politik“ vorstellt. Allerdings ist auch klar geworden, dass Verfahren und Möglichkeiten des Europäischen Parlaments sehr kompliziert und durchaus schwer vermittelbar sind. Auch das fördert Distanz.

**Resultat
sinkende
Wahlbe-
teiligung**

Diese Distanz zeigt sich durch deutlich sinkende Wahlbeteiligung, die etwa in Österreich weit unter der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei Nationalratswahlen liegt. Im innerstaatlichen Bereich ziehen es die meisten Parteien vor, über fehlende Demokratie und BürgerInnenferne zu klagen, ohne darauf hinzuweisen, welche Möglichkeiten der Verbesse-

Entwicklung des Europäischen Parlaments und seiner Kompetenzen

Beschluss	in Kraft getreten	Ereignis	Mitgliederzahl	Vertragsgrundlage
1951	1952	„Gemeinsame Versammlung“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – nur beratende Funktion	78	EGKS-Vertrag
1957	1958	„Parlamentarische Versammlung“ der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – nur beratende Funktion	142	EWG-Vertrag (Römer Verträge)
1962		Die „Parlamentarische Versammlung“ beschließt, sich „Europäisches Parlament (EP)“ zu nennen.		
1970		Das EP wird am Haushaltsverfahren der Europäischen Gemeinschaften (EG) beteiligt .		EWG-Vertrag
1972	1973	Beitritt von Dänemark, Irland und Großbritannien, Erweiterung der Mitgliederzahl des EP	198	
	1976	Der Rat der EG legt fest, dass das EP direkt gewählt werden soll.		
	1979	Von 7. bis 10. Juni 1979 finden die ersten direkten Wahlen zum (wiederum vergrößerten) EP statt. Am 13. Dezember 1979 lehnt das EP zum ersten Mal das Budget der EG ab.	410	
1981	1981	Beitritt von Griechenland Erweiterung der Mitgliederzahl des EP	434	
	1984	Das EP erstellt einen Entwurf für eine „Europäische Union“.		
1986	1986	Beitritt von Portugal und Spanien Erweiterung der Mitgliederzahl des EP	518	
1986	1987	Aus der „Parlamentarischen Versammlung“ wird offiziell das „Europäische Parlament“. Einführung des „Verfahrens der Zusammenarbeit“ und des „Zustimmungsrechts“		→ Einheitliche Europäische Akte
1992	1993	Einführung des „ Mitentscheidungsverfahrens “, der Zustimmung des EP zu einer neuen Kommission, und des Misstrauensvotums gegen die Kommission Ausbau weiterer Rechte		Vertrag von Maastricht
	1994	Anpassung der Mitgliederzahl des EP nach der deutschen Einigung	567	
1994	1995	Beitritt von Finnland, Österreich und Schweden Erweiterung der Mitgliederzahl des EP	626	
1997	1999	Rücktritt der Kommission, ehe das Parlament einem Misstrauensantrag zustimmt Das „ Mitentscheidungsverfahren “ wird weiter ausgebaut, das EP gewinnt weiter an Bedeutung.		Vertrag von Amsterdam
2000	2003	Weitere Anpassung der Rechte des EP , neue Festlegung der Mitgliederzahl		Vertrag von Nizza
2003	2004	Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn und Zypern Erweiterung der Mitgliederzahl des EP	736	
2005	2007	Beitritt von Bulgarien und Rumänien (Vorläufige) Erweiterung der Mitgliederzahl des EP	785	
	2009	4. bis 7. Juni: Wahlen zum EP	736	

Christoph Konrath

EU: zweitgrößte Demokratie der Welt

zung gerade hierfür im Europäischen Parlament zur Verfügung stehen. Das zeigt sich auch darin, dass die österreichischen „Mitglieder des Europäischen Parlaments“ (MEP) hierzulande nur selten als öffentliche VertreterInnen ihrer Parteien auftreten und wahrgenommen werden. Nichtsdestotrotz ist die Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament unverkennbar, wählen doch im Juni 2009 ca. 375 Millionen wahlberechtigte EU-BürgerInnen mit dem Europäischen Parlament die zweitgrößte Demokratie der Welt nach Indien.

Christoph Konrath, Mag. iur., Dr. iur. MSc (LSE)

Geboren 1977, 1995–2003 Studium der Geschichte und Rechtswissenschaften in Wien, der politischen Theorie in London. 2000–2003 Universitätsassistent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, seit Dezemer 2003 Jurist in der Parlamentsdirektion.

Florian Walter, Mag. iur., Dr. iur. MBA

Geboren 1981, 1999–2005 Diplom- und Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien, 2003–2004 postgraduales MBA-Studium an der SMA Wien. Ab 2005 zunächst Jurist im Nationalrats- und Verwaltungsdienst der Parlamentsdirektion und seit 2007 Jurist im EU- und Internationalen Dienst der Parlamentsdirektion.

- 1 Wenn der Vertrag von Nizza in Kraft bleibt, stehen Österreich 17 Abgeordnete zu. Sollte der Vertrag von Lissabon in Kraft treten – was bis zu den Wahlen eher unwahrscheinlich sein wird –, wählt Österreich 19 von 751 Abgeordneten.
- 2 Artikel 189 EG-Vertrag
- 3 Diese Aufgaben ergeben sich derzeit aus den Artikeln 192 ff. EG-Vertrag und vielen weiteren Bestimmungen. Im Vertrag von Lissabon würden sie in Titel III Artikel 14 zusammengefasst.
- 4 Weiler, Joseph: The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration. Cambridge 1999.
- 5 Hallstein, Walter: Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse. Düsseldorf 1969.
- 6 Rittberger, Berthold: Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State. Oxford 2005.
- 7 Corbett, Richard u.a.: The European Parliament. London 2007 (7. Aufl.).
- 8 Vgl. Peters, Anne: European Democracy after the 2003 Convention, in: Common Market Law Review 41, 2004, S. 37–85.
- 9 Craig, Paul/De Búrca, Gráinne: EU Law. Text, Cases and Materials. Oxford 2008 (4. Aufl.), S. 135.



ONLINEVERSION

Ergänzende Materialien zu diesem Artikel finden Sie in der Onlineversion der *Informationen zur Politischen Bildung* auf www.politischebildung.com

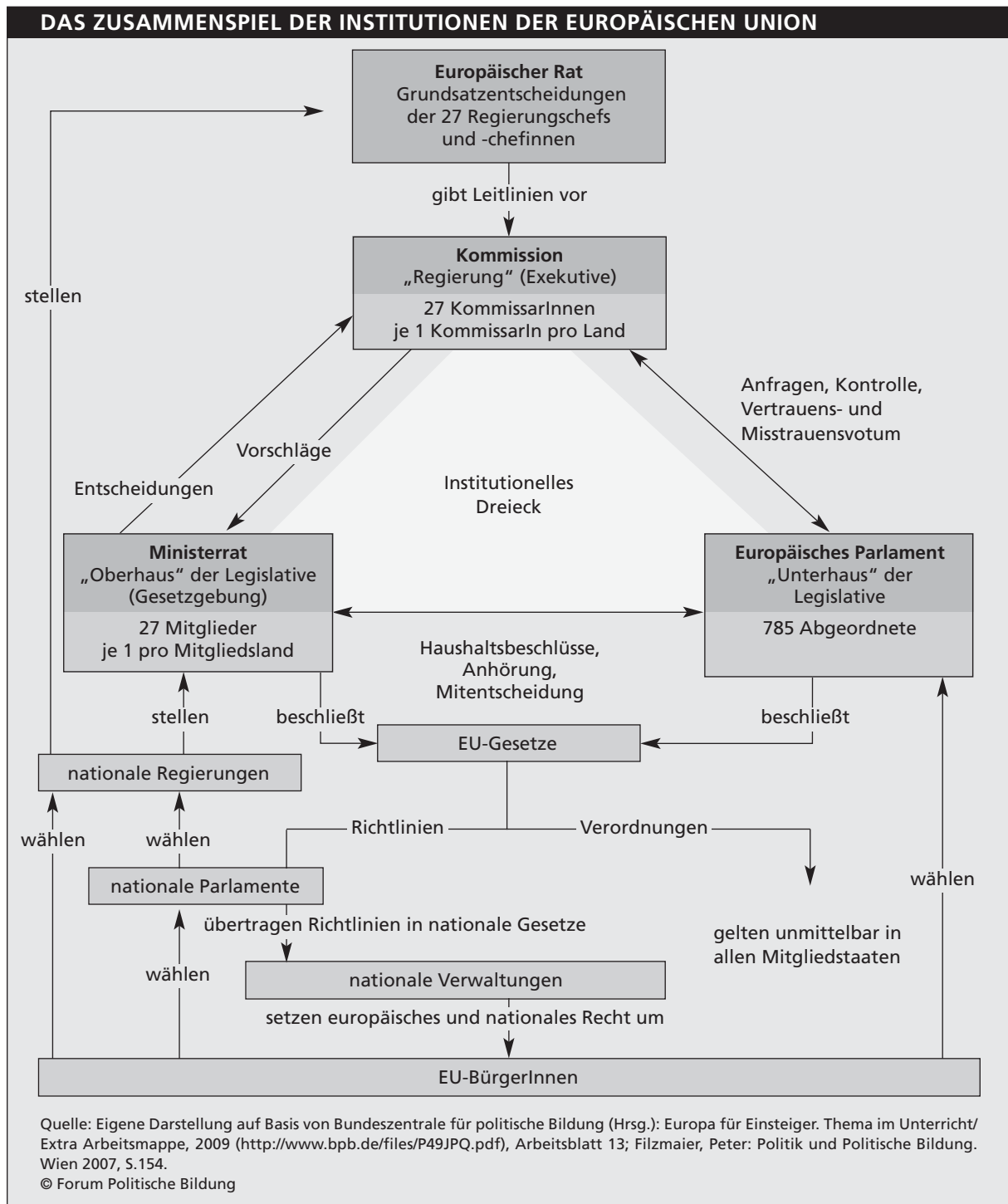
- ▶ Kasten: Zusammenspiel des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in Europa
- ▶ Grafik: Sitzungskalender des Europäischen Parlaments 2009



WEBTIPP

http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_de.htm

- ▶ Interaktive Karte zum Stand der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon www.demokratiezentrum.org
- ▶ Wissensmodul „Europa diskutiert“
Pfadangabe: www.demokratiezentrum.org → Themen → Europa → Europa diskutiert



Im institutionellen Dreieck der EU werden die politischen Programme und Rechtsvorschriften, die in der gesamten EU gelten, erarbeitet. Die Kommission schlägt neue EU-Rechtsvorschriften vor, aber angenommen werden sie vom Parlament und vom Ministerrat. Die Kommission und die Mitgliedstaaten setzen diese dann um. Das Europäische Parlament wird direkt von den wahlberechtigten EU-BürgerInnen gewählt, der Ministerrat (Rat der Europäischen Union) indirekt. Im Europäischen Rat kommen die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen der Mitgliedstaaten sowie der/die PräsidentIn der Europäischen Kommission regelmäßig unter dem Vorsitz des Mitgliedstaates, der gerade den Ratsvorsitz innehat, zusammen. Der Europäische Rat tagt zweimal jährlich, er befasst sich mit den politischen Zielvorstellungen der EU und entscheidet diese, wie beispielsweise beim Vertrag von Lissabon (siehe Kasten idB).