

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) blickt 2008 zurück auf eine mehr als fünf Jahrzehnte andauernde Erfolgsgeschichte. Seit der Gründung als „Gemeinsame Versammlung“ haben sich die Mitglieder kontinuierlich für den Ausbau und die Stärkung der Mitwirkungsbefugnisse eingesetzt. Mit dem Vertrag von Lissabon wird das Mitentscheidungsverfahren zum legislativen Regelverfahren, in dem das EP neben dem Rat gleichberechtigter EU-Gesetzgeber ist. Die Zahl der Abgeordneten, die seit 1979 direkt gewählt werden, hat sich im Zuge der Erweiterungen der Gemeinschaft in neun Legislaturperioden von 78 auf jetzt 785 erhöht. Das EP arbeitet und debattiert in 23 Sprachen, vereint unterschiedliche parlamentarische Traditionen und nähert sich zunehmend den „klassischen Funktionen“ eines Parlamentes an, zu denen auch das Hervorbringen einer Regierung gehört. Nach dem Vertrag von Lissabon beruht die Union auf dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Dazu vermitteln das EP und (indirekt) die nationalen Parlamente der Union die notwendige parlamentarische Legitimation.

Überblick über die Entwicklung des EP

Schon 1952 wurde mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl die „Gemeinsame Versammlung“ in Ableitung des französischen Begriffs der *assemblée*, bestehend aus 78 Parlamentariern, ins Leben gerufen. Sie ist die Vorläuferin des heutigen EP, dessen Mitgliederzahl sich seither mehr als verzehnfacht hat. Bei einer rein zahlenmäßigen Veränderung der heutigen „Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ ist es dabei keineswegs geblieben. Zunächst hatte die Gemeinsame Versammlung ausschließlich beratende Funktion, ihre Mitglieder wurden aus den Reihen der Mitglieder der nationalen Parlamente ausgewählt und entsandt. Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft durch die am 1. Januar 1958 in Kraft getretenen Römischen Verträge, wurde die Beratungsfunktion auch auf diese Organisationen ausgeweitet und die Zahl der Mitglieder wurde fast verdoppelt. Zur primärrechtlich verankerten Namensänderung in Europäisches Parlament kam es allerdings erst im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986. Die Abgeordneten selbst hatten sich bereits 1962 auf diese Namensgebung verständigt.

Seit 1971 ist das EP am Haushaltsverfahren beteiligt, und seit 1975 stimmt es dem Gesamthaushalt am Ende des Haushaltsverfahrens zu.

Vier Jahre später, 1979, fanden die ersten **Direktwahlen** zum EP statt: 410 „Vollzeitabgeordnete“ aus neun Mitgliedstaaten nahmen ihre Arbeit auf. Sie durften zugleich Mitglieder der

nationalen Parlamente bleiben (Doppelmandat). Die nun unmittelbar erworbene demokratische Legitimation bestärkte das EP darin, in den 1980er Jahren eine Erweiterung seiner Zuständigkeiten anzunehmen. Als ein Ergebnis dieser Bemühungen wurde das EP seit der **EEA** am legislativen Verfahren zur Einrichtung eines Binnenmarktes beteiligt. Auch außenpolitisch bekam das EP durch die EEA erste Mitspracherechte und stimmt seither den Beitritts- und Assoziierungsabkommen zu.

Der **Vertrag von Maastricht** 1992 erwies sich für das EP als Meilenstein: das Mitentscheidungsverfahren wurde eingeführt, dieses machte das EP in ausgewählten Politikbereichen zum neben dem Rat gleichberechtigten Gesetzgeber. Es muss seither auch der Einsetzung jeder neuen Kommission zustimmen. Seine Prüfungs- und Untersuchungsrechte wurden ausgebaut, es kann Untersuchungsausschüsse einrichten und gegen die anderen Institutionen vor dem Gerichtshof klagen.

Die **Verträge von Amsterdam 1997 und Nizza** 2001 erweiterten das Mitentscheidungsverfahren auf neue Politikbereiche. Nizza regelte auch die Zusammensetzung des Parlaments mit Blick auf die EU-Osterweiterung. Die Möglichkeit des „Doppelmandats“ endete 2004; derzeit gelten lediglich für das Vereinigte Königreich und Irland Übergangsbestimmungen.

Im Bereich der Außenpolitik, traditionell der Exekutive zugeordnet, hat sich das EP de facto Mitspracherechte erarbeitet. Auch vermittels der Budgetkontrolle hat es seine Einflussmöglichkeiten ausgebaut. Was das Initiativrecht für Rechts-

akte angeht, so liegt dies nach wie vor bei der Kommission, doch macht das EP von der Möglichkeit Gebrauch, mittels sog. Initiativberichte, die Entschlüsse sind, von der Kommission detaillierte Vorschläge zu Rechtsakten einzufordern.

Den aktuellen Entwicklungen Rechnung tragend, hat das EP 2007 z.B. einen nichtständigen Ausschuss eingerichtet, der Fragen des Klimawandels zum Gegenstand hat. Seit Anfang 2008 gelten zudem neue Regelungen bezüglich europäischer politischer Stiftungen und der Finanzierung der europäischen politischen Parteien. Ziel dieser Neuerungen ist die Stärkung der demokratischen Strukturen in der EU.

Das EP und der Vertrag von Lissabon

Die im Vertrag über eine Verfassung für Europa vorgesehenen Rechte des EP haben weitestgehend Eingang in den Vertrag von Lissabon gefunden. Das EP könnte somit auch aus diesen Reformen als großer Gewinner hervorgehen. Das **Mitentscheidungsverfahren** wird zum Regelverfahren für die EU-Rechtsetzung, EP und Rat sind insoweit gleichberechtigt. Bei der Anwendung der Flexibilitätsklausel aus Art. 352 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) muss das EP zukünftig zustimmen, auch sind seine **Haushaltsbefugnisse** deutlich gestärkt worden. Weiterhin wird die Zustimmung des EP zum rechtsverbindlichen mehrjährigen Finanzrahmen der Union erforderlich. Der neue Vertrag verbessert auch die **parlamentarische Kontrolle der Agenturen** – insbesondere von Eurojust und Europol.

Die **Anzahl der Abgeordneten** wurde neu festgelegt. Zuzüglich des EP-Präsidenten darf die Anzahl der Vertreter der ca. 490 Millionen Unionsbürger künftig 750 nicht überschreiten. Aus Deutschland werden 96 Abgeordnete kommen, die kleinsten Mitgliedstaaten sind mit mindestens sechs Abgeordneten vertreten.

Das EP wählt künftig den Präsidenten der Europäischen Kommission. Der Europäische Rat hat bei seinem Personalvorschlag bereits die Ergebnisse der EP-Wahlen zu berücksichtigen. Der künftige Hohe Vertreter für die Außen- und

Sicherheitspolitik, der auch gleichzeitig Vizepräsident der Kommission sein wird, muss sich wie die anderen Mitglieder der Kommission der „Investitur“ unterziehen. Das EP hat für die Personalentscheidungen, die noch 2008 vorbereitet werden, seine Mitsprache eingefordert.

Sitz und Parteien

Seinen offiziellen Sitz hat das EP in Straßburg, Arbeitsorte sind aber auch Brüssel (Plenartagungen und Ausschüsse) und Luxemburg (Generalsekretariat und Dienststellen). Diese umstrittene Arbeitsteilung ist immer wieder Gegenstand der öffentlichen Diskussion, sie geht auf eine im EG-Vertrag vorgesehene Vereinbarung zurück, die im Einvernehmen der Regierungen der Mitgliedstaaten getroffen wurde. Eine Änderung der Regelung müsste ebenfalls einvernehmlich erfolgen.

Die derzeit 785 Mitglieder des EP setzen sich aus Fraktionen von sieben europäischen politischen Parteien sowie 30 fraktionslosen Abgeordneten zusammen. Originär europäische Bürgerparteien gibt es jedoch bislang nicht, vielmehr handelt es sich bei den europäischen politischen Parteien um Parteienbündnisse, die Zusammenschlüsse von nationalen Parteien gleicher politischer Ausrichtung darstellen.

Wahlen zum Europäischen Parlament

Im kommenden Jahr stehen die siebten Direktwahlen zum EP an. Aufgerufen sind ca. 375 Millionen Wahlberechtigte in den 27 Mitgliedstaaten. Nach Indien repräsentiert das Europäische Parlament damit die weltweit zweitgrößte Demokratie. Besorgnis erregend aber ist die stetig rückläufige Wahlbeteiligung. Nach der EU-Osterweiterung lag sie 2004 EU-weit bei lediglich 45,6% und damit rund 20 Prozentpunkte niedriger als bei den ersten Direktwahlen 1979. Die Beteiligung in den einzelnen Mitgliedstaaten hatte 2004 eine Spannweite von 90,8% in Belgien bis zu 17,0% in der Slowakei. Mit 43,0% lag sie auch in Deutschland unter dem EU-Durchschnitt.

Heike Baddenhausen, Tanja Gey, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
- Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael, The European Parliament, 6. Auflage 2005.
- Europäische Kommission, Mitteilung vom 12. Dezember 2006, KOM(2006) 790 endg. - Nicht im Amtsblatt veröffentlicht: Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 - Bericht der Kommission über die Beteiligung der Unionsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat (Richtlinie 93/109/EG) und über die Wahlmodalitäten (Beschluss 76/787/EWG in der durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom geänderten Fassung), Zusammenfassung von Scadplus, <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l16024.htm> (4.3.08).
- Europäisches Parlament, Bericht über den Vertrag von Lissabon vom 29. Januar 2008, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, A6-0013/2008.
- Schreiber, Wolfgang, Die Wahl zum Europäischen Parlament in der Bundesrepublik Deutschland – Neue Rechtsgrundlage im Vorfeld der Konstitutionalisierung der Europäischen Union, in: NVwZ 2004, Heft 1, S. 21ff.