

**Universität Hannover**  
Institut für Politische Wissenschaft  
Seminar: Parlamentarismus (55063)  
Dozent: Prof. Rolf Wernstedt  
Sommersemester 2004

# **Ist der Begriff ‚Parlament‘ für das Europäische Parlament zutreffend?**

Eine Untersuchung über das Europäische  
Parlament, sowohl nach dem heutigen Stand der  
Verträge als auch nach  
dem gerade verabschiedeten  
,Vertrag über eine Verfassung für Europa‘

Eingereicht von:  
Axel Ufermann  
Am Marstall 25  
30159 Hannover  
0511-3530216  
axel@axelufermann.de  
Matr.-Nr.: 207 9330

# Inhaltsverzeichnis

<i>1. Einleitung</i> .....	3
<i>2. Was ist ein Parlament?</i> .....	5
<i>3. Die Geschichte des Europäischen Parlamentes</i> .....	6
<i>3.1. Grundsätzliches zur Europäischen Union</i> .....	8
3.2. Das Europäische Parlament nach den Wahlen vom 13. Juni 2004 .....	9
<i>4. Die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes heute</i> .....	9
4.1. Rechtsetzungsbefugnisse .....	11
4.2. Haushaltsbefugnisse.....	11
4.3. Kontrollbefugnisse .....	12
4.4. Zustimmungrechte/Wahlfunktion .....	13
4.5. Weitere Funktionen .....	13
4.6. Defizite und Beurteilung.....	14
<i>5. Der Verfassungsentwurf</i> .....	16
5.1. Die Bestimmungen .....	16
5.2. Defizite und Beurteilung.....	18
<i>6. Fazit und Perspektive</i> .....	20
6.1. Perspektive.....	20
6.2. Ist das Parlament ein Parlament im klassischen Sinne? .....	21
<i>7. Quellen- und Literaturliste</i> .....	24
7.1. Quellen .....	24
7.2. Literatur.....	24
7.3. Linksammlung zu ausgewählten EU-Themen.....	25

## 1. Einleitung

Sind es tief greifende Umwälzungen, gar Reformen, die vom Europäischen Rat am 17./18. Juni 2004 auf dem Brüsseler Verfassungsgipfel beschlossen wurden? Wird sich die Gestalt der Europäischen Union (EU) wesentlich verändern, werden die Strukturen, Arbeitsweisen und Entscheidungsprozesse eine neue Form und neue Verfahren erhalten? Wird es wirklich so kommen, dass eine Verfassung für Europa die bestehenden Unterschiede vergrößert statt verkleinert, wie das amerikanische Magazin „The Economist“ den Verfassungsentwurf beurteilt: „A constitution meant to unite a Union of 25 countries could thus end up dividing it.“<sup>1</sup> Viel Diskussionsstoff wurde durch den Gipfel aufgeworfen.

Außer den Beratungen über den Entwurf des Verfassungstextes wurden wichtige Personalentscheidungen vorbereitet. So wird künftig der Portugiese Jose Manuel Durao Barroso als Kommissionspräsident für fünf Jahre die Geschicke der Union leiten, da er auch durch das im Juni des Jahres 2004 gewählte Europäische Parlament bestätigt wurde. Außerdem wurden dringende Fragen im Zusammenhang mit der im Mai vollzogenen Erweiterung erörtert. Schließlich wurde dieser Verfassungsentwurf von den europäischen Staats- und Regierungschefs auf den Weg gebracht, der von den Mitgliedsstaaten und dem Europäischen Parlament jedoch noch ratifiziert werden muss, bevor er in Kraft treten kann. Dieser Verfassungsentwurf wird momentan in die Amtssprachen der EU übersetzt und soll Ende Oktober des Jahres 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet werden.<sup>2</sup> Dann geht es in den Ratifizierungsprozess, der bis 2007 abgeschlossen sein soll. Die Verfassung kann erst dann „in Kraft treten und die zahlreichen Verträge ersetzen, die derzeit den Aufbau und die Arbeitsweise der EU regeln.“<sup>3</sup> Doch was beinhaltet dieser Verfassungsentwurf, welche Bestimmungen wirken sich auf welche Bereiche genau aus?

Diese und noch vielerlei mehr Fragen ergeben sich bei der Auslese der Ergebnisse des Gipfeltreffens des Europäischen Rates. Im Mittelpunkt dieser Ausarbeitung soll explizit das Europäische Parlament stehen. Nachgegangen werden soll der Frage, ob sich die Kompetenzbereiche des Europäischen Parlamentes mit der

---

<sup>1</sup> The Economist Vol. 317/8381, 26./27. Juni 2004, S. 31.

<sup>2</sup> [http://www.europarl.eu.int/europe2004/index\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_de.htm) (Stand: 21.08.04)

<sup>3</sup> Financial Times Deutschland, 21. Juni 2004, S. 36/37.

Entscheidung des Rates ausweiten werden und inwieweit sich das dem Europäischen Parlament und der Europäischen Union anhaftende Demokratiedefizit durch den Verfassungsvorschlag begrenzen lässt. Eingebettet sein soll diese Frage in der These, dass es sich beim jetzigen Europäischen Parlament nicht um ein Parlament im herkömmlichen klassischen Sinne handelt. Es soll in dieser Ausarbeitung geklärt werden, ob die neue, von den Staats- und Regierungschefs beschlossene Verfassung dem Parlament den Status eines wirklichen Parlamentes geben wird.

Um zu klären, was für Aufgaben ein Parlament im klassischen Sinne hat, wird der Versuch einer Definition eines Parlamentes anhand einschlägiger Handbücher und Lexika angestellt, bevor die zur Zeit bestehenden Kompetenzbereiche des Europäischen Parlamentes erläutert und analysiert werden sollen. Im Anschluss daran werden die neuen Bestimmungen der Verfassung vorgestellt und mit den bestehenden verglichen. Gezeigt werden soll, in wieweit sich die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes durch den beschlossenen Verfassungsentwurf verändern. Abschließend wird dann der Ausgangsthese nachgegangen, ob es sich beim Europäischen Parlament um ein Parlament nach obigem Definitionsversuch handelt, und ob die Bestimmungen der neuen Verfassung es zu einem Parlament im herkömmlichen Sinne machen.

Zur Europäischen Union allgemein gibt es mannigfach Literatur. Doch kaum eine Publikation geht einer expliziten Fragestellung nach oder thematisiert spezialisierte Themenbereiche, es handelt sich oftmals nur um die EU vorstellende Werke. Die Internetseiten der Europäischen Union<sup>4</sup> bieten zwar viele interessante Fakten und Dokumente, leider sind sie sehr unübersichtlich gestaltet und schwer gezielt zu analysieren. Vielfach wurde für diese Ausarbeitung auf die von der Europäischen Union im Internet publizierten Dokumente zurückgegriffen, so auch auf den hier vorgestellten Verfassungsentwurf.<sup>5</sup> Gestützt ist diese Ausarbeitung in weiten Teilen auf das systemanalysierende Werk „Das politische System der Europäischen Union“ von Ingeborg Tömmel<sup>6</sup>, das einen sehr guten Abriss der Kompetenzen und vor allem des Auftritts und Handelns (Performance) des Parlamentes bietet. Zudem wurde auf das „Europa-Handbuch“<sup>7</sup>, das von Werner

---

<sup>4</sup> <http://www.europa.eu.int> (Stand: 03.08.2004).

<sup>5</sup> <http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>

<sup>6</sup> Tömmel, Ingeborg: Das politische System der Europäischen Union, München, Wien 2003.

<sup>7</sup> Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Gütersloh<sup>2</sup>2002.

Weidenfeld herausgegeben wurde, zurückgegriffen sowie auf die Selbstdarstellung des Europäischen Parlamentes im Internet.<sup>8</sup>

## 2. Was ist ein Parlament?

Im Vorfeld dieser Untersuchung interessiert vor allem die Frage, was ein Parlament klassischerweise ausmacht, obwohl es „leicht zu definieren“ scheint „als eine Institution der Demokratie, als Organ der Vertretung des Volkes“.<sup>9</sup> Es gibt eine Vielzahl von Deutungs- und Definitionsversuchen, und es wird bei Betrachtung der einschlägigen Literatur deutlich, dass es mehrere ‚definitive‘ Wirkungsbereiche eines Parlamentes gibt; oder anders gesagt, dass ein Parlament immer über bestimmte Kompetenzen verfügt, nicht bloß „öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion“<sup>10</sup> vollzieht. Dabei liegt gerade in dem Punkt Öffentlichkeit einiges an Machtpotential, wie später noch beim Europäischen Parlament zu zeigen sein wird. Fast immer sind die Aufgabenbereiche einer parlamentarischen Versammlung historisch gewachsen.

Zuerst ist zu überprüfen, ob das System, in welches das Parlament eingebettet ist, ein präsidentielles, ein Direktorialsystem oder eine Mischform aus beiden Systemen ist.<sup>11</sup> Dieser Fragestellung wird im genannten Staatsbürgerlexikon eingehend nachgegangen (siehe Fußnote 11). Aufgrund dieses Unterschiedes ergeben sich folglich auch unterschiedliche Handlungsfelder für eine gewählte parlamentarische Versammlung. Allgemein setzt sich eine solche aus in freien, geheimen und allgemeinen Wahlen gewählten Abgeordneten zusammen. Daher gilt es als Ausdruck der Volkssouveränität und ist sowohl an der Gesetzgebung als auch an der Kontrolle der Exekutive beteiligt.<sup>12</sup> „Parlamente im echten Sinne besitzen nur diejenigen Staaten, die einer frei gewählten, aus mehr als einer Partei zusammengesetzten Volksrepräsentation einen verfassungsrechtlich garantierten

---

<sup>8</sup> [http://www.europarl.eu.int/presentation/default\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/presentation/default_de.htm) (Stand: 03.08.2004).

<sup>9</sup> Rausch, Heinz: Parlament, Parlamentarismus, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Bd. 4. Freiburg u.a. 1988, S. 296 – 304, S. 296.

<sup>10</sup> Schmitt, Carl: Die Prinzipien des Parlamentarismus, in: Kluxen, Kurt (Hrsg.): Parlamentarismus, Köln 1976, S. 42.

<sup>11</sup> Sommer, Gerlinde/Westphalen, Graf Raban von (Hrsg.): Staatsbürgerlexikon. Staat, Politik, Recht und Verwaltung in Deutschland und der Europäischen Union, München, Wien 1999, S. 647.

<sup>12</sup> [http://www.bpb.de/popup\\_lemmata.html?guid=R4MTVY](http://www.bpb.de/popup_lemmata.html?guid=R4MTVY) (Stand: 03.09.2004)

selbständigen und maßgeblichen Einfluß auf die Bildung des Staatswillens einräumen.“<sup>13</sup>

Grundsätzlich jedoch sind folgende Befugnisse als klassische Funktionen und Rechte eines Parlaments in einem Parlamentarisches Regierungssystem zu nennen: „Gesetzgebungshoheit“, Haushaltgenehmigung (das so genannte Budgetrecht), Ratifizierung von Verträgen, Verfassungsänderungen und Kontrollmöglichkeiten (durch Untersuchungsausschüsse, Anfragen oder Petitionen).<sup>14</sup> Wie oben gesagt, wird die Wahl einer Regierung dem Parlament nur in einem parlamentarischen Regierungssystem möglich, wie es beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Für die Zusammensetzung eines Parlamentes gibt es mehrere Einflussfaktoren: Wahlverfahren, Verfassung und Gesellschaft.<sup>15</sup>

Die Gesetzgebungshoheit des Parlamentes lässt sich dahingehend definieren, dass die Gesetzesvorschläge aus der Mitte des Parlamentes erwachsen und von diesem alleinig verabschiedet werden. Das Budgetrecht, das wohl historischste unter den Parlamentsrechten, umfasst alle Möglichkeiten, direkten Einfluss und Kontrolle auf die Staatsfinanzen zu nehmen. Zudem obliegt es der parlamentarischen Versammlung, als Vertretung des Volkes Stellung zu allen Verträgen, die der Staat mit Dritten aushandelt, zu nehmen und sein Placet zu geben. Das Parlament übt die Kontrolle über die staatlichen Organe aus, sie „stellt sich demnach dar als Beschränkung von Direkter Staats-Gewalt bei gleichzeitiger Mitwirkung an der Staatsgewalt“.<sup>16</sup> Zudem wirkt es als oberster Gesetzgeber auch an Verfassungsänderungen mit bzw. ist das einzige Organ, dass diese durchführen kann.

### **3. Die Geschichte des Europäischen Parlamentes**

Das Europäische Parlament besteht in seiner heutigen Form erst seit 1979, als es zum ersten Mal direkt von der Bevölkerung der europäischen Nationalstaaten gewählt wurde.<sup>17</sup> Zuvor handelte es sich um eine beratende „Versammlung“ der

---

<sup>13</sup> Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, Frankfurt a.M. 1978., S. 231.

<sup>14</sup> Staat und Politik, S. 232.

<sup>15</sup> Drechsler, Henno/Hilligen; Wolfgang/Neumann, Franz (Hrsg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, Baden-Baden 1989, S. 518ff.

<sup>16</sup> Staats-Lexikon, S. 297.

<sup>17</sup> Gemäß der Vertragsänderung aus dem Jahre 1976.

Parlamentarier der nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten, die zum ersten Mal im Jahre 1952 im Rahmen der EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) zusammentraten.<sup>18</sup> Schnell ging diese Versammlung dazu über, sich selbst als Parlament zu bezeichnen. Nur zögerlich aber übernahmen die anderen Institutionen diese Bezeichnung, offiziell wurde das Europäische Parlament erst seit den Verträgen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA, 1986) als solches benannt. Schon anhand dieses Kampfes um die Terminologie wird der Anspruch deutlich, mit dem das Parlament auf der europäischen Bühne auftritt: Man will nicht bloß ein beratender, sondern ein mit entscheidender Faktor im Machtgefüge der Union sein, und das von Beginn an.

Da es sich sowohl bei der EGKS, der EG (Europäische Gemeinschaft) als auch später bei der EU nicht um einen Staat handelte, wurde die Organisationsstruktur auch nicht einer parlamentarischen Demokratie angeglichen. So ergeben sich die später noch zu behandelnden Eigenarten des EU-Systems, das man kurz gesagt als ‚sui generis‘ bezeichnen kann, also als eine eigene Art von System ohne vergleichbares Pendant auf nationalstaatlicher Ebene. Bieber ist dennoch der Ansicht, dass das Europäische Parlament „dem übereinstimmenden Verfassungsgrundsatz der parlamentarischen Demokratie entspricht“<sup>19</sup> wie es in den Mitgliedsstaaten üblich sei und schließlich auch eines der Aufnahmekriterien für die Europäische Union darstelle.

Im Laufe der Zeit wurden dem Europäischen Parlament zunehmend mehr Kompetenzen zugesprochen, allerdings behielten sich die nationalen „Regierungen...die zentralen Entscheidungs- und Gesetzgebungsbefugnisse einschließlich des Rechts zur Änderung der Verträge vor.“<sup>20</sup> Das Europäische Parlament durchlebte einen „Wandlungsprozess“, es konnte mehr und mehr Rechte hinzugewinnen „auf dem Wege zu voller Repräsentativität und zu Mitentscheidungsrechten“.<sup>21</sup> Auf den Prozess der Hinzugewinnung wird im

---

<sup>18</sup> Bieber, Roland: Europäisches Parlament, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Bd. 3. Europäische Union. Problemfelder, Institutionen, Politik, München, Zürich 1984, S. 339 – 346, S. 339

<sup>19</sup> Bieber, Roland: Struktur und Befugnisse des Europäischen Parlaments, in: Röttinger, Moritz/Weyringer, Claudia(Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration. Strategie, Struktur, Politik der Europäischen Union, Wien <sup>2</sup>1996, S. 148 – 168, S. 149.

<sup>20</sup> Pipers Wörterbuch, S. 339.

<sup>21</sup> Handbuch der europäischen Integration, S. 149.

Folgenden nicht weiter eingegangen werden, stattdessen soll das Augenmerk auf die jetzigen Kompetenzen gelegt werden.

### **3.1. Grundsätzliches zur Europäischen Union**

Bevor im folgenden Abschnitt die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes eingehend erläutert und analysiert werden sollen, gilt es, einige grundsätzliche Bemerkungen zum Wesen der Europäischen Union, des ‚Gemeinschaftlichen Besitzstandes‘ (acquis communautaire)<sup>22</sup> und dem Status des Europäischen Parlamentes innerhalb der Europäischen Union zu machen. Nach gängiger wissenschaftlicher Auffassung ist die Europäische Union nicht als ein Staat anzusehen, bestenfalls als ein Staat im Werden. Die Union ist weder mit Nationalstaaten noch mit internationalen Organisationen vergleichbar; ein solcher Vergleich bringt allenfalls nur Unterschiede hervor, so dass es sich in der wissenschaftlichen Debatte eingebürgert hat, von der EU als einem System „sui generis“ zu sprechen, also einer einzigartigen Konstruktion ohne direkte Vergleichsmöglichkeit.

Als eine weitere Eigenart innerhalb des Systems ist zu nennen, dass es keine Regierung in der Europäischen Union gibt, da es sich nicht um einen Staat handelt. Das macht gerade die „Übertragbarkeit klassischer parlamentarischer Funktionen auf das EP schwierig.“<sup>23</sup> Dies stellt ein nicht unerhebliches Problem auch für diese Ausarbeitung dar. Da zudem das Prinzip der Gewaltenteilung anders geartet ist, wird die Betrachtung nach klassischen Vergleichen erheblich erschwert. Wie bereits oben gezeigt, ist die Rolle der Opposition in einer parlamentarischen Demokratie ein wesentlicher Bestandteil und gleichfalls eine Voraussetzung für das Funktionieren des Systems an sich. Bei der EU und speziell beim Europäischen Parlament gestaltet sich eine solche Zuordnung als schwierig. Wie Tömmel zurecht zeigt, ist die „große Koalition“ innerhalb des Europäischen Parlaments wichtig, einerseits für sein geschlossenes Auftreten nach außen, sowie andererseits für seine Performance und seine Positionierung gegenüber den anderen Organen des EU-Systems.

---

<sup>22</sup> Der gemeinschaftliche Besitzstand ist das gemeinsame Fundament aus Rechten und Pflichten, die für alle Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Union verbindlich sind. Aus: <http://european-convention.eu.int/glossary.asp?lang=DE&content=G> (Stand: 03.09.2004)

<sup>23</sup> Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Europäische Union, Bonn 2003 (=Informationen zur politischen Bildung 279), S. 20.



Die Organisation und die Ausgestaltung parlamentarischer Arbeit wird an dieser Stelle nicht weiter behandelt werden, da sie für die Analyse der Positionierung des Parlamentes im europäischen Machtgefüge sowie für die Fragestellung dieser Ausarbeitung unerheblich ist.

### **3.2. Das Europäische Parlament nach den Wahlen vom 13. Juni 2004**

Kurz nach der Erweiterung der Europäischen Union auf 25 Mitgliedsstaaten Anfang Mai 2004 fanden am 13. Juni 2004 die Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Das Ergebnis, oder besser gesagt die Ergebnisse dieser Wahlen, da schließlich nicht nach einem einheitlichen europäischen Wahlrecht, sondern nach den nationalen gewählt wurde, zeigen mehr und mehr ein Desinteresse der Bevölkerung am Thema Europa. Gilt dies nicht für die neuen Mitgliedsstaaten, so doch für die alten. Eine detaillierte Untersuchung der unterschiedlichen Wahlbeteiligung wäre wünschenswert. Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Wahlbeteiligung erneut erheblich gesunken ist, sie lag bei 45,5 Prozent im EU-weiten Durchschnitt (im Vergleich zu 63 Prozent im Jahre 1979).<sup>24</sup> Die Wahlen zum Europäischen Parlament werden zudem häufig als „Sekundärwahlen“ – also Wahlen mit geringer Bedeutung – angesehen.<sup>25</sup>

Nunmehr sind 732 Abgeordnete aus 25 Staaten im Europäischen Parlament vertreten und werden bis zum Jahre 2009 wichtige Entscheidungen treffen, unter anderem über den hier zu behandelnden Verfassungsentwurf. Die Mehrheit der Sitze liegt in den Händen der bürgerlich-konservativen Fraktionen.<sup>26</sup>

### **4. Die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes heute**

Das Europäische Parlament ist neben der Kommission „das zweite ‚supranationale‘ und zugleich das wohl am meisten unterschätzte Organ“ innerhalb der Europäischen Union.<sup>27</sup> Es „nimmt eine bis heute prekäre, noch nicht endgültig fixierte Stellung zwischen Rat und Kommission ein.“<sup>28</sup> In den

---

<sup>24</sup> <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/yourparliament/turnout/index.html> (Stand: 21.06.2004)

<sup>25</sup> Weidenfeld, Europa-Handbuch, S. 333.

<sup>26</sup> <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/results1306/graphical.html>

<sup>27</sup> Informationen zur politischen Bildung 279/2003, S. 19.

<sup>28</sup> Boldt, Hans: Die Europäische Union. Geschichte, Struktur, Politik, Mannheim u.a. 1995.

Vertragswerken wird es noch vor dem Rat immer an der ersten Stelle genannt, jedoch wird das Europäische Parlament diesem Anspruch noch nicht gerecht, was vermutlich von den Mitgliedsstaaten auch so gewollt ist. Der Europäische Rat, ein supranationales Gremium aus den Staats- und Regierungschefs zusammengesetzt, wird neben der Kommission als eigentlicher Machtfaktor innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union gesehen.

In der Selbstdarstellung sieht sich das Europäische Parlament aufgrund seiner im Laufe der Zeit hinzugewonnenen Gesetzgebungs- und Kontrollbefugnisse als ein Parlament, „das auf europäischer Ebene Aufgaben wahrnimmt, die mit denen der nationalen Parlamente der Mitgliedsländer vergleichbar sind.“<sup>29</sup> Im Folgenden wird versucht zu klären, ob diese Aussage so haltbar ist. Es wird als Gegenpol zum Europäischen Rat gesehen, obwohl ihm, wie zu zeigen sein wird, wichtige Kompetenzen im Vergleich zum Rat fehlen. Oft wird so „das parlamentarische Organ des EU-Systems von ‚Vollparlamenten‘ abgegrenzt.“<sup>30</sup> In diesem Kontext sei angeführt, dass das EU-System nicht über eine klassische Gewaltenteilung verfügt, also eine Abgrenzung von Legislative und Exekutive vorhanden ist. Lediglich der Europäische Gerichtshof als Judikative ist unabhängig.

Es gilt an dieser Stelle zu erwähnen, dass es beim Europäischen Parlament einige Besonderheiten gibt. Aufgrund der historischen Entwicklung verfügt das Europäische Parlament über drei Tagungsorte. Der Hauptsitz liegt in Straßburg, die beiden anderen Tagungsorte sind Brüssel und Luxemburg. Damit ergibt sich für die parlamentarische Arbeit eine Schwierigkeit, da ein ständiges Pendeln notwendig ist. Die Kommission hat ihren Sitz in Brüssel, daher finden einige Sitzungen dort statt, um eine bessere Zusammenarbeit zu gewährleisten. Außerdem ist das Europäische Parlament das einzige Organ der Europäischen Union, das öffentlich tagt und alle Ergebnisse veröffentlicht. Es handelt sich um ein Arbeitsparlament; die eigentliche Arbeit wird, wie in nationalen Parlamenten auch, in Ausschüssen verrichtet, viele dieser Ausschüsse sind den Generaldirektionen der Kommission angegliedert.

Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments lassen sich grob in vier Hauptbereiche gliedern, nämlich: Rechtsetzungs-, Haushalts- und Kontrollbefugnisse sowie Zustimmungsrechte bzw. Wahlfunktion.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> [http://www.europarl.eu.int/presentation/default\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/presentation/default_de.htm) (Stand: 03.09.2004)

<sup>30</sup> Weidenfeld, Europa-Handbuch, S. 332.

<sup>31</sup> Tömmel, S. 75.

#### **4.1. Rechtsetzungsbefugnisse**

Das Europäische Parlament ist ein Teil des so genannten „institutionellen Dreiecks“ der Europäischen Union, also neben der Kommission und dem Rat als drittes Organ an der Gesetzgebung beteiligt. Dies allerdings erst seit dem Vertrag von Maastricht (1992), mit dem das Mitentscheidungsrecht für das Parlament eingeführt wurde.<sup>32</sup> Zuvor war es lediglich als ein beratendes Organ tätig. Durch die Einführung des so genannten Ko-dezisionsverfahrens (Art. 251c EGV) wurden dem Parlament weiter reichende Befugnisse als zuvor eingeräumt, und somit kann man ihm einen erheblichen Machtzuwachs bescheinigen. Die Verträge weiteten die Einfluss und Mitentscheidungsbereiche aus, besonders bei der Mitentscheidung beim Erlass von Gesetzen. Aufgrund der Entstehungsgeschichte der Europäischen Union, die sich bekanntlich aus verschiedenen Säulen, also Vertragswerken, zusammensetzt, ist die Mitbestimmung des Parlaments auf bestimmte Bereiche begrenzt. Das Parlament partizipiert somit nicht an allen Entscheidungen, obwohl die Bereiche mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) und dem Vertrag von Nizza (2000) erheblich ausgeweitet wurden. Zudem darf das Parlament nicht initiativ tätig werden, was bedeutet, dass ausschließlich die Kommission Gesetzesvorschläge einbringen darf.

Zur Zeit gibt es nach den Verträgen vier unterschiedliche Beschlussverfahren: Zum einen das Zusammenarbeitsverfahren (Kooperationsverfahren), zweitens das Anhörungsverfahren (Konsultation), drittens das Zustimmungsverfahren und viertens das Mitentscheidungsverfahren.<sup>33</sup>

#### **4.2. Haushaltsbefugnisse**

Seitdem die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1971 von Beiträgen der Mitgliedsstaaten auf eigene Einnahmen umgestellt wurde ist das Europäische Parlament an der Haushaltsgesetzgebung beteiligt.<sup>34</sup> Laut Tömmel sind die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments „als insgesamt sehr

---

<sup>32</sup> Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Europäische Union 2003. Bilanz und Perspektive, Hannover 2003, S. 18.

<sup>33</sup> [http://europa.eu.int/scadplus/european\\_convention/procedure\\_de.htm](http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/procedure_de.htm)

<sup>34</sup> Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Europäische Union 2003. Bilanz und Perspektive, Hannover 2003, S. 17.

weitgehend“ zu werten.<sup>35</sup> So hat das Parlament die Kompetenz, die letzte Entscheidung über die nicht-obligatorischen<sup>36</sup> Ausgaben zu treffen. Damit kann das Parlament einen Haushaltsentwurf gänzlich kippen, wenn es seine Zustimmung zu dem von der Kommission eingebrachten Vorschlag verweigert. Durch das so genannte Budgetrecht hält das Parlament eine Kompetenz inne, über, über welche es einen erheblichen Einfluss auf die Politikgestaltung der Europäischen Union nehmen kann. „Über die Annahme des Gesamthaushaltes kann das Parlament die Kommission unter Druck setzen beziehungsweise indirekt kontrollieren.“<sup>37</sup>

### **4.3. Kontrollbefugnisse**

Soweit wie das dem Parlament zugestandene Budgetrecht gehen die Kontrollrechte nicht. Lediglich die Kommission kann vom Parlament beispielsweise über die Haushaltskontrolle beeinflusst werden, der Ministerrat ist von der parlamentarischen Kontrolle ausgenommen. Gegen die Kommission kann das Parlament ein Misstrauensvotum herbeiführen, jedoch nur im Zusammenhang mit dem jährlich von der Kommission vorzulegenden Tätigkeitsbericht. Dafür ist eine Zweidrittelmehrheit notwendig. Bislang ist ein Misstrauensantrag gegen die Kommission noch nicht eingereicht worden. Auf der Internetseite rühmt sich das Parlament damit, dass schon „die Androhung dieses Mittels...in der Vergangenheit eine äußerst abschreckende Waffe“ dargestellt habe.<sup>38</sup>

Weiterhin kann das Europäische Parlament Untersuchungsausschüsse einsetzen und sich mit allen Sachlagen beschäftigen, womit es eine wichtige parlamentarische Funktion besitzt und so Einfluss auf die unterschiedlichen Politikfelder der Europäischen Union nehmen kann. Durch Anfragen an Rat oder Kommission kann das Parlament Einfluss auf deren Politikgestaltung nehmen, indem es die Sachlagen im Plenum diskutiert und eine eindeutige Position bezieht. Wenn diese entgegengesetzt zu der Position des Rates oder der Kommission ist, kann es zu Aussprachen im Rahmen der institutionellen Zusammenarbeit

---

<sup>35</sup> Tömmel, S. 76.

<sup>36</sup> Als nichtobligatorische Ausgaben gelten alle Posten, die nicht vertraglich fixiert sind.

<sup>37</sup> Tömmel, S. 77.

<sup>38</sup> [http://www.europarl.eu.int/presentation/default\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/presentation/default_de.htm) (Stand: 03.09.2004)

kommen, da für viele Bereiche, wie oben bereits angeführt, die Zustimmung des Europäischen Parlamentes notwendig ist.

#### **4.4. Zustimmungsrechte/Wahlfunktion**

Das Europäische Parlament besitzt das Recht der Zustimmung zur Einsetzung einer neuen Kommission. Ursprünglich war in den Verträgen vorgesehen, dass das Parlament der gesamten Kommission die Zustimmung erteilt. Es hat jedoch selbst diese Kompetenz dahingehend erweitert, dass die fachliche Fähigkeit jedes einzelnen designierten Kommissars vor dessen Einsetzung überprüft wird. So kann es die Zusammensetzung der Kommission beeinflussen und den designierten Kommissionspräsidenten unter Druck setzen beziehungsweise ihm Zugeständnisse abverlangen. Wie Tömmel ausführt, ist dieses so genannte ‚Investiturverfahren‘ ein Beispiel dafür, wie das Parlament seine Kompetenzen selbst erweitert hat.<sup>39</sup>

#### **4.5. Weitere Funktionen**

Als ein wichtiges Kriterium sei hier noch das Kriterium der Öffentlichkeit genannt. Tömmel weist zurecht darauf hin, dass eines der Verdienste des Europäischen Parlaments darin liege, mehr Transparenz und vor allem Öffentlichkeit speziell von europäischen Themen hergestellt zu haben. Was hinter verschlossenen Türen beispielsweise von COREPER (ständiger Ausschuss des Ministerrates) oder anderen Gremien diskutiert wurde, konnte durch das Parlament öffentlich diskutiert werden. Folglich könnte das Herstellen von Öffentlichkeit auch als eine weitere Funktion betrachtet werden, als eine „Informationsfunktion“<sup>40</sup>, da beispielsweise sehr viele Beschlüsse und Dokumente auf der Internetseite des Parlaments<sup>41</sup> veröffentlicht werden. Außerdem sind die Sitzungen des Parlamentes öffentlich, im Gegensatz zu den Sitzungen der anderen europäischen Gremien und Institutionen, wie oben bereits angeführt. Das Europäische Parlament besitzt somit eine Informationsfunktion gegenüber der Öffentlichkeit.

---

<sup>39</sup> Tömmel, S. 133/134.

<sup>40</sup> Informationen zur politischen Bildung 279/2003, S. 19.

<sup>41</sup> <http://www.europarl.de> (Stand: 03.09.2004)

Nach Selbsteinschätzung des Europäischen Parlamentes erschöpft sich seine Rolle „nicht in den drei klassischen Zuständigkeiten für die Gesetzgebung, den Haushalt und die Kontrolle“, sondern „darüber hinaus auf den Abschluss von internationalen Verträgen der Union, auf Beitrittsverträge, die Außen- und Sicherheitspolitik, die Fragen von Sicherheit und Justiz innerhalb der Union, die Charta der Grundrechte, die Währungsunion und seit kurzem auch auf den Reformkonvent.“<sup>42</sup>

Damit nimmt das Europäische Parlament, vergleicht man es mit nationalen Parlamenten, eine Sonderrolle ein. Es ist schwierig, die Frage, ob es sich um ein Parlament im herkömmlichen Sinne handelt, eindeutig zu beantworten. Es verfügt definitiv nicht über alle Rechte eines klassischen Parlamentes, und doch zusätzlich über Rechte, über die ein nationales Parlament nicht verfügt. Nach geltender Rechtsauffassung (in dubio pro reo) könnte man dem Parlament zwar den Status eines echten Parlamentes zusprechen, in Addition aller Fakten ist jedoch auch das Gegenteil möglich.

#### **4.6. Defizite und Beurteilung**

Wie schon aus den oben genannten Befugnissen ersichtlich, ist das Europäische Parlament im EU-System als ein vergleichsweise schwaches Organ zu sehen. Es besitzt nicht das Recht der Gesetzesinitiative, sondern kann sich, abgesehen vom Haushalt, nur über indirekte Verfahren an der Machtausübung beteiligen: Zwar hat es in vielen, jedoch noch nicht in allen Fällen, das Recht der Mitentscheidung. Zudem ist die Möglichkeit der Kontrolle der Kommission (Ernennung und Berichterstattung der Kommission) begrenzt. Im Vergleich zu nationalen Parlamenten fehlt dem Europäischen Parlament damit ein wichtiges Instrument zur Politikgestaltung.<sup>43</sup> Es kann die ‚Regierung‘ der EU nicht vollständig kontrollieren, lediglich indirekt.

Alles in allem spiegelt sich die vergleichsweise schwache Position des Europäischen Parlamentes in der Rezeption der EU-Bürger wider, was besonders bei den Wahlen deutlich wurde. Das Parlament kann „die ihm zugedachte Rolle der Vertretung der Völker Europas nur eingeschränkt wahrnehmen.“<sup>44</sup> Das

---

<sup>42</sup> [http://www.europarl.eu.int/presentation/default\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/presentation/default_de.htm) (Stand: 03.09.2004).

<sup>43</sup> Informationen zur politischen Bildung 279/2003, S. 20.

<sup>44</sup> Tömmel, S. 78.

Parlament verfügt somit über ein ‚Negativ-Image‘ in der Bevölkerung. Der Stichpunkt Wahlen sei hier wieder aufgegriffen: Nach geltendem europäischen Recht wird das Europäische Parlament zwar europaweit gewählt, es gelten jedoch die nationalen Wahlgesetze. Das bedeutet konkret, dass die Abgeordneten nach unterschiedlichen Verfahren gewählt werden.

Ebenso wie das nationale Kriterium für die Wahlen gilt, so findet es Anwendung für die Diäten der Abgeordneten. Diese richten sich nach den geltenden Diätenordnungen der nationalen Parlamente. Wie auch bei den Wahlen ergibt sich hier eine riesige Diskrepanz: Abgeordnete erhalten für die vergleichbare Arbeit unter Umständen mehrere tausend Euro mehr oder weniger!

Aufgrund der Tatsache, dass das Europäische Parlament sich aus den Abgeordneten aus 25 Mitgliedsländern zusammensetzt, ergeben sich einige Schwierigkeiten bei der Arbeit des Parlaments, „einerseits aufgrund des großen Bogens an Meinungen und Positionen, der überspannt werden muss; andererseits aufgrund des Drucks von außen, einig und konsensbereit aufzutreten...“.<sup>45</sup>

Wichtig in diesem Zusammenhang ist der Punkt, dass bei Änderungen der Verträge, wie dem hier noch zu analysierenden Verfassungsentwurf, das Parlament sich zwar zu den Regelungen äußern kann, die eigentliche Ausarbeitung und der letzte Beschluss jedoch von den Regierungen der Mitgliedsstaaten gefällt wird, diese somit als „Herren der Verträge“ anzusehen sind.<sup>46</sup>

Trotz aller angeführten Fakten, die das Parlament zu einem vermeintlich schwachen Organ innerhalb des Systems machen, sehen viele angesehene Europakenner das Parlament im Aufwind. Im Laufe der Geschichte hat es das Parlament immer verstanden, seine Position weiter auszubauen und seine Kompetenzen stetig zu erweitern, sei es „durch die geschickte Handhabung der bestehenden Verfahren“, sei es durch eine kluge Nutzung oder gar eine „systematische Überschreitung ihm zugewiesener Kompetenzen“ und durch das Voranbringen des europäischen Integrationsprozesses.<sup>47</sup> „Zumindest in zentralen

---

<sup>45</sup> Tömmel, S. 124.

<sup>46</sup> Weidenfeld, Europa-Handbuch, S. 333.

<sup>47</sup> Tömmel, S. 135/136.

Wahlakten und bei den häufig genutzten Legislativ- und Haushaltsverfahren wird das EP zu einem dem Rat weitgehend gleichgestellten Organ.“<sup>48</sup>

## **5. Der Verfassungsentwurf**

In Laeken wurde im Dezember 2001 beschlossen, einen Konvent zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung einzusetzen, da die in Nizza im Jahre 2000 errungenen Kompromisse für eine Reform der bestehenden EU-Verträge als unzureichend empfunden wurden. Unter Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing tagte der Verfassungskonvent vom 28. Februar 2002 bis zum 10. Juli 2003. Er legte schließlich den Entwurf eines „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ beim Gipfel von Thessaloniki am 20./21. Juni 2003 vor.<sup>49</sup>

Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Dezember 2003 wurde die Verfassung jedoch noch nicht angenommen, da zu viele strittige Punkte nicht geklärt werden konnten. „Das Projekt scheitert zunächst am Widerstand Spaniens und Polens.“<sup>50</sup> So wurde der Verfassungsentwurf erneut überarbeitet, jedoch diesmal nicht vom Konvent, sondern von den Regierungen der Mitgliedsstaaten. Die Staats- und Regierungschefs erhielten auf der Regierungskonferenz im Juni 2004 schließlich diesen Vertragsentwurf und verabschiedeten ihn nach einem weiteren zähen Ringen um Kompromisse. Festzuhalten ist bei der Betrachtung dieses Entwurfs, der noch der Ratifizierung aller Mitgliedsstaaten bedarf, dass es sich nicht um eine Verfassung, sondern, um in juristischen Worten zu sprechen, um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt: „In legal terms, however, the Constitution remains a treaty.“<sup>51</sup>

### **5.1. Die Bestimmungen**

Bewusst in den Verfassungsentwurf aufgenommen wurde eine Charta der Grundrechte für jeden EU-Bürger (Teil II). Dies stellt eine wichtige Neuerung in

---

<sup>48</sup> Weidenfeld, S. 333.

<sup>49</sup> Auswärtiges Amt (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa. In Vielfalt geeint, Berlin 2003. (Broschüre)

<sup>50</sup> Financial Times Deutschland, 21. Juni 2004, S. 36/37. Polen war zu diesem Zeitpunkt zwar noch nicht Mitglied der EU, die zehn designierten Beitrittskandidaten nahmen jedoch an dem Gipfel teil.

<sup>51</sup> [http://www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth250604\\_2en.pdf](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth250604_2en.pdf) (Stand: 03.08.2004)



der Geschichte der Europäischen Union dar, da zum ersten Mal die Grundrechte von der Europäischen Union garantiert werden. Eine Beschäftigung mit diesem Grundrechtskatalog kann an dieser Stelle leider nicht erfolgen.

Die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes werden in Artikel I-20 festgelegt. Es kann gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig werden und übt auch gemeinsam mit dem Rat die Haushaltsbefugnisse aus. Zudem übt es „politische Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verfassung“ aus und wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission (Abschnitt 1). Eine geeignete Person wird jedoch nicht vom Parlament, sondern vom Europäischen Rat vorgeschlagen (Artikel I-27, Abschnitt 1).

Im zweiten Abschnitt wird die Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes anhand des Prinzips der degressiven Proportionalität festgelegt und schon im Hinblick auf eine erneute Erweiterung eine Höchstzahl von Abgeordneten festgeschrieben. Inwieweit diese neue Verteilung der Abgeordneten den tatsächlichen Machtverhältnissen Rechnung trägt, sei dahin gestellt. In Zukunft wird es sicherlich immer wieder Diskussionen um die Abgeordnetenkontingente geben.

Die Abschnitte drei und vier legen den Wahlmodus für die Wahlen zum Europäischen Parlament fest und bestimmen, dass das Parlament einen Präsidenten aus seiner Mitte wählt. Auch wenn es intendiert ist, dass es europaweite Wahlen gibt, die nach einheitlichen Bestimmungen abgehalten werden, liefert der Verfassungsentwurf keine weiteren Regelungen. So wird auch künftig nach den nationalen Wahlrechten gewählt, sollte kein Europäisches Wahlgesetz verabschiedet werden, dass die in jedem Land unterschiedlichen Wahlmodi vereinheitlicht.

Im Artikel III-396 wird das so genannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union festgeschrieben. Wie auch schon zuvor bei den Kompetenzen der Europäischen Kommission beschrieben, besitzt nur diese das alleinige Recht der Gesetzesinitiative: „Soweit in der Verfassung nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetz der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Andere Rechtsakte werden auf der Grundlage eines Gesetzesvorschlags erlassen, wenn dies in der Verfassung vorgesehen ist.“ (Artikel I-26, Abschnitt 2)

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren soll grundsätzlich Anwendung finden, soweit dies nicht anders geregelt wird. Hierbei handelt es sich um eine Umbenennung des Kodifikationsverfahrens und der Zusammenfassung der anderen drei geltenden Gesetzgebungsverfahren, die schon weiter oben genannt wurden, zu einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“.<sup>52</sup> Grundsätzlich wird das Europäische Parlament neben dem Rat als Gesetzgeber tätig (Artikel I-23, Abschnitt 1).

Somit wird der Haushalt nach Maßgabe der Bestimmungen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beschlossen. Damit wird das Parlament wesentlich gestärkt. Der „Gemeinschaftshaushalt [folgt] nach wie vor den klassischen Haushaltsgrundsätzen..., d.h. Einheit, Jährlichkeit und Ausgleich.“<sup>53</sup>

Die Europäische Kommission, nach dem Verfassungsentwurf die eigentliche Regierung der Europäischen Union, ist dem Europäischen Parlament „als Kollegium“ verantwortlich und kann durch ein Misstrauensvotum zum geschlossenen Rücktritt gezwungen werden (Artikel I-26, Abschnitt 8).

Doch nicht alle personellen Entscheidungen obliegen dem Europäischen Parlament. So kann die Besetzung der neu geschaffenen Position des „Außenministers der Europäischen Union“ nach Artikel I-28 nicht vom Parlament mit entschieden werden. Des weiteren kann das Parlament auch keinen Einfluss auf die oberste Jurisprudenz der Europäischen Union nehmen, dies obliegt allein den Regierungen der Mitgliedsländern (Artikel I-29).

## **5.2. Defizite und Beurteilung**

Der von den Staats- und Regierungschefs Ende Juni gebilligte Verfassungsentwurf muss zwar vom Europäischen Parlament ratifiziert werden, er wurde aber wieder von oben oktroyiert. Das bedeutet, obschon Parlamentsvertreter bei seiner Ausarbeitung im Verfassungskonvent beteiligt waren, dass wieder ein Legitimationsmangel vorhanden ist, denn wieder einmal hat sich der Europäische Rat die letzte Entscheidung über die Verfassung vorbehalten. Das Parlament wird sicher nicht gegen die Verabschiedung der Verfassung stimmen, da dies einem Eigentümer gleich käme – schließlich wird seine eigene Position durch die Kodifizierung der Europäischen Vertragstexte in einer

---

<sup>52</sup> [http://europa.eu.int/scadplus/european\\_convention/procedure\\_de.htm](http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/procedure_de.htm) (Stand: 02.09.2004).

<sup>53</sup> [http://europa.eu.int/scadplus/european\\_convention/procedure\\_de.htm](http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/procedure_de.htm) (Stand: 02.09.2004).

Verfassungsurkunde gestärkt. Im Falle einer Ablehnung würde für das Europäische Parlament alles beim alten bleiben – eine sicher nicht wünschenswerte Option für die Abgeordneten. Die Frage bleibt, wie sich die einzelnen Mitgliedsstaaten verhalten werden, die dem Vertrag – in unterschiedlichen Verfahren – zustimmen müssen. Eine Kodifizierung des Europäischen Vertragswerkes, oder anders gesagt, Vertrags-Wustes, ist wünschenswert und ein weiterer Schritt nach vorn für die Europäische Union, auch wenn noch einiges im Argen liegt: „The lack of subsidiarity, of control, above all of any real sense of constitutional stability are the fundamental flaws of this treaty.“<sup>54</sup>

Bei der Beurteilung des Verfassungsentwurfes werden die Defizite deutlich: Das Europäische Parlament ist noch immer nicht befugt, die Gesetzesinitiative zu ergreifen, das Recht obliegt ausschließlich der Europäischen Kommission. Es wird zwar weiter gestärkt durch die Übernahme des Kodifizierungsverfahrens als künftiges ordentliches Gesetzgebungsverfahren, kann jedoch selbständig keine Gesetzesvorschläge einbringen. Damit fehlt ihm ein wichtiges Instrument zur politischen Machtausübung eines klassischen Parlamentes. Es wird jedoch durch den Verfassungsentwurf auf eine Stufe mit dem Ministerrat gestellt, da es gemeinsam mit ihm als Gesetzgeber tätig werden kann (nur auf Vorschlag der Kommission, wie oben beschrieben, ohne Initiativrecht).<sup>55</sup>

Die Kontrollfunktion des Parlaments wird auch durch den Verfassungsentwurf nicht weiter ausgeweitet. Es kann lediglich die Kommission nur indirekt kontrollieren, und nur im Zusammenhang mit dem jährlichen Tätigkeitsbericht der Kommission das Misstrauen aussprechen. Dafür ist eine Zweidrittelmehrheit notwendig. Damit fehlt dem Parlament ein weiteres wichtiges Instrument der politischen Kontrolle. Der Ministerrat kann vom Parlament gar nicht kontrolliert werden.

---

<sup>54</sup> The Economist, S. 13.

<sup>55</sup> [http://europa.eu.int/scadplus/european\\_convention/parliament\\_de.htm](http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/parliament_de.htm) (Stand: 03.09.2004)

## **6. Fazit und Perspektive**

Historisch betrachtet kann man dem Europäischen Parlament ein stetiges Wachstum, nicht nur was den personellen Umfang betrifft, sondern vor allem in der Machtfülle, bescheinigen. Innerhalb des EU-Systems wurde das Parlament im Laufe der Zeit erheblich gestärkt.<sup>56</sup> Auch der Verfassungsentwurf kann in die Reihe der Verträge eingeordnet werden, die das Parlament in seinen Rechten stärken. Der Wermutstropfen liegt allerdings darin, dass es sich bei dem genannten Verfassungsentwurf lediglich um einen internationalen Vertrag handelt und nicht um eine Verfassung (siehe Anmerkung 51).

Viele weitere Fragen, die einer Analyse bedürften, konnten an dieser Stelle nicht behandelt werden, da sie nicht in den Kontext der Fragestellung hineingehörten. Im Zusammenhang mit dem Europäischen Parlament wird immer wieder die Repräsentation der Nationalstaaten durch Abgeordnete und deren Kontingentierung diskutiert. Es besteht eine große Diskrepanz zwischen den Kontingenten der Mitgliedsstaaten aufgrund der in den Verträgen fixierten degressiven Proportionalität.

### **6.1. Perspektive**

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass das Europäische Parlament weder nach der heutigen Regelung noch nach dem zu ratifizierenden Verfassungsentwurf ein Vollparlament ist. Es verfügt über einige wichtige Kompetenzen, die es sich zum Teil selbst erkämpft hat. Wichtige Instrumente eines Parlamentes fehlen jedoch in der Aufgabenliste der Befugnisse des Europäischen Parlamentes. Wie oben angesprochen ist es schwer, nationale Faktoren auf das Europäische Parlament und allgemein auf die Europäische Union zu übertragen aufgrund des ‚sui generis‘-Status‘.

---

<sup>56</sup> Maurer, Andreas: Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 2002, S. 192 – 201, , S. 201.

## **6.2. Ist das Parlament ein Parlament im klassischen Sinne?**

Nachdem der Frage nachgegangen worden ist, ob der Verfassungsentwurf das Parlament weiter stärken wird oder nicht, soll abschließend versucht werden, die Frage zu beantworten, ob es sich beim Europäischen Parlament überhaupt um ein Parlament im herkömmlichen Sinne handelt, also den oben angeführten Definitionsversuchen entspricht oder zuwiderläuft.

Das Europäische Parlament besitzt das Haushaltsrecht und kann so einen erheblichen Einfluss innerhalb des EU-Systems geltend machen. Es kann die Kommission, die so etwas wie die eigentliche Regierung der Europäischen Union darstellt, durch das Budgetrecht kontrollieren und einschränken. Zudem besteht für das Parlament die Möglichkeit, über die Haushaltsbefugnisse direkten Einfluss auf die unterschiedlichen Politikfelder der Europäischen Union zu nehmen, indem es drohen kann, zu diversen Punkten eines Haushaltsentwurfes, der nach den Verträgen durch die Kommission vorgeschlagen werden muss, die Zustimmung zu verweigern. Damit steht ihm ein wichtiges parlamentarisches Recht zu, von dem es Gebrauch machen kann. Dennoch ist die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments nicht ausreichend, vergleicht man es mit den Kontrollrechten nationaler Parlamente.

Auch auf die Zusammensetzung der Kommission, wie gerade ausgeführt, die eigentliche Regierung der Europäischen Union, besitzt das Europäische Parlament einen unmittelbaren Einfluss, da es den Kommissionspräsidenten wählt und zudem im „Investiturverfahren“ auch die einzelnen Kommissionsmitglieder überprüft. Auch deren Absetzung kann es mit einem Misstrauensvotum in Gang bringen. Damit verfügt das Parlament über einen wichtigen Kontrollmechanismus im europäischen Machtgefüge. Entgegenzuhalten ist, dass ein Misstrauensvotum nur mit Zweidrittelmehrheit zustande kommt und nur im Zusammenhang des jährlichen Tätigkeitsberichtes erfolgen kann.

Ein typisches parlamentarisches Recht wird dem Europäischen Parlament jedoch auch nach dem Verfassungsentwurf verwehrt bleiben: die Gesetzesinitiative. Nach wie vor besitzt die Kommission, wie gezeigt, als einziges Organ der Europäischen Union das Recht, Gesetzesvorschläge einzubringen. Zwar ist das Europäische Parlament quasi gleichberechtigt mit dem Rat am Entscheidungsfindungs- und Entschließungsprozess beteiligt; jedoch selbst Vorschläge einzubringen, wie es

Parlamente nach klassischer Art können, liegt nicht in seinem Kompetenzbereich. Damit fehlt ihm ein wichtiges Kriterium, um es als Parlament in klassischem Sinne bezeichnen zu können.

Ein weiterer wichtiger Punkt liegt in der Eigenart des EU-Systems. Da es sich weder um einen Staat noch um einen Staatenbund handelt, gibt es keine Regierung, und somit auch keine Opposition. Man kann das Parlament in eine Art Oppositionsrolle zum Rat und auch zur Kommission hineindrängen. Damit wird jedoch nicht dem klassischen parlamentarischen System Rechnung getragen. Außerdem kann das Parlament nur entscheidend in die europäische Politik eingreifen, wenn es konsensbereit und einig nach innen ist, was angesichts des bereits angesprochenen „großen Bogens an Meinungen und Positionen“ als äußerst schwierig anzusehen ist.<sup>57</sup>

Bieber ist der Meinung, dass das Europäische Parlament wohl nie eine „alleinige Gesetzgebungsbefugnisse“ zufallen werden, schließlich bestehe die Europäische Union aus Staaten. So liege es auf der Hand, dass eher eine „Staatenkammer (z.B. in Gestalt des Rates)“ künftig am Gesetzgebungsprozess entscheidend beteiligt werden wird. Was die Zukunft bringen wird, ist ungewiss. Doch bleibt zu konstatieren, dass bei Betrachtung der Geschichte des Europäischen Integrationsprozesses deutlich wird, dass die Union sich stetig weiter entwickelt und sich in die Tiefe und Breite ausdifferenziert. So werden bei der nächsten Vertragsreform (oder gar Verfassungsreform?) dem Parlament mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit weitere Kompetenzen zugesprochen...je nachdem, ob es einmal dazu kommt, dass sich die Mitgliedsländer zu den „Vereinigten Staaten von Europa“ zusammenschließen werden und damit das Zeitalter der Nationalstaaten überwinden werden, womit Biebers These negiert wäre.

Bemerkenswert ist, dass das Europäische Parlament im Gegensatz zu vielen seiner nationalen Pendanten nicht aufgelöst werden kann. Somit kommt ihm wiederum eine starke Position im Vergleich zu nationalen Parlamenten zu, da es sich auch in allen denkbaren Krisenzeiten nicht davor fürchten muss, außer Gefecht gesetzt zu werden. Der Grund ist in der Eigenart des EU-System zu finden. Das es so gesehen keine parlamentarischen Mehrheiten zugunsten einer Regierung gibt und

---

<sup>57</sup> Tömmel, S. 124.

diese auch nicht aus der Mitte des Parlaments hervorgeht, besteht keine Notwendigkeit, es aufgrund von wechselnden Mehrheiten aufzulösen.

Wie gezeigt, handelt es sich beim Europäischen Parlament nicht um ein Parlament im herkömmlichen Sinne. Es vereint zwar viele der klassischen Parlamentsrechte und verfügt darüber hinaus noch über weitere Rechte, über die das nationale Pendant nicht verfügt; wichtige Strukturmerkmale fehlen jedoch. Das liegt unter anderem an der Entstehungsgeschichte der EG/EU, also dem „sui generis“-Status der Europäischen Union, als auch an den Mitgliedsstaaten. Diese wollen nicht ihren Status aufgeben, sondern weiter macht- und kraftvoll mitbestimmen. Aus diesem Grunde ist und bleibt das Europäische Parlament ein besonderes unter den bestehenden Parlamenten.

## 7. Quellen- und Literaturliste

### 7.1. Quellen

- Läufer, Thomas (Hrsg.): Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleittexten, Bonn <sup>3</sup>1999.
- Verfassungsentwurf in deutscher Sprache, mit Begleiterklärungen, Stand: 06.08.2004, unter:  
<http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>  
<http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087-ad02.de04.pdf>  
<http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087-ad01.de04.pdf>

### 7.2. Literatur

1. Auswärtiges Amt (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa. In Vielfalt geeint, Berlin 2003. [auch unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/publikationen/verfassung\\_fuer\\_europa.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/publikationen/verfassung_fuer_europa.pdf)]
2. Bieber, Roland: Europäisches Parlament, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Bd. 3. Europäische Union. Problemfelder, Institutionen, Politik, München, Zürich 1984, S. 339 – 346.
3. Bieber, Roland: Struktur und Befugnisse des Europäischen Parlaments, in: Röttinger, Moritz/Weyringer, Claudia (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration. Strategie, Struktur, Politik der Europäischen Union, Wien <sup>2</sup>1996, S. 148 – 168.
4. Boldt, Hans: Die Europäische Union. Geschichte, Struktur, Politik, Mannheim u.a. 1995.
5. Boldt, Hans: Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus, in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 649 – 676.
6. Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Stuttgart 2002.
7. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Europäische Union, Bonn 2003 (=Informationen zur politischen Bildung 279).
8. Coombes, David: Seven Theorems in search of the European Parliament, London 1999.
9. Drechsler, Henno/Hilligen, Wolfgang/Neumann, Franz (Hrsg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, Baden-Baden <sup>7</sup>1989.
10. Financial Times Deutschland, 21. Juni 2004.
11. Fritzler, Marc/Unser, Günther: Die Europäische Union, Bonn <sup>2</sup>2001.
12. Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, Frankfurt a.M. 1978.
13. Kluxen, Kurt: Geschichte und Problematik des Parlamentarismus, Frankfurt a.M. 1983.
14. Kluxen, Kurt (Hrsg.): Parlamentarismus, Köln <sup>4</sup>1976 (NWB 18).
15. Krüger, Herbert: Parlamentarismus, in: Beckenrath, Erwin v. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Göttingen 1964, S. 208 – 216.



16. Maurer, Andreas: Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 2002, S. 192 – 201.
17. Nessler, Volker: Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, (= Studien zu Politik und Wissenschaft).
18. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Europäische Union 2003. Bilanz und Perspektive, Hannover 2003.
19. Nohlen, Dieter et al. (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 7. Politische Begriffe, München 1998.
20. Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, München 2001.
21. Nugent, Neill: The Government and Politics of the European Union, Basingstoke, New York <sup>5</sup>2003.
22. Rausch, Heinz: Parlament, Parlamentarismus, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Bd. 4. Freiburg u.a. <sup>7</sup>1988, S. 296 – 304.
23. Steffani, Winfried/Thaysen, Uwe (Hrsg.): Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente, Opladen 1995 (=Zeitschrift für Parlamentsfragen. Sonderband zum 25jährigen Bestehen).
24. Sommer, Gerlinde/Westphalen, Graf Raban von (Hrsg.): Staatsbürgerlexikon. Staat, Politik, Recht und Verwaltung in Deutschland und der Europäischen Union, München, Wien 1999.
25. The Economist Nr. 371/8381, 26./27. Juni 2004
26. Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, München u.a. 2003.
27. Vring, Thomas von der: Das Europäische Parlament im politischen System der EG/EU. Grenzen und Möglichkeiten bei der Gestaltung der Gemeinschaftspolitiken, Oldenburg 1994 (=Oldenburger Universitätsreden 73).
28. Wessels, Wolfgang: Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europahandbuch, Gütersloh 2002.
29. Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn 1981ff.

### **7.3. Linksammlung zu ausgewählten EU-Themen**

<http://www.nlpb.de/> (Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung)  
<http://european-convention.eu.int/> (Der Verfassungskonvent)  
<http://european-convention.eu.int/glossary.asp?lang=DE&content=G> (Glossar)  
[http://europa.eu.int/futurum/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_de.htm) (Diskussionsforum des Verfassungskonvents)  
<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/konvent/> (weiteres Diskussionsforum)  
<http://www.europarl.eu.int> (Das Europäische Parlament)  
[http://www.europarl.eu.int/committees/home\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/committees/home_de.htm) (Ausschüsse)  
[http://www.europarl.eu.int/committees/home\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/committees/home_de.htm) (Mitglieder, national)  
<http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/index.html> (Wahlen)  
[http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/aktuelles/zukunft/konvent/verfassung\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/aktuelles/zukunft/konvent/verfassung_html)  
 (Auswärtiges Amt zur Verfassung)