

## VORWORT

Mit der Entwicklung der Europäischen Union, insbesondere nach den Maastrichter Beschlüssen, sind nationale Zuständigkeiten und Kompetenzen in einer nicht nur für den Bürger schwer durchschaubaren Weise auf Instanzen der Europäischen Union übergegangen. Den heutigen Stand überschaubarer zu machen, hat sich seit einigen Semestern die Arbeitsstelle „Europäische Integration und politische Bildung (EURIPOL)“ im Institut für Politikwissenschaften II zum Ziel gesetzt.

Mit dem Übergang der Kompetenzen auf die Europäische Union stellen sich aber auch politische Fragen insbesondere zur parlamentarischen Kontrolle und zur Rolle des Europaparlaments, wobei die Frage nach demokratischen Defiziten im supranationalen System der Gemeinschaft im Mittelpunkt steht.

Auf Anregung und unter Verantwortung des Lehrbeauftragten Dipl.-Pädagoge Adolf Schröder wurde dieser Problemkreis zum Gegenstand einer Vortragsreihe im Jahr 1994, zu der auch Europapolitiker eingeladen wurden.

Der hier veröffentlichte Vortrag von Prof. Dr. Thomas von der Vring aus Bremen, der von 1979 bis 1994 als Mitglied des Europaparlaments und zuletzt als Vorsitzender im Haushaltsausschuß tätig war, gibt einen informativen Überblick, weist aber gleichzeitig auch kritisch auf Absurditäten der Brüsseler Bürokratie, ihre Geheimhaltungsrituale und einen damit verknüpften Demokratieverlust hin.

Oldenburg, im August 1995

Hermann Havekost



# THOMAS VON DER VRING

## *Das Europäische Parlament im politischen System der EG/EU*

### *Grenzen und Möglichkeiten bei der Gestaltung der Gemeinschaftspolitiken*

Vortrag am 6. 6. 1994 an der Carl v. Ossietzky Universität  
Oldenburg

#### **I. Die Verfassung der EU**

Ich bin kein Jurist und stehe auch den Denkweisen der deutschen Staatsrechtslehre fern. Mit der Frage, ob die Europäische Union (EU) ein *Staat* ist oder nicht, befasse ich mich nicht. Sicher aber ist die EU eine Organisation, die Recht setzt, dem die Bürger der Union direkt oder indirekt unterworfen sind.

Etwas interessanter ist die Frage, ob die EU eine *Verfassung* besitzt. Allgemein wird der bisherige *EWG-Vertrag* bzw. nach Maastricht der gegenwärtige *Unionsvertrag* als die Verfassung der EU angesehen.

Zum Begriff der Verfassung gehören verschiedenartige Aspekte. Ein Aspekt, der oft übersehen wird, ist beim Unionsvertrag problematisch. Eine Verfassung *bestimmt* nicht nur die Entstehung und Ausübung öffentlicher Gewalt, sondern sie soll auch dem Bürger die Wege *nachvollziehbar beschreiben*, wie die öffentliche Gewalt vom Volke ausgeht. Eine Verfassung soll immer auch das Funktionieren des Staates veranschaulichen. Damit ist es heute gemeinhin schon bei nationalen Verfassungen nicht weit her. Die Verfassung der EU, die im Unionsvertrag festgelegt ist, ist absolut unanschaulich.

Die EU entwickelt sich - das ist ein wesentliches Merkmal - in Etappen auf ein Ziel hin, das grundsätzlich offen bleibt. In jeder Etappe wird die künftige Etappe erst konzipiert. Die Verfassung der EU ist in Entwicklung begriffen. Dabei prägen die Probleme, die jeweils bewältigt werden sollen, vor allem wenn sie national nicht mehr zu bewältigen sind, die Verfassungsentwicklung der EU.

Die Verfassung, die vom Europäischen Parlament angestrebt wird, soll die *Verfassung von morgen* sein. Wenn und soweit es dabei um Demokratie geht, handelt es sich um die *Verfassung der Demokratie von morgen*. Diese kann sich durchaus von unseren Vorstellungen, also von der *Verfassung von gestern* unterscheiden. Wer sich mit der Unionsverfassung beschäftigt, tut gut daran, sich nicht zu sehr auf die Verfassungsbilder der Vergangenheit zu versteifen.

## II. Prinzipien der Unionsverfassung

Lassen Sie mich einige der Verfassungsprinzipien der EU so formulieren, wie ich sie verstehe:

1. Die EU gründet sich auf eine gegenseitige *Abhängigkeitsklärung* der beteiligten Völker. Das impliziert die Vereinbarung, über gemeinsame Angelegenheiten gemeinsam zu entscheiden. Was diese gemeinsamen Angelegenheiten sind, ergibt sich aus dem ständigen Dialog der EU darüber. Aber in jeder Etappe wird enumerativ aufgezählt, wofür die EU einstweilen zuständig sein soll.
2. Die Zuständigkeit der EU ist grundsätzlich auf das nötige beschränkt. Dies wird festgehalten in dem *Subsidiaritätsprinzip*, das gemäß Art. 3b des Vertrages lautet:

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher

wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

3. Grundprinzip der EU ist auch, daß keine Nation ihre Angelegenheiten ohne Rücksicht auf die beteiligten oder betroffenen Nachbarn regelt. Mit diesem *Solidaritätsprinzip* (Art. A) wird nicht nur eine weitere Präzision des Begriffes „Gemeinsame Angelegenheiten“ gegeben. Konkret bedeutet dies auch: Der Starke bzw. Große soll sich nicht über den schwächeren, kleineren Partner hinwegsetzen. Mit diesem *Prinzip der Respektierung der Kleinen*, das die BeNeLux-Staaten als Erfinder der Europäischen Gemeinschaft dieser tief eingeprägt haben, ist auch ein Verfassungsprinzip formuliert, das die traditionelle Vorstellung der *Mehrheitsherrschaft* einschränkt. Zwar betrachtet die EU das nationale Vetorecht in ihrem Kompetenzbereich als Fremdkörper. Aber Mehrheitsentscheidungen dürfen nicht zu systematischen Majorisierungen einzelner Staaten führen.
4. Mit der Inangriffnahme der Vollendung des Binnenmarktes ist immer deutlicher geworden, daß es sich bei diesen Schwächeren und Benachteiligten in der EU nicht nur um die kleinen Staaten handelt, sondern auch um *Regionen*, die durch die Entscheidungen der EU in signifikant unterschiedlicher Weise betroffen werden. So führt das Prinzip der Respektierung der Kleinen und Schwachen zum *Prinzip der Respektierung der Regionen* und ihrer spezifischen Interessen. Dies ist der Kern dessen, was *Europa der Regionen* bedeutet. Wenn auch eine föderalistische Einbeziehung der Regionen in die Willensbildung der EU einstweilen nicht verwirklicht werden kann, so ist die politische *Integration* der verschiedenen regionalen Interessen eine existenznotwendige Aufgabe der Union von heute.

Vor dem Hintergrund dieser Grundprinzipien zeichnet sich heute das Bild einer demokratischen Legislative ab, die aus *zwei gleichberechtigten Kammern* besteht. Man spricht hier von *Ko-Dezision* von Parlament und Ministerrat. Dies ist das Verfassungsbild insb. des Europäischen Parlaments. Weiterführende Ideen zielen darauf ab, auf dem Wege einer Art „Absterben des Staates“ an die Stelle des Ministerrates als Kammer der Nationen eine Kammer der Regionen treten zu lassen. Dies ist jedoch ferne Zukunft, und ich will nicht weiter darauf eingehen.

Betonen will ich aber die Bedeutung dieser Grundprinzipien für das Europäische Parlament selbst. Mit zunehmender Teilhabe an der Willensbildung der EU ist dem Parlament immer bewußter geworden, daß

- a) in Europa über wichtige Fragen nicht mit knappen Mehrheiten entschieden werden darf, und daß
- b) die unumgänglichen Mehrheitsentscheidungen die berechtigten Interessen der Unterlegenen berücksichtigen müssen.

In diesem Sinne kommt aller politischen Entscheidungsfindung in den Organen der EU in besonderem Maße eine *Integrationsaufgabe* zu, die das klassische demokratische Mehrheitsprinzip relativiert.

Ich vermute, daß dies nicht einfach ein befristeter Reflex der regionalen Heterogenität der EU ist. Sondern ich sehe darin ein Wesensmerkmal der europäischen Demokratie der Zukunft.

Dieser Aspekt hat einen besonderen Stellenwert in der aktuellen Debatte über die angemessene Verfassung der EU. Denn wenn die interessierten Bürger fragen: Was hat das Europäische Parlament zu entscheiden, dann verbirgt sich dahinter oft ein *demokratisches Herrschaftsverständnis*, das mit diesem Prinzip europäischer Demokratie nicht vereinbar ist. Dieses

*integrative* Demokratie-Modell kennt keine *absolute* Entscheidungsbefugnis; es geht hier vielmehr um eine *ausgewogene Verteilung* von *Mit-Entscheidungskompetenzen*.

### III. Die Zuständigkeiten der EU nach Maastricht

Die heutige Unionsverfassung ist auch deshalb so schwer zu durchschauen, weil sie in Etappen gewachsen ist, Stück für Stück - *Stückwerk*. In jeder Etappe sind neue Zuständigkeiten der Union expliziert worden. Wofür ist die EU heute zuständig?

Die Europäische Union ist *ausschließlich* zuständig bzw. erläßt Rahmenregelungen, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind, in folgenden Bereichen:

- Aufenthaltsrecht und Niederlassungsrecht von Unionsbürgern,
- Berufszulassung,
- Kapitalverkehr,
- Wettbewerbsrecht, Erlaubnis staatlicher Subventionen,
- Fischereipolitik und Kontrolle des „EG-Meeres“,
- Außenhandel mit Drittländern (Zölle sind Eigentum der Union),
- Agrarpolitik,
- Verbrauchssteuern,
- Binnenmarktvorschriften: Arbeitsschutz, Verbraucherschutz, Umweltschutz (weitergehende nationale Regeln sind erlaubt, sofern sie nicht den Wettbewerb verzerren),
- Visapflicht für Drittlandsangehörige.

Darüber hinaus wird die Union grundsätzlich nur tätig, wenn und soweit sie dazu wirksamer in der Lage ist als dezentrale Instanzen (*Subsidiaritätsprinzip*). *Zusätzlich* zu den Mitgliedstaaten handelt sie in folgenden Bereichen:

- Verkehrspolitik,

- Koordinierung der Wirtschaftspolitik,
- Währungspolitik (ab 1999 ausschließliche Zuständigkeit der Union),
- Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit,
- Forschung und technologische Entwicklung,
- Mindestvorschriften der Sozialpolitik, die in keinem Land unterschritten werden dürfen (Sozialraum),
- Strukturförderung,
- berufliche Bildung,
- Kulturpolitik,
- Entwicklungspolitik.

Seit 1993 ist die Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf der Basis der Einstimmigkeit eine weitere Aufgabe der Union. Gegenüber anderen Staaten und in internationalen Einrichtungen sollen die Mitgliedstaaten der Union einheitlich auftreten.

Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres auf der Basis der Einstimmigkeit bezieht sich insbesondere auf:

- Kontrolle der Außengrenzen der Union,
- Einwanderungspolitik,
- Asylpolitik,
- polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, der internationalen Kriminalität und der des Drogenhandels,
- justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen.

#### **IV. Die Verteilung der Kompetenzen in der Union**

Jedem Zuständigkeitsbereich der Union entspricht eine spezifische Entscheidungsstruktur. Je *jünger* die Kompetenzen der Union, desto stärker die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments - demgemäß gleicht die Kompetenzverteilung in der Union heute einem völlig unsystematischen und unplausiblen Flickenteppich.

1979, nach der 1. Direktwahl, besaß das Europäische Parlament wenig Kompetenzen. Es konnte teilweise über die Ausgaben des Haushalts entscheiden, und es konnte die Kommission stürzen. Aber im übrigen besaß es gegenüber Rat und Kommission nur beratende Funktion. Daran hat sich seither mit den Vertragsrevisionen der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertragswerk von Maastricht wesentliches geändert. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, daß das Parlament seine mageren Kompetenzen schon frühzeitig in einer Weise genutzt hat, die ihm schon *vor* Maastricht de facto ein beachtliches Gewicht in der Willensbildung der Gemeinschaft geschaffen hatte.

Um zu verstehen, wie das geschehen konnte, obwohl das Parlament doch so wenig *formale* Kompetenzen hatte, muß man nicht zuletzt den *notwendig integrativen Charakter* der gemeinschaftlichen Willensbildung beachten. Einerseits: Minoritäre Opposition ist für die Union stets ein Störpotential, das die Brüsseler Integrationsmaschine nach Kräften zu integrieren sucht, *bevor* es sich zu einem ernsthaften Hindernis auswächst. Und andererseits: Das permanent kooperierende Europäische Parlament produziert regelmäßig bessere, vernünftiger, integrativere Lösungskonzepte, als dies Ministerräte vermöchten, in denen angereiste nationale Regierungsmitglieder und -beamte sich ab und zu für ein paar Stunden begegnen.

Heute ist das EP *die europäische Integrationsorganisation par excellence*, noch vor der Kommission, die sich in politischen Richtungsdiskussionen zurückhalten muß. Demgemäß sind beispielsweise die grundlegenden Konzepte der regionalen Strukturpolitik oder der Verkehrspolitik der EG in diesem kompetenzarmen Parlament entwickelt und irgend wann vom Ministerrat übernommen worden.

Die *Entwürfe* für legislative Entscheidungen entwickelt die EG-Kommission als Hüterin der Verträge, die den Gefahren

dieses Integrationsprinzips gegenüber Objektivität und Sachlichkeit repräsentieren soll. Ein wesentliches Element der heutigen Unionsverfassung ist das sog. *Initiativprivileg* der Kommission, das *sowohl* dem Rat *als auch* dem Parlament die förmliche Gesetzesinitiative versagt. Ich unterstütze dieses Initiativprivileg der Kommission und sehe darin kein Demokratiedefizit.

Entschieden wird über die legislativen Entwürfe der Kommission entweder durch Parlament und Ministerrat gemeinsam, soweit *volle Kodezision* besteht, oder letztlich durch den Rat unter mehr oder weniger gewichtiger Beteiligung des Parlaments. Dies sind die gegenwärtigen Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments:

- Die *Zustimmung des Europäischen Parlaments* ist erforderlich für Beitritte neuer Mitgliedstaaten zur Union, für internationale Abkommen der Union, für das EP-Wahlgesetz und für die Regelung der Strukturfonds.
- Bei der Entscheidung über die *Ausgaben des Haushalts* hat das Parlament *das letzte Wort*. Mit diesem mächtigen Recht wird der Mangel an Mitspracherechten in anderen Bereichen teilweise ausgeglichen.
- Die *Kommission*, die die Gesetzesvorschläge ausarbeitet und die Entscheidungen der Union ausführt, bedarf zu ihrer Einsetzung *der Zustimmung durch das Parlament*. Ihre Verwaltungsstellen werden vom Parlament im Haushalt bewilligt.
- Eine *Ablehnung durch das Europäische Parlament* kann vom Ministerrat insb. in folgenden Angelegenheiten *nicht überstimmt werden*: Freizügigkeit, Niederlassungsrecht, Anerkennung von Diplomen, Arbeitssicherheit-, Verbraucherschutz- und Umweltschutzvorschriften (Binnenmarkt) sowie Forschungsprogrammen.
- *Einstimmig* kann der Ministerrat eine Ablehnung durch das Europäische Parlament in folgenden Angelegenheiten *überstimmen*: soziale Mindeststandards, Diskriminierungs-

verbot, Verkehrspolitik, Durchführungsvorschriften für Struktur- und Forschungspolitik sowie Entwicklungspolitik.

- *Keine Mitentscheidungsbefugnisse* hat das Parlament insb. in folgenden wichtigen Bereichen: Einnahmen der Union, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz- und Innenpolitik, Visa-Politik, Agrarpolitik, Wettbewerbspolitik, Währungspolitik, internationale Handelspolitik sowie bei Änderungen des Unionsvertrages.

Die engagierten Gegner *voller* Mitentscheidungsrechte des EP sind in der EU zwar in der Minderheit, haben aber eine blockierende Macht, weil die Unionsverfassung nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten geändert werden kann. In *Maastricht* hat die britische Tory-Regierung grundsätzlich gegen jede Stärkung der legislativen Befugnisse des Parlaments opponiert. Dahinter stehen vor allem britische Schwierigkeiten, den tatsächlichen Verlust an nationaler Souveränität einzugestehen, der konkret ein Verlust an Souveränität des Unterhauses ist.

In Maastricht hat sich aber auch die niederländische Regierung gegen mehr Rechte für das EP ausgesprochen, obwohl die Niederlande offiziell für eine Demokratisierung der EU eintreten. Der Kern dieser ernstzunehmenden Opposition ist die Sorge der kleinen Länder, desto leichter majorisiert zu werden, je stärker das dem Mehrheitsprinzip verhaftete Parlament ist.

Die heftigen Auseinandersetzungen über den Vertrag von Maastricht in den Völkern der Union haben aber nun doch dem Begriff „Demokratiedefizit“ Nachdruck verliehen, und dementsprechend soll eine neue Regierungskonferenz 1996 über eine weitere Ausdehnung der Mitentscheidungsbefugnisse des Parlaments verhandeln.

## V. Die wichtigsten Instrumente der parlamentarischen Einflußnahme auf die Gestaltung der Unionspolitik

### 1. Der Haushalt

Vor Maastricht war das wichtigste Instrument des Parlaments der *Haushalt*. Der Haushalt der Union wird vom Rat entworfen und in einem 2-Lesungs-Verfahren vom Parlament verändert und am Jahresende endgültig verabschiedet. Danach wird er vom Parlamentspräsidenten amtlich festgestellt, wodurch er Gesetzeskraft erhält. Diesen Haushalt führt die Kommission gehorsamst aus, wobei ihr das Parlament laufend auf die Finger schaut.

Über die *Einnahmen* der Union entscheidet aber allein der Ministerrat, und zwar einstimmig und mit Ratifikation durch die nationalen Parlamente. Die Ausgaben dürfen die Einnahmen nicht übersteigen, solange Haushaltsdefizite nicht ausdrücklich zugelassen werden. Somit begrenzen die vom Rat bewilligten Einnahmen die *Ausgaben*, über die das Parlament das letzte Wort hat.

Diese Logik führt zwangsläufig zur Kooperation zwischen Rat und Parlament, die in einer sog. *Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV)* geregelt ist. Zentrales Element dieser IIV ist eine Mittelfristige Finanzplanung (Finanzperspektiven), die die verfügbaren Einnahmen auf 5 große Ausgabenkategorien aufteilt: Agrarpolitik, Strukturpolitik, Innenpolitik, Außenpolitik, Verwaltung, Reserven. Der Rat bewilligt keine neuen Einnahmen ohne Zusagen des Parlaments bezüglich ihrer Verwendung. Und das Parlament gibt diese Zusagen nur als Gegenleistung für politische Konzessionen des Rates.

Insofern kann man von einem System globaler finanzpolitischer Kodezision von Parlament und Rat sprechen. Über die Details des Haushalts entscheidet aber das Parlament allein,

sofern nicht Unionsgesetze Dritten Ansprüche zuerkennen, die der Haushalt gewährleisten muß.

Wo Haushaltskompetenz und Legislativbefugnisse auseinanderfallen, stellt sich die Frage: was ist stärker, das Geld oder das Gesetz? - Auch dieser Konflikt, den Parlament und Rat jahrelang ausgetragen haben, endet in der faktischen Kodezision.

Einerseits erkennt das Parlament an, daß größere Haushaltsbeiträge zu ihrer politischen Umsetzung einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, die nach den jeweiligen Regeln der Gesetzgebung erlassen werden. Andererseits setzt das Parlament seine Befugnisse zur Bewilligung und Verweigerung von Haushaltsmitteln systematisch zur *Erzwingung entsprechender Gesetzgebungsakte* ein. Drei Beispiele mögen die Haushaltspolitik des Parlaments charakterisieren:

- Während das Parlament im legislativen Bereich einen Beschluß des Rates über ein europäisches Aktienrecht verhinderte, um die deutsche Mitbestimmung nicht zu gefährden, unterstützte es mit finanziellen Mitteln die „private“ Zusammenarbeit von Betriebsräten aus europäischen Konzernen. Aus dieser Zusammenarbeit gehen de facto europäische Betriebsräte hervor, die früher oder später von den betreffenden Konzernen anerkannt werden.
- 1992 hat das Parlament den Gipfel der Staats- und Regierungschefs von Edinburgh gezwungen, den Rat zur Akzeptierung einer Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der Rüstungskonversion (KONVER) zu verpflichten, obwohl ursprünglich alle Regierungen gegen diese Initiative gewesen sind.
- In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) des Vertrages von Maastricht ist noch nicht einmal eine Konsultierung des Parlaments vorgesehen. Da aber alle ernsthaften Projekte der GASP Geld kosten, ist der Rat der Außenminister faktisch gezwungen, hinsicht-

lich jeder Gemeinsamen Aktion der Union in diesem Bereich mit dem Parlament über die Finanzierung zu verhandeln.

Als Vorsitzender des Haushaltsausschusses des EP habe ich seit 1989 nahezu vierteljährlich für das EP Verhandlungen über konkrete Vorhaben der Gemeinschaftspolitik geführt. Dabei wurde die Form eines *Trilogies* gewählt: im Auftrag der Präsidenten von Parlament, Rat und Kommission verhandeln eine kleine Zahl von Vertretern der drei Organe und formulieren Vereinbarungen, die dann von den drei Seiten nach ihren jeweiligen Regeln ratifiziert werden müssen.

## 2. Die Zusammenarbeit mit der Kommission

Die *zentrale Funktion der EG-Kommission* ist die Entwicklung von Initiativen und die Vorlage von Vorschlägen für das Legislativverfahren. Die Kommission verfügt, abgesehen von Übersetzern und Dolmetschern, über ein Personal von gut 10.000 Bediensteten. Sie ist eine sehr kleine Regelungsbehörde, die sich für wirklich exekutive Aufgaben nicht eignet. Die praktische Umsetzung des Unionsrechts ist grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten.

Dennoch sollte man das Volumen der Entscheidungskompetenzen der Kommission nicht unterschätzen. Ich nenne dabei nur die sekundäre Regelungshoheit der Kommission im *Außenhandel*, in der *Agrarpolitik* und im *Wettbewerbsrecht*, womit die autonome Kontrolle der nationalen Wirtschaftssubventionen durch die Kommission verbunden ist.

Ein vorrangiges Ziel des Parlaments ist deshalb stets die Gewährleistung der grundsätzlichen *Parlamentsloyalität* der Kommission, vor allem in Konflikten mit dem Ministerrat. Dabei spielt die Bewilligung und die Hebung von Stellen durch das Parlament keine geringe Rolle, aber auch die tägliche „parlamentarische Kleinkontrolle“. Die Sperrung von

Haushaltsmitteln, zuletzt bei den Hilfgeldern für Ost-Europa, wirkt manchmal Wunder. In *Haushaltskommentaren* erteilt das Parlament der Kommission detaillierte Anweisungen, die von ihr „freiwillig“ respektiert werden, manchmal nach spezifischen Verhandlungen.

Das Ergebnis der diesbezüglichen Anstrengungen des Parlaments ist seit einigen Jahren die *Vereinbarung des jährlichen Gesetzgebungsprogramms* zwischen Parlament und Kommission, bei der der Rat merkwürdigerweise außen vor bleibt. Wenn das Parlament bestimmte Gesetzesinitiativen der Kommission verlangt, kann es sich die Kommission nicht leisten, sich dem zu verweigern.

Nach Maastricht setzt das Parlament die Kommission durch ein Vertrauensvotum ein. Das wird zum ersten Mal im Januar 1995 stattfinden. Vorher werden Verhandlungen zwischen dem Parlament und dem designierten Kommissionspräsidenten stattfinden, die sich in einer Art *Regierungsvertrag* zwischen Parlament und Kommission niederschlagen werden.

### 3. Die Zusammenarbeit mit dem Ministerrat

Nach dem Grad der Parlamentsbeteiligung sind folgende Typen der Unionsgesetzgebung zu unterscheiden:

- a) *Echte Kodezision* erfordert ein Ja des Rates als auch des Parlaments. Diese Rechtsakte werden von Rat und Parlament beschlossen. Im Parlament ist dabei eine *absolute Mehrheit der Mitglieder* erforderlich bei Erweiterungen der Union und beim Europa-Wahlgesetz, während die einfache Mehrheit genügt insb. bei der Regelung der Strukturfonds, bei Fragen des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger sowie bei wichtigen internationalen Abkommen.

- b) *Negative Kodezision* nach Art. 189b des Vertrages bedeutet Gesetzgebung durch den Rat, die aber vom Parlament mit *absoluter* Mehrheit verhindert werden kann.
- c) Das *Kooperationsverfahren* nach Art. 189c gibt dem Rat das Recht, eine Ablehnung, die das Parlament mit *absoluter* Mehrheit ausgesprochen hat, *einstimmig* zu überstimmen.
- d) Schließlich bleibt ein wichtiger Bereich der Unionslegislative *ausschließlich* der Entscheidung des Rates unterworfen, der das Parlament lediglich konsultiert. Darunter fallen heute so wichtige Angelegenheiten wie Unionseinnahmen, Visaländer, Agrarpolitik, Wettbewerbspolitik, die Einführung einer gemeinsamen Währung, internationale Handelspolitik sowie Änderungen des Unionsvertrages.

In dem letzten Bereich des *absoluten Demokratiedefizits* hat das Parlament allerdings zwei Einflußstrategien entwickelt:

- einerseits wirkt es über den Haushaltsplan ein,
- andererseits hat es sich faktisch ein Blockaderecht durch Verweigerung einer Stellungnahme errungen (so hat das Parlament z.B. seit 1980 die Verabschiedung eines Europäischen Aktienrechts verhindert, weil dieses die deutsche Mitbestimmung gefährdet hätte).

Die übrigen drei Verfahren bedingen regelmäßig intensive Beratungen zwischen Parlament und Rat über die konkreten Gesetzestexte. Dabei sieht lediglich Art. 189b für die *negative Kodezision* einen *Vermittlungsausschuß* aus 12 Abgeordneten und 12 Regierungsvertretern vor. Aber das Parlament will auch die übrigen Bereiche der gemeinsamen Gesetzgebung über diesen Vermittlungsausschuß abwickeln. Der Rat wird sich dieser Absicht beugen müssen, weil auch er an einem Vermittlungsverfahren interessiert ist, wenn sonst ein Scheitern eines Gesetzesvorhabens droht.

Es ist - 6 Monate nach Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht - noch zu früh, das Funktionieren dieses Vermittlungsausschusses von Parlament und Rat zu bewerten. Prinzipiell fällt es dem Rat in solchen Begegnungen schwer, anders als en bloc zu agieren. Deshalb laufen Verhandlungen zwischen Parlament und Rat in der Regel darauf hinaus, daß die Vertreter des Parlaments mit der *Ratspräsidentschaft* verhandeln, wobei die Kommission die Rolle des Vermittlers oder Schlichters spielt.

Diese *gemeinsame Gesetzgebung* ist erkennbar dem Vorbild der gemeinsamen Gesetzgebung von Bundestag und Bundesrat nachempfunden worden. In den Augen des Parlaments ist dies die Form der Gesetzgebung, die einstweilen *allgemein für die Union angestrebt wird*. In Maastricht ist vereinbart worden, daß eine spezielle Regierungskonferenz im Jahre 1996 über die Ausdehnung der Kodezision auf andere Bereiche der Gesetzgebung verhandeln soll. Anlässlich der Gespräche zwischen Parlament und Rat über die Erweiterung hat eine Mehrheit der Regierungen diesbezüglich eine positive Haltung signalisiert; aber die ablehnende Haltung der konservativen britischen Regierung wird weiterhin das Haupthindernis bei der Demokratisierung der Unionsgesetzgebung sein.

Die gemeinsame Gesetzgebung ist die aktuelle Ausprägung dessen, was ich *integrative Willensbildung* genannt habe. Hierzu gehören auch bestimmte quantitative Entscheidungsregeln:

- a) Das Parlament entscheidet in der Regel mit *absoluter Mehrheit*, d.h. bislang mit 260 Stimmen von 518 Mitgliedern. Da vielfältige Faktoren dazu führen, daß bei Abstimmungen meistens weniger als 400 Abgeordnete anwesend sind, bedeutet dies faktisch das Erfordernis einer Zweidrittel-Mehrheit. Unter diesen Auflagen hat sich das Parlament im Laufe der Jahre daran gewöhnt, in wichtigen

Fragen, vor allem in Kontroversen mit dem Rat, *breite Mehrheiten* anzustreben. Insofern unterliegt auch die Willensbildung im Parlament dem *Integrationsprinzip*, wobei die interfraktionelle Zusammenarbeit im Vordergrund steht. In jeder Plenarwoche in Straßburg treffen sich z.B. die Obleute der Sozialdemokraten und der Christdemokraten regelmäßig zur Besprechung des Abstimmungsverhaltens im Plenum. Dies kann man als eine *Koalition* bezeichnen, wobei aber den übrigen Fraktionen regelmäßig die Beteiligung an Absprachen offen steht.<sup>1</sup>

- b) Der Rat entscheidet nur in Sonderfällen *einstimmig*, in der Regel mit *qualifizierter Mehrheit*. Einstimmigkeit bedeutet das Recht zum nationalen Veto. Qualifizierte Mehrheit ist eine Mehrheit von 70% der gewogenen Stimmen, wobei die 4 Großen, Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien je, 10 Stimmen, Spanien 8 Stimmen, Belgien, Griechenland, die Niederlande und Portugal 5 Stimmen, Dänemark und Irland 3 Stimmen und Luxemburg 2 Stimmen haben. Diese 70% erweisen sich mehr und mehr als der Goldene Schnitt, der einerseits systematische Majorisierungen einzelner Staaten verhindert, andererseits nationalen Veto-Politiken keine Chance läßt. Diese Struktur erzeugt einen Zwang zum Kompromiß, in den prinzipiell alle Mitgliedstaaten einbezogen werden. Sie erlaubt *erstaunlich zügige Entscheidungen*, wozu die strikten Terminvorschriften des Vertrages wesentlich beitragen.<sup>2</sup>

---

1 Seit dem Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden zur Europäischen Union am 1.1.95 hat das Europa-Parlament 626 Mitglieder; die absolute Mehrheit beträgt aktuell 314 Stimmen. Das Abstimmungsverhalten im Parlament nach dem Integrationsprinzip bleibt unverändert.

2 Hinzuzufügen sind seit dem 1.1.1995: jeweils 4 Stimmen für Österreich und Schweden, 3 Stimmen für Finnland. Zur qualifizierten Mehrheit sind mindestens 62 Stimmen aus 10 Mitgliedstaaten erforderlich.

Vielfach wird die *öffentliche Undurchsichtigkeit dieser „Brüsseler Gesetzgebung“* kritisiert. Unbestreitbar sind die gegenwärtigen Vertraulichkeitsregeln absurd und indiskutabel, mit denen der Ministerrat seine Entscheidungsfindung vor der Öffentlichkeit abschirmt. Aber im Wesen ist eine solche integrative Gesetzgebung undurchsichtig, *weil bzw. solange* die Vielfalt der zu berücksichtigenden Interessen den Beobachtern unbekannt bleibt. Wer die Gesetzgebung der EU von außen beobachten und beurteilen will, der muß die verschiedenen, vor allem *nationalen* und *regionalen* Standpunkte *kennen*, die beachtet werden wollen.

Dies ist die *Kernfrage einer solchen integrativen europäischen Demokratie*: Wenn *gemeinsames Entscheiden* heißt, die vielfältigen Interessen der Nachbarn zu berücksichtigen, dann kann *demokratische Teilnahme* der Bürger nur bedeuten, daß sie *sich selbst* mit den konkreten Problemen und Interessen ihrer Nachbarn in anderen Staaten und Regionen auseinandersetzen. Nur der wird ein bestimmtes Gesetzgebungsverfahren der Union verstehen, beurteilen und kritisieren können, der sich mit den diesbezüglichen Argumenten, Problemen und Forderungen der Partner vertraut gemacht hat. Wer Europa nur als Gegeneinander von Deutschland einerseits und dem Ausland andererseits versteht, dem wird die EU immer fremd und undurchsichtig bleiben.

*Der Autor***THOMAS VON DER VRING (1937)**

- 1957-63 Studium Geschichte, Soziologie und Volkswirtschaft in München und Frankfurt/M.
- 1963 an der Universität Frankfurt/M. Dr. phil. zur Geschichte der deutschen Buchdruckergewerkschaft
- 1963-68 Assistent Politische Wissenschaften an der TU Hannover (P. v. Oertzen)
- 1968 an der TU Hannover Habilitation rer. pol. über Wahlrechtsreform
- 1968-70 Universitätsdozent Hannover
- 1970-74 Gründungsrektur der Universität Bremen
- 1974-79 Hochschullehrer für Politische Ökonomie an der Universität Bremen
- 1979-94 Mitglied des Europa-Parlaments (Sozialistische Fraktion)
- 1979-84 Mitglied im Regionalausschuß
- 1984-89 Mitglied im Haushaltsausschuß
- 1989-94 Vorsitzender im Haushaltsausschuß
- ab 1994 Hochschullehrer an der Universität Bremen