

EUROPAWISSENSCHAFTLICHE REIHE, BAND 2

*innsbruck* university press





Doris Dialer, Eva Lichtenberger,  
Heinrich Neisser (Hrsg.)

# **Das Europäische Parlament**

## **Institution, Vision und Wirklichkeit**

Doris Dialer

Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck  
Referentin im Europäischen Parlament

Eva Lichtenberger

Mitglied des Europäischen Parlaments  
Stellvertretende Faktionsvorsitzende der Grünen/EFA

Heinrich Neisser

Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck

Gedruckt mit Unterstützung des Vizerektorats für Forschung der Universität Innsbruck.

© *innsbruck* university press, 2010

Universität Innsbruck, Vizerektorat für Forschung

1. Auflage

Alle Rechte vorbehalten.

Umschlag: Gregor Sailer

Titelbild: © Europäisches Parlament (Audiovisuelle Medien)

Satz: Palli und Palli OEG, Innsbruck

[www.uibk.ac.at/iup](http://www.uibk.ac.at/iup)

ISBN 978-3-902719-47-8

## Vorwort des Präsidenten des Europäischen Parlaments

Die EU steht vor enormen Aufgaben: Klimaschutz, Bewältigung der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise. Das Europäische Parlament wird dabei eine immer wichtigere Rolle spielen, denn durch den Vertrag von Lissabon hat es an Kompetenzen und Befugnissen dazugewonnen. Mit fortschreitender Integration wird das Europäische Parlament immer mehr aus dem Schatten von Kommission und Rat treten.



Es ist mir ein Anliegen, dass die Bürgerinnen und Bürger Europas mehr über das Europäische Parlament erfahren und es mehr und mehr als Vertreter ihrer Interessen wahrnehmen. Information weiterzugeben und möglichen Vorbehalten entgegenzuwirken erfordert Arbeit, in erster Linie europäische Öffentlichkeitsarbeit. Dazu gehört auch die wissenschaftliche Aufbereitung, die im Falle des vorliegenden Buches direkt aus der parlamentarischen Praxis kommt.

Schon in meiner Zeit als Abgeordneter des Europäischen Parlaments und als aktiver Wissenschaftler war ich mehrfach mit den Förderungsaktivitäten und den Forschungsinitiativen der Europäischen Union befasst. Selbstverständlich ist es daher auch für mich als Präsident dieser europäischen Volksvertretung ein besonderes Anliegen, dass die Arbeits- und Funktionsweise des Europäischen Parlaments studiert und erforscht werden.

Das vorliegende Buch leistet nicht nur einen wertvollen Beitrag zur „Europaforschung“ und wissenschaftlichen Auseinandersetzung im deutschsprachigen Raum, es trägt auch zur Information der europäischen Zivilgesellschaft bei. Wissen über das Parlament erzeugt Interesse und nur so entsteht politische Akzeptanz. Wer das Innenleben des Europäischen Parlaments in seiner Komplexität begreifen will, sollte dieses Buch lesen.

Das Europäische Parlament vereint Nationen, politische Fraktionen, Kulturen und Sprachen. In seiner Zusammensetzung und in seiner Arbeitsweise werden der Reichtum und die Vielfalt des europäischen Kontinents sichtbar. Dieses Buch wird dem in bemerkenswerter Weise gerecht. Es ist ein wichtiger Beitrag zur parlamentarischen Diskussion über nationale Grenzen hinweg.

Jerzy Buzek

A handwritten signature in black ink, which appears to be 'Jerzy Buzek'. The signature is written in a cursive, flowing style with large, connected letters.



## Vorwort des Leiters des Informationsbüros des Europäischen Parlaments für Österreich

---



Die europäische Zusammenarbeit ist nicht nur eine politische Notwendigkeit, sondern täglich gelebte Realität. Das Projekt eines gemeinsamen Europa kann jedoch nur dann erfolgreich gelingen, wenn die BürgerInnen an der Ausgestaltung Europas teilhaben können.

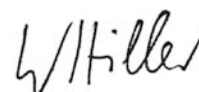
Dazu bedarf es geeigneter Instrumente, vor allem aber Informationen darüber, wer was wie in Europa entscheidet und wie diese Entscheidungsabläufe zu beeinflussen sind.

Die gestiegene Wahlbeteiligung bei der Europawahl im Juni 2009 in Österreich hat in diesem Zusammenhang gezeigt, dass den ÖsterreicherInnen die zunehmende Bedeutung des Europäischen Parlaments durchaus bewusst ist. Dennoch wissen immer noch viel zu viele Menschen in Europa über die politischen Abläufe in Brüssel und Straßburg zu wenig Bescheid. Das vorliegende Buch wird zweifelsohne zum Abbau dieses Mankos beitragen. Dies ersetzt allerdings nicht die Verpflichtung der europäischen Akteure, mit den von ihnen vertretenen BürgerInnen einen aktiven und umfassenden Dialog zu führen.

Das Europäische Parlament ist sich dieser Verantwortung bewusst und unterhält aus diesem Grunde in allen Mitgliedstaaten Informationsbüros. Diese haben die Aufgabe, über das Europäische Parlament und die Arbeit seiner Abgeordneten zu informieren. Dies ist heute umso wichtiger, als das Europaparlament mit dem Vertrag von Lissabon in praktisch allen Bereichen der europäischen Gesetzgebung und des europäischen Haushaltes den Regierungen der Mitgliedstaaten in der Entscheidungsfindung gleichgestellt ist.

In Wien ist das Informationsbüro des Europäischen Parlaments gemeinsam mit der Vertretung der Europäischen Kommission im neuen „Haus der Europäischen Union“ untergebracht. Mit diesem neuen „Treffpunkt Europa“ haben die beiden EU-Büros nicht nur neue Büroräumlichkeiten erhalten, sondern es wurde vor allem ein Ort geschaffen, an dem interessierte BürgerInnen untereinander und mit Vertretern der europäischen Institutionen über europäische Fragen in Dialog treten können.

Wolfgang Hiller

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W. Hiller'.





## Vorwort des Herausgebers der Europawissenschaftlichen Reihe

---

Der europäische Einigungsprozess hat die politische Landschaft unseres Kontinentes entscheidend verändert. Heute sind die meisten europäischen Staaten in einer Union vereint, die eine Staatengemeinschaft mit besonderen Strukturen und einem spezifischen institutionellen Gefüge ist. Die Europäische Union, die nach herrschender Auffassung zwar kein Staat, aber ein politisches System ist, ist Anknüpfungspunkt für die Forschung in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen: Geschichtswissenschaft, Politikwissenschaft, Soziologie, Rechtswissenschaft, Ökonomie, Kulturwissenschaften – sie alle beschäftigen sich zunehmend mit dem Phänomen eines Staatenverbundes, der von einer außergewöhnlichen Komplexität ist.

Die Europawissenschaftliche Reihe im Rahmen der *innsbruck university press* dient dem Zweck, einem interessierten Lesepublikum die Dynamik und Eigenart des europäischen Integrationsprozesses näherzubringen. Dabei sollen sowohl theoretische Gesichtspunkte als auch Perspektiven der praktischen Integrationspolitik einbezogen werden.

Der vorliegende zweite Band der Reihe befasst sich mit einer Institution, die von ihrer Entwicklung und ihrer Rolle im Institutionensystem der Europäischen Union eine besondere Beachtung verdient. Das Europäische Parlament ist seit der erstmaligen Direktwahl im Jahr 1979 – also seit mehr als 30 Jahren – das einzig direkt demokratisch legitimierte Organ auf Gemeinschaftsebene.

Die vorliegende Publikation hat für die Europawissenschaftliche Reihe, für deren redaktionelle Betreuung ich verantwortlich zeichne, eine besondere Bedeutung. Sie ist ein wichtiger und informativer Beitrag zur Europaforschung. Das Buch vereint eine große Zahl von Autoren, die vor allem durch ihre praktische Erfahrung ein lebendiges Bild der Binnenstruktur des Europäischen Parlaments vermitteln können. Die bessere Kenntnis der Wirklichkeit des Europäischen Parlaments ist eine Bereicherung und ein Gewinn für die Europaforschung.

Heinrich Neisser





## Inhaltsverzeichnis

---

Vorwort des Präsidenten des Europäischen Parlaments . . . . .	5
<i>Jerzy Buzek</i>	
Vorwort des Leiters des Informationsbüros des Europäischen Parlaments für Österreich . 7	
<i>Wolfgang Hiller</i>	
Vorwort des Herausgebers der Europawissenschaftlichen Reihe . . . . .	9
<i>Heinrich Neisser</i>	
Abkürzungen und Akronyme . . . . .	15
Einleitung . . . . .	25
Abschnitt I: Eine erste Annäherung . . . . .	31
Das Europäische Parlament – ein Arbeitsparlament <i>par excellence</i> . . . . .	33
<i>Doris Dialer</i>	
Das Europäische Parlament als Fokus demokratischer Legitimität . . . . .	55
<i>Heinrich Neisser</i>	
Das Europäische Parlament nach dem Lissabon-Vertrag . . . . .	77
<i>Elmar Brok</i>	
Die Europawahlen 2009 in Österreich . . . . .	89
<i>Flooh Perlot / Eva Zeglovits</i>	
Im Zweifelsfalle für Europa. Medien und Parteien als nationale Stimmungsmacher für die Wahl, die keiner will . . .	103
<i>Peter Plaikner</i>	
Neue Medien, Web 2.0 in der Politik des Europäischen Parlaments . . . . .	127
<i>Eva Lichtenberger</i>	

Abschnitt II: Die parlamentarischen Ausschüsse .....	145
Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments – Nuklei der politischen Arbeit .....	147
<i>Doris Dialer</i>	
Der Industrieausschuss des Europäischen Parlaments – Akteure und Verfahren .....	165
<i>Herbert Reul</i>	
Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) .....	177
<i>Albert Deß</i>	
Schon der Name ist Programm: Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres .....	191
<i>Alexander Alvaro</i>	
Die Rolle der Berichterstatter: TRAN .....	205
<i>Vanessa Aulehla</i>	
Das Europäische Parlament – im Visier der Lobbyisten .....	217
<i>Olaf Münichsdorfer</i>	
Abschnitt III: Das Fraktionsgefüge .....	225
Entwicklungsgeschichte der Fraktionen im Europäischen Parlament .....	227
<i>Heike Merten</i>	
Innenleben und Interaktion von Fraktionen des Europäischen Parlaments .....	239
<i>Othmar Karas</i>	
Political Leadership: Die Fraktionsvorsitzenden des Europäischen Parlaments .....	257
<i>Doris Dialer</i>	
Zweckgemeinschaft oder Wunschpartnerschaft? Die Parteienzusammenarbeit von Grünen und Europäischer Freier Allianz auf europäischer Ebene .....	279
<i>Jürgen Mittag / Julia Krüger</i>	
Funktion der Koordinatoren der Fraktion: CULT – Kultur- und Bildungsausschuss ...	301
<i>Christa Prets</i>	

Die Assistenten der Abgeordneten .....	309
<i>Margarethe Richter</i>	
Abschnitt IV: Die außenpolitische Sonderrolle des Europäischen Parlaments ..	327
Parlamentarische Diplomatie des Europäischen Parlaments .....	329
<i>Michael Gahler / Gerrit F. Schlomach</i>	
Wahlbeobachtungen des Europäischen Parlaments .....	343
<i>Stefan Pfitzner</i>	
Die USA-Delegation – Teil der transatlantischen Beziehungen .....	355
<i>Erika Mann</i>	
Brückenbauer in Krisenzeiten. Die erste EU-Iran-Delegation des Europäischen Parlaments .....	371
<i>Oliver Rolofs</i>	
Die Europäische Union und ihre Ränder. Zur Strategie und den Zielen Europäischer Nachbarschaftspolitik .....	393
<i>Stefan Schennach</i>	
Die außenpolitische Funktion der Tibet Intergroup .....	405
<i>Thomas Mann / Marco Reuter</i>	
Autorenverzeichnis .....	425
Literaturverzeichnis .....	431
Namens- und Stichwortverzeichnis .....	435



## Abkürzungen und Akronyme

---

aaO	am angegebenen Ort
Abb	Abbildung
Abk	Abkürzung/en
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs	Absatz
ACTA	Anti-Counterfeiting Trade Agreement (Antipiraterieabkommen)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>AFCO</b>	Commission des Affaires Constitutionnelles Committee on Constitutional Affairs Ausschuss für Konstitutionelle Fragen
<b>AFET</b>	Commission des Affaires Étrangères Committee on Foreign Affairs Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten
<b>AGRI</b>	Commission d'Agriculture et Développement Rural Committee on Agriculture and Rural Development Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten
ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe
Allg	Allgemein
ALTER-EU	Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulations
APA	Austrian Press Agency
Art	Artikel
ATV	Austria TV
Aufl	Auflage
Bd	Band
BE	Belgien
BG	Bulgarien
BJPoS	British Journal of Political Science
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
Bsp	Beispiel
bspw	beispielsweise
<b>BUDG</b>	Commission des Budgets Committee on Budgets Haushaltsausschuss
BvE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
bzw	beziehungsweise
CCS	Carbon Capture and Storage
CD	Compact Disk
CDU	Christlich Demokratische Union
CEPS	Centre for European Policy Studies
CIG	Conférence Intergouvernementale
CO <sub>2</sub>	Carbon Dioxide
<b>CONT</b>	Commission du Contrôle Budgétaire Committee on Budgetary Control Haushaltskontrollausschuss
CoP	Conference of Presidents of the European Parliament
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne Konferenz der Europaausschüsse
<b>CRIS</b>	Commission Spécial sur la Crise Financière, Économique et Sociale Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis Nichtständiger Ausschuss zur Bekämpfung der Finanz, Wirtschafts- und Sozialkrise
CRS	Congressional Research Service
CSU	Christlich Soziale Union
<b>CULT</b>	Commission de la Culture et de l'Éducation Committee on Culture and Education Ausschuss für Kultur und Bildung
CV	Curriculum Vitae



CZ	Tschechische Republik
DCAS	Central Asia and Mongolia Delegation
DE	Deutschland
dt	deutsch
<b>DEVE</b>	Commission du Développement Committee on Development Entwicklungsausschuss
DG	Directorate General
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
div	diverse
DK	Dänemark
Doc, Dok	Document, Dokument
DRM	Digital Rights Management Digitale Rechte Verwaltung
DRMS	Digital Rights Management Systems
<b>DROI</b>	Commission des Droits de l'homme Committee on Human Rights Menschenrechtsausschuss
DWA	Direktwahlakt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM, Euratom)
EAG-V	Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft
EaP	Eastern Partnership
Ebd	Ebenda
Ed(s)	Editor(s)
EC	European Community
ECG	EP Election Coordination Group
<b>ECON</b>	Commission des Affaires Économiques et Monétaires Committee on Economic and Monetary Affairs Wirtschafts- und Währungsausschuss
EEA	Europäische Einheitliche Akte
EFA	European Free Alliance

EFD	Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie“
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKS/EGKS-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ehem	ehemalig/ehemals
EJPR	European Journal of Political Research
EK	Europäische Kommission
EKR	Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten
EL	Estland
endg	endgültig
engl	englisch
ENP	European Neighbourhood Policy
EMPA	Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly
<b>EMPL</b>	Commission d'Emploi et des Affaires Sociales Committee on Employment and Social Affairs Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
<b>ENVI</b>	Commission d'Environnement, de la Santé publique et de la Sécurité alimentaire Committee on Environment, Public Health and Food Safety Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit
EP	European Parliament
EPA	Europäische Polizeiakademie
EPAA	European Parliament Assistants' Association
EPP	Group of the European Peoples Party
ER	Europäischer Rat
ES	Spanien
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
et al	und andere
etc	et cetera
EUEOM	EU International Election Observation Mission
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EURATOM	European Atomic Energy Community

Europol	European Police Office
Eurojust	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
EU-VO	EU-Verordnung
EUV	Europäischer Unionsvertrag
EVP	Fraktion der Europäischen Volkspartei
EVP-ED	Fraktion der Europäischen Volkspartei und Europäischer Demokraten
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f, ff	folgende (Seite), fortfolgende (Seiten)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
<b>FEMM</b>	Commission des Droits de la Femme et Égalité des Genres Committee on Women's Rights and Gender Equality Ausschuss für die Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FG	Forschungsgruppe
FN	Fußnote
FP	Freiheitliche Partei
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FR	Frankreich
franz	französisch
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
gem	gemäß
GESPU	Gesellschaft für Publizistik
GfK	Growth from Knowledge
GMO	Genetically Modified Organism
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GPA	Gemischte Parlamentarische Ausschüsse
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke

Hg/Hrsg	Herausgeber
HPM	Hans Peter Martin
HU	Ungarn
IAEO	International Atomic Energy Organization
idF	in der Fassung
IE	Irland
IEOM	International Election Observation Mission
<b>IMCO</b>	Commission du Marché intérieur et de la Protection des consommateurs Committee on Internal Market and Consumer Protection Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz
IND/DEM	Fraktion Unabhängigkeit und Demokratie
inkl	inklusive
insbes	insbesondere
<b>INTA</b>	Commission du Commerce International Committee on International Trade Ausschuss für Internationalen Handel
IP	Zeitschrift Internationale Politik
IPRED	Intellectual Property Rights Enforcement Directive
ISA	Institut für Strategische Analysen
ISSN	International Standard Serial Number
IT	Italien
ITER	International Thermonuclear Experimental Reactor
<b>ITRE</b>	Commission d'Industrie, de la Recherche et de l'Énergie Committee on Industry, Research and Energy Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie
Jan	Januar
JET	Joint European Torus
Jg	Jahrgang
JPCs	Joint Parliamentary Committees
JuLis	Junge Liberale Österreichs

<b>JURI</b>	Commission des Affaires juridiques Committee on Legal Affairs Rechtsausschuss
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
KTZ	Neue Kärntner Tageszeitung
KW	Kalenderwoche
lat	lateinisch
<b>LIBE</b>	Commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
LTO	Long Term Observer
LU	Luxemburg
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MEP	Member of the European Parliament
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (engl: Southern Common Market)
Mio	Million(en)
Mrd	Milliarden
mwN	mit weiteren Nachweisen
MWP	Max Weber Programm
NA	Non Attached (Fraktionslose)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGOs	Non Governmental Organizations
NI	Non Inscrits (Fraktionslose)
NL	Niederlande
no	numero
Nr	Nummer
NTA	Neue Transatlantische Agenda
NW	Nichtwähler
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights

ODS	Demokratische Bürgerpartei (tschechisch: Občanská Demokratická Strana)
OGM	Österreichische Gesellschaft für Marketing
oJ	ohne Jahr
Okt	Oktober
OLAF	Office Européen de la Lutte Anti-Fraude; Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
oO	ohne Ortsangabe
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ORF	Österreichischer Rundfunk und Fernsehen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAP	Pan-African Parliament
PCCs	Parliamentary Cooperation Committees
PDA	Political Dialogue Agreement
<b>PECH</b>	Commisson de la Pêche Committee on Fisheries Fischereiausschuss
PES	Party of European Socialists
<b>PETI</b>	Commission des Pétitions Committee on Petitions Petitionsausschuss
PKA	Parlamentarische Kooperationsausschüsse
PKW, Pkw	Personenkraftwagen
PL	Polen
PLO	Palestine Liberation Organization
PMOI	People's Mojahedin Organization of Iran
PPE	Group Parti Populaire Européen
PPE/DE	Group Parti Populaire Européen et Démocrates Européens
PT	Portugal
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals
<b>REGI</b>	Commission du Développement regional Committee on Regional Development Ausschuss für regionale Entwicklung

rev	revidiert, revidierte Fassung
RO	Rumänien
S	Seite
s	siehe
S&D	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (früher PES)
SE	Schweden
<b>SEDE</b>	Commission de la Sécurité et de la Défense Committee on Security and Defense Sicherheits- und Verteidigungsausschuss
sec	secundum (lat.: gemäß)
Slg	Sammlung
SMS	Short Message Service
sog	sogenannt/e/en
SORA	Institute for Social Research and Analysis
SP	Sozialistische Partei
SPE	Sozialistische Partei Europas
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tab	Tabelle
TABD	Transatlantic Business Dialogue
TACD	Transatlantic Consumers Dialogue
TCA	Trade Cooperation Agreement
TEC	Transatlantic Economic Council
TEU	Treaty on European Union
TIG	Tibet InterGroup des Europäischen Parlaments
TLD	Transatlantic Legislators Dialogue
TNS	Taylor Nelson Sofres
TPiE	Tibetisches Exilparlament

<b>TRAN</b>	Commission des Transports et du Tourisme Committee on Transport and Tourism Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr
ua	unter anderem
uam	und anderes mehr
UEN	Fraktion Union für das Europa der Nationen
UK	United Kingdom
UMP	Union pour un Mouvement Populaire
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
US	United States
USA	United States of America
va	vor allem
VEL/NGL	Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke
Verf	Verfasser
Verl	Verlag
Verts/ALE	Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz
Vgl	Vergleiche
Vol	Volume (Band)
VP	Volkspartei
vs	versus
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WAN	World Association of Newspapers
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WLAN	Wireless Local Area Network
WTO	World Trade Organization
WUV	Wiener Universitätsverlag
WPCT	World Parliamentarians' Convention on Tibet
zB	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZiB	Zeit im Bild
zit	zitiert



## Einleitung

---

In der Zeit zwischen 4. und 7. Juni 2009 fanden zum siebten Mal direkte und unmittelbare Wahlen der Abgeordneten zum Europäischen Parlament statt. 736 Mitglieder der europäischen Volksvertretung wurden für einen Zeitraum von fünf Jahren (2009-2014) gewählt, die Zusammensetzung der Fraktionen änderte sich. Der Vertrag von Lissabon, der seit 1. Dezember 2009 ein rechtsverbindlicher Rahmen für den weiteren Verlauf des Prozesses der europäischen Integration wurde, brachte eine erhebliche Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments mit sich.

Es mutet eigenartig an, dass das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament nicht jener Bedeutung gerecht zu werden scheint, in der sich der Prozess der europäischen Integration derzeit befindet. Von über 375 Millionen Wahlberechtigten blieb mehr als die Hälfte zu Hause. Die Wahlbeteiligung von 43% setzte die Tendenz der vergangenen Jahre fort, sie erreichte ein Rekordtief, das kaum ein Motivationsfaktor für engagierte Anhänger des europäischen Einigungsprozesses sein kann. Die Feststellung ist deshalb bedauerlich, weil Wahlen die Aufgabe haben, die besten Repräsentanten auszuwählen und damit einen Beitrag zur Bildung einer europäischen politischen Elite zu leisten, die eine Antriebskraft für den europäischen Einigungsprozess sein sollte.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielfältig. Sie sind zweifellos auch darin begründet, dass der Informationsstand der europäischen Bürgerschaft über die Bedeutung und Funktionen dieser Volksvertretung der Europäischen Union unzureichend ist. Es ist daher eine notwendige und interessante Herausforderung, die Strukturen des Europäischen Parlaments näher zu untersuchen und einer interessierten Öffentlichkeit nahezubringen. Das ist der Hauptzweck der vorliegenden Publikation, die vor allem auch das „Innenleben“ dieser Einrichtung beleuchten soll, das für Außenstehende kaum wahrnehmbar ist.

Das Europäische Parlament ist im Institutionengefüge der Europäischen Union jene Einrichtung, die in ihrer Entwicklung in besonderer Weise die Dynamik des europäischen Einigungsprozesses anschaulich macht. Vertiefung und Erweiterung spiegeln sich in einem außergewöhnlichen Änderungsverlauf wider. Vertiefung deshalb, weil das Europäische Parlament in einem jahrzehntelangen Prozess neue Funktionen und in der Gemeinschaftsgestaltung einen immer größeren Stellenwert erhielt. Die Erweiterung wurde in einer ständig zunehmenden Zahl von Abgeordneten sichtbar. Mit heute 736 (bzw 751) Sitzen ist das Europäische Parlament das größte multinationale Parlament. Es repräsentiert eine Gemeinschaft von 27 Mitgliedstaaten mit fast 500 Millionen Menschen mit unterschiedlichem ethnischen und sprachlichen Hintergrund, deren Vielfalt in 23 Amtssprachen zum Ausdruck kommt.

Mehr als 1.500 Übersetzer sind darin tätig, seit 2005 hat das Europäische Parlament eine Million Seiten pro Jahr übersetzt. Die besondere historische Entwicklung dieser Einrichtung hat dazu geführt, dass es in drei verschiedenen Orten angesiedelt ist: Brüssel und Straßburg beherbergen riesige Parlamentsgebäude, in Luxemburg ist der Verwaltungsstab dieses Organs, nämlich das Generalsekretariat, ansässig. Diese Dislokation führt zu einem permanenten „Shuttleparlamentarismus“: Plenarsitzungen finden in Straßburg statt, Ausschuss- und Fraktionswochen in Brüssel. Diese „Dezentralisierung“ zwingt zu einem Wanderzirkus, an dem nicht nur die Abgeordneten, sondern auch deren Mitarbeiter und das parlamentarische Verwaltungspersonal beteiligt sind.

Das Europäische Parlament besitzt die Befugnis, seine inneren Angelegenheiten autonom zu regeln. Dieses Selbstorganisationsrecht bedeutet, dass es im Rahmen der ihm zugewiesenen Zuständigkeiten und Befugnisse die Möglichkeit besitzt, selbständig die Art und Weise der Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben zu regeln.<sup>1</sup> Dieses muss von den Mitgliedstaaten geachtet werden. Dem Selbstorganisationsrecht entsprechend hat sich das Europäische Parlament in Ausschüssen und Fraktionen organisiert. Die näheren Bestimmungen darüber sind in einer Geschäftsordnung enthalten, die das Europäische Parlament beschließt.<sup>2</sup>

Darüberhinaus ist das Europäische Parlament befugt, „Regelungen und allgemeine Bedingungen“ für die Aufgabenerfüllung der Abgeordneten festzulegen.<sup>3</sup> Dieses Abgeordnetenstatut wurde lange Zeit kontroversiell diskutiert, doch gilt für die im Juni 2009 gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erstmals ein einheitliches Statut, das die Rechte der frei gewählten Abgeordneten sichert und eine einheitliche Regelung der Diäten und Ruhegehälter bringt. Dieses Statut, das schon 2005 verabschiedet wurde, aber erst 2009 in Kraft trat, betont, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments ein freies Mandat ausüben und daher an keinerlei Weisungen gebunden sind. Sie besitzen für ihre Amtsausübung Immunität. Sie werden vor der Verfolgung durch andere EU-Staaten geschützt, wenn sie in Ausübung ihres Mandates reisen.

Das neue Statut bringt eine Vereinheitlichung der Abgeordnetengehälter, die bisher je nach Herkunftsland unterschiedlich waren. Das Gehalt orientiert sich nunmehr an den Bezügen der Richter am Europäischen Gerichtshof und beträgt 38,5% von deren Gehalt (das sind

---

1 Bieber Roland/Epiney Astrid/Haag Marcel: Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 6 Auflage, Baden-Baden, 123.

2 Letzte Fassung der GOEP, 16 Auflage, Juli 2004.

3 Die Grundlage für die Erlassung des Abgeordnetenstatutes bildete Artikel 190 Abs 5 EGV, der folgenden Wortlaut hat: „Das Europäische Parlament legt nach Anhörung der Kommission und mit Zustimmung des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt, die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben seiner Mitglieder fest. Alle Vorschriften und Bedingungen, die die Steuerregelung für die Mitglieder oder ehemaligen Mitglieder betreffen, sind vom Rat einstimmig festzulegen.“

derzeit 7.665 Euro vor Steuern). Die Gehälter werden nunmehr von der Europäischen Union bezahlt und nicht wie bisher von den jeweiligen Mitgliedstaaten. Eine Neuregelung erfuhr durch das neue Statut auch die Erstattung der Reisekosten der Abgeordneten. Pauschalbeträge werden nunmehr für Bürokosten gewährt, ansonsten werden lediglich die tatsächlich entstandenen Kosten rückerstattet.

Das vorliegende, von drei HerausgeberInnen gestaltete Buch beschreibt das Europäische Parlament als Institution, deren Entwicklung von dem Wunsch nach einer stärkeren Parlamentarisierung der Europäischen Union und der Realität eines institutionellen Gefüges, in dem eine Machtbalance zu anderen Institutionen (Kommission und Rat) hergestellt werden muss, bestimmt wird. Neben den Strukturen des Europäischen Parlaments werden Leitbilder und Klischees unterschiedlicher Ausrichtungen herausgearbeitet. Einerseits wird der institutionelle und prozedurale Charakter des Europäischen Parlaments sichtbar gemacht, andererseits erhält die Leserschaft einen Einblick in den Facettenreichtum des politischen Geschäfts. Im Gegensatz zu den üblichen Lehrbüchern über die Europäische Union und den Institutionsanalysen beinhaltet die vorliegende Publikation den Versuch, das Innenleben des Europäischen Parlaments zu vermitteln. Dies geschieht im Besonderen durch die Autoren der Beiträge, die in erster Linie parlamentarische Praktiker sind und ihre persönlichen Erfahrungen reflektieren.

Das Buch gliedert sich in vier Abschnitte. In einem ersten Abschnitt wird das Europäische Parlament vor allem in seiner dynamischen Entwicklung und in seinen dynamischen Beziehungen beschrieben. Die Entwicklung des Europäischen Parlaments vom Rede- zum Arbeitsparlament war mit einer politikbereichsspezifischen Segmentierung verbunden, die auch zu einer stärkeren Spezialisierung der Abgeordneten sowie der Ausschüsse und Fraktionsgremien führte. Im ersten Abschnitt werden grundlegende Perspektiven der Rolle des Europäischen Parlaments behandelt. Dabei geht es vor allem um die Strukturen des Arbeitsparlaments (*Dialer*), über die Funktionen und Legitimationsprobleme des Europäischen Parlaments (*Neisser*), über die Aufwertung des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Lissabon (*Brok*), um eine Analyse der europäischen Parlamentswahlen 2009 in Österreich (*Zeglovits/Perlot*), sowie um die Rolle der Medien und Parteien als nationale Stimmungsmacher (*Plaikner*) und schließlich über die Chancen und Anwendungsmöglichkeiten der neuen Medien im Europäischen Parlament (*Lichtenberger*).

Der zweite Abschnitt befasst sich eingehend mit den parlamentarischen Ausschüssen. Die konkreten Interaktions- und Kooperationsbeziehungen in den Ausschüssen sind bisher nicht sehr intensiv erforscht worden. Die parlamentarischen Ausschüsse sind Foren, in denen politische Ideen beraten, Vorschläge diskutiert sowie Sachverstand und technisches Wissen in einen politischen Diskussionsprozess eingebracht werden. Neben der praktischen Arbeits- und Funktionsweise der Ausschüsse werden auch Interaktions- und Kooperationsmuster

zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission sowie zwischen den Mitgliedstaaten behandelt. Nach einer allgemeinen Einführung über Rolle und Funktion der Ausschüsse (*Dialer*) werden eine Reihe von Ausschüssen näher analysiert. Gegenstand sind dabei der Industrieausschuss (*Reul*), der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (*Deß*), der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (*Alvaro*) sowie am Beispiel des Verkehrsausschusses die Rolle der Berichterstatter (*Aulehla*). Schließlich wird auch die Bedeutung des Europäischen Parlaments, die es für den Lobbyismus in Brüssel besitzt, beleuchtet (*Münichsdorfer*).

Der dritte Abschnitt des Buches befasst sich mit den Fraktionen. Die Fraktionen organisieren sich selbst. Eine besondere Rolle spielen große Fraktionen. Dies zeigt sich in der Zusammensetzung des Parlamentspräsidiums. Das Europäische Parlament ist geprägt von einem interfraktionellen Bargaining, bemüht sich um Mehrheiten, die eine Orientierung über die eigenen politischen Grenzen hinweg darstellen. Eine zentrale Rolle in diesem Interaktionsprozess spielen die Fraktionsvorsitzenden. Sie sind die politische Führung von heterogenen politischen Gruppen, die nicht die innere Geschlossenheit von Parteien besitzen. Die Fraktionschefs gehören zum Führungskader des Europäischen Parlaments. Sie arbeiten in einem kommunikativen Netzwerk und sind Akteure in der Mehrebenenstruktur der Europäischen Union. Fraktionsführer spielen in der Kompromissfindung eine wesentliche Rolle. Sie fördern eine konsensuelle Politik. Ihr Rollenverständnis und Verantwortungsbewusstsein sowie ihre Handlungsmöglichkeiten werden unter den Perspektiven von „Political Leadership“ behandelt (*Dialer*), wobei Interviews mit den Vorsitzenden der vier größten Fraktionen des Europäischen Parlaments interessante Einblicke in das Fraktionsleben vermitteln. Die weiteren Beiträge des dritten Abschnittes untersuchen verschiedene Gesichtspunkte fraktionellen Geschehens. Sie beziehen sich auf die Entwicklungsgeschichte der Fraktionen (*Merten*), setzen sich mit dem Innenleben und Interaktionen von Fraktionen auseinander (*Karas*), betreffen eine nähere Analyse der Parteizusammenarbeit von Grünen und Europäischer Freier Allianz (*Mittag/Krüger*), beleuchten die Funktion der Koordinatoren der Fraktionen am Beispiel des Kultur- und Bildungsausschusses (*Prets*) und beinhalten eine informative Analyse der Rolle der Assistenten der Abgeordneten (*Richter*).

Im letzten (vierten) Abschnitt wird die besondere Rolle hervorgehoben, die das Europäische Parlament in der Außenpolitik der Europäischen Union spielt. Hier werden vor allem die Delegationen, die für die Beziehungen mit anderen Staaten eine zentrale Bedeutung haben, näher analysiert. Das Europäische Parlament ist nicht nur ein klassischer Binnenakteur, sondern besitzt auch eine zunehmende Bedeutung in der Gestaltung der außenpolitischen Beziehungen. Dies wird an einer Reihe von Beiträgen sehr deutlich. Einer Analyse der parlamentarischen Diplomatie des Europäischen Parlaments, die allgemein diesen Bedeutungszuwachs beleuchtet (*Gahler/Schlomach*), folgt eine nähere Untersuchung über die transat-

lantischen Beziehungen (*Erika Mann*), über die EU-Iran-Delegation (*Rolofs*) sowie über die Wahlbeobachtungen des Europäischen Parlaments (*Pfitzner*). Ein weiterer Beitrag befasst sich mit den Zielen der europäischen Nachbarschaftspolitik (*Schennach*), am Schluss dieses Abschnittes wird die außenpolitische Funktion der sog Tibet-Intergroup ausführlich behandelt (*Thomas Mann/Reuter*).

Es gibt viele Anzeichen, dass die politische Bedeutung des Europäischen Parlaments in Zukunft zunehmen wird. Die institutionellen Fortschritte, im Besonderen durch den Vertrag von Lissabon, scheinen das kritische Bewusstsein der europäischen Parlamentarier verstärkt zu haben. Dies zeigt nicht zuletzt die im Jänner 2010 durchgeführte Anhörung der designierten EU-Kommissäre, die keineswegs ein „Abnicken“ der von den nationalen Regierungen präsentierten KandidatInnen war, sondern ein Europäisches Parlament offenbarte, das sowohl personell als auch inhaltlich Klarheit und Transparenz einforderte. Dieses Agieren des Europäischen Parlaments hat ein besonderes öffentliches Interesse hervorgerufen, das für die Zukunft dieser parlamentarischen Einrichtungen Wirkungen zeigen wird.

Interesse zu wecken ist auch das Anliegen des Buches, für das die HerausgeberInnen verantwortlich sind. Es ist für alle diejenigen geschrieben, für die der europäische Einigungsprozess ein Teil ihres beruflichen Wirkens ist oder die ein besonderes Interesse am Fortschritt Europas haben. Es soll eine Anleitung und Fundgrube für alle Berufsgruppen sein, für die das Europäische Parlament ein wichtiger Aspekt ist. Dies gilt in erster Linie für die im unmittelbaren Bereich des Europäischen Parlaments Tätigen, für die Abgeordneten, Assistenten und für das Verwaltungspersonal. Das Buch soll aber auch das Interesse der Europawissenschaftler an den Universitäten finden. Sowohl Praktiker als auch Theoretiker werden darin viele empirische Unterlagen für ihre publizistischen Ambitionen ausfindig machen. Die Studierenden können interessante Einblicke in das „Innenleben“ des Europäischen Parlaments gewinnen.

Es ist den HerausgeberInnen ein ehrliches Bedürfnis, sich bei all denjenigen Persönlichkeiten zu bedanken, die das Zustandekommen dieser Publikation ermöglichten. Dies gilt in erster Linie für die AutorInnen, die durch ihre Mitwirkungen nicht nur ihre Sachkompetenz zur Verfügung gestellt haben, sondern klare und verständliche Beiträge lieferten. Ihre Analysen und Überlegungen sind eine Bereicherung für zukünftige Diskussionen.

Besonders bedanken wir uns bei *Ellen Palli*, die bei der Manuskripterstellung eine wesentliche Rolle spielte, weil sie alle technischen Schwierigkeiten überwand. Sie war außerdem ein Zentrum der Koordination zwischen den HerausgeberInnen und sicherte damit die Kommunikation zwischen Brüssel und Innsbruck.

*Doris Dialer*

*Eva Lichtenberger*

*Heinrich Neisser*



## Abschnitt I

### Eine erste Annäherung





## Das Europäische Parlament – ein Arbeitsparlament *par excellence*

Doris Dialer

---

### Anders als die nationalen Parlamente?

Im Juni 2009 wurde das Europäische Parlament für eine 7. Wahlperiode auf weitere fünf Jahre gewählt. Mit seiner Konstituierung am 14. Juni 2009 umfasst es zunächst 736 Mitglieder (Art 190 EGV); mit dem am 1. Dezember ratifizierten Vertrag von Lissabon<sup>1</sup> soll es noch in dieser Wahlperiode auf 751 (754)<sup>2</sup> Mitglieder erweitert werden.

Das Europäische Parlament ist das bisher einzige transnationale Parlament mit legislativen Befugnissen und realer politischer Macht. Gleichzeitig ist es als Teil des graduell gewachsenen Gesamtsystems der EU nicht mit Idealtypen des nationalen Parlamentarismus zu vergleichen. Geht man vom in demokratischen Systemen üblichen Zweikammersystem aus, dann stellt der Rat – als quasi-föderative zweite Kammer – die Gewichtung auf den Kopf: So ist die erste Kammer, also die direkt gewählten Vertreter des Europäischen Parlaments, der zweiten Kammer deutlich untergeordnet, da der Rat mit seinen Einstimmigkeitserfordernissen und qualifizierten Mehrheiten die Gesetzgebung und Verwaltung beherrscht.<sup>3</sup>

---

1 Der Vertrag von Lissabon bedeutet einen Machtgewinn in Relation zum Rat und zur Kommission, denn das Mitentscheidungsverfahren wird damit zum Regelfall. Auch bei der Erstellung des EU-Budgets erhält das Europäische Parlament mehr Mitwirkungsrechte, und es kann künftig den Präsidenten der EU-Kommission auf Vorschlag des Rates wählen; dazu ausführlicher Streinz, Rudolf/Ohler, Christoph/Hermann, Christoph (2008), Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse, 2. Aufl, München.

2 „According to the Lisbon Treaty (Art 14, Paragraph 2 of the TEU), the number of MEPs shall not exceed 751 including the president. However, the transitional measures for the EP planned down in the Council conclusions of 11/12 December 2008 (...) allow for an increase of additional 18 MEPs (...). Thus, the number of MEPs would rise to 754, a number which has no legal basis neither in the Nice Treaty nor in the Lisbon Treaty (...) these possibly additional seats are distributed among 12 Member States (...) under the condition that these MEPs should have been elected through direct suffrage, notably either in an ad hoc election, or with reference to the results of the European elections of June 2009 by having their national parliament appoint, from its midst, the requisite number of members.“; General Secretary of the EP (2009), Information note for the attention of the members of the Conference of Presidents: Potential increase of size of the European Parliament by 18 additional seats during the 7th legislative term, D(2009)61894.

3 Hartmann, Jürgen (2001): Das Politische System der Europäischen Union. Eine Einführung, Frankfurt/New York, 183.

## Sitzverteilung nach Mitgliedstaaten (7. Wahlperiode 2009–2014)

Belgien	22
Bulgarien	17
Dänemark	13
Deutschland	99
Estland	6
Finnland	13
Frankreich	72
Griechenland	22
Irland	12
Italien	72
Lettland	8
Litauen	12
Luxemburg	6
Malta	5

Niederlande	25
Österreich	17
Polen	50
Portugal	22
Rumänien	33
Schweden	18
Slowakei	13
Slowenien	7
Spanien	50
Tschechische	22
Ungarn	22
Vereinigtes Königreich	72
Zypern	6
INSGESAMT	736

Das Eigenleben des Europäischen Parlaments erklärt sich nur unzureichend mit den gängigen Konzepten der „Internationalen Beziehungen“. Die Modelle des liberalen Intergouvernementalismus, von Regime-, Mehrebenen- und Politikverflechtungstheorien sowie Politikfeldanalysen verdeutlichen, dass sich die Teildisziplinen der Politik- und Rechtswissenschaft am Forschungsgegenstand „Europäisches Parlament“ aufeinander zu bewegen.<sup>4</sup>

Auch können bekanntlich hergebrachte Grundtypen der präsidentialen oder parlamentarischen Demokratie kaum Orientierung liefern. Beim Europäischen Parlament handelt es sich um ein starkes Arbeitsparlament (in Anlehnung an den US-Kongress<sup>5</sup>), das sich als ambitionierteres parlamentarisches System als jenes erweist, das wir aus den Nationalstaaten kennen<sup>6</sup>.

Jegliche nähere politikwissenschaftliche Betrachtung des EU-Parlaments geht einher mit dem evolutionären Charakter der EU als institutionellem Gebilde „suis generis“. Die Dynamik des EU-Systems führte zu einer permanenten Weiterentwicklung des Europäischen

<sup>4</sup> Ebd., 182.

<sup>5</sup> Im Gegensatz zum US-Kongress ist das Europäische Parlament mit seiner knapp über 50jährigen Geschichte eine noch sehr junge politische Institution: „Despite its youth, the EP is a ‚mature‘ political institution, not unlike the U.S. Congress. And evidence suggests, that the changes observed in the EP have been consistent with the pattern of change that might be expected based on the notion of institutionalization“; Gungor, Gaye (2009): The Institutionalization of the European Parliament, EUI Working Paper MWP 2009/26, 9.

<sup>6</sup> Dann, Philipp (2004): Parlament im Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd 166), Berlin, Heidelberg ua.

Parlaments. So ging mit dem Wandel vom Rede- zum Arbeitsparlament eine politikbereichs-spezifische Segmentierung einher, die sich in einer zunehmenden Spezialisierung der Abgeordneten, Ausschüsse und Fraktionsgremien niederschlug.

Parallel dazu haben sich die Funktionen der Abgeordneten im Bereich der politischen und rechtlichen Kontrolle der Kommission und des Rates, der Mitwirkung an der Ausarbeitung europäischen Rechts sowie der Artikulation supranationaler Interessen auf immer mehr Politikfelder ausgedehnt. Es kann daher von einem Phänomen der nacheilenden Parlamentarisierung gesprochen werden. Durch die in den einzelnen Vertragsrevisionen vollzogenen Kompetenzerweiterungen wurde das Europäische Parlament immer mehr zum *Movens* und systemprägenden Akteur im europäischen Institutionengefüge.

Während im Redeparlament<sup>7</sup> das Plenum die wesentliche Rolle spielt, sind im Arbeitsparlament Macht und Arbeit in entscheidender Weise in den Ausschüssen angesiedelt. Nicht der Redner, sondern der kenntnisreiche Detailexperte, der bestens informierte Sachbearbeiter wird zur wichtigsten Figur im europäischen Parlamentsalltag. Der klassische politische Schlagabtausch findet in den Ausschüssen statt; sie bilden das entscheidende Aktions- und Profilierungsforum. So hängt auch der Machteinfluss des einzelnen Abgeordneten vor allem von seiner Positionierung in den Ausschüssen ab.

Spätestens mit In-Kraft-Treten des Vertrages von Lissabon und des daraus resultierenden Kompetenz- aber auch Arbeitszuwachses des Parlaments stellt sich die Frage, in welcher Hinsicht die einzelnen Abgeordneten in der Lage sind, die fortschreitende Parlamentarisierung durch eine entsprechende Professionalisierung abzufedern.

Primärer Anspruch der folgenden Ausführungen ist es, die Arbeitsabläufe des Europäischen Parlaments darzustellen und künftige Dynamiken – die seine Funktionsfähigkeit betreffen – aufzuzeigen. Im Rahmen einer vertieften Funktions- und Institutionenanalyse soll verdeutlicht werden, dass das Europäische Parlament durch einen Prozess evolutionärer Integrations-, Institutionen- und Machtdynamik immer mehr ist, als es uns die jeweils gültigen Vertragstexte glauben machen.

---

<sup>7</sup> Die Auffassung, das Europäische Parlament sei eine recht- und machtlose „Quatschbude“, ist weit verbreitet. Als Daniel Cohn-Bendit, Co-Vorsitzender der Grünen/EFA, einmal mit diesem Vorurteil konfrontiert wurde, antwortete er: „Natürlich, alle Parlamente sind Quatschbuden!“ Damit hat er zwar Recht, doch ist das Europäische Parlament bunter, vielfältiger und vielsprachiger. Es kennt keinen Fraktionszwang und keine Spaltung in Regierung und Opposition. Darüber hinaus ist spätestens seit dem erzwungenen Rücktritt der Kommission unter Jacques Santer im Jahr 1999 klar, dass das EP ein starker Mitspieler im Chor des EU-Institutionengefüges ist; Baier, Stephan (2000): *Welches Europa? Überstaat oder Rechtsgemeinschaft*, Wien-München, 66.

## Die Abgeordneten: Ein Kommen und Gehen

2009 wurden fast 50% der Abgeordneten, nämlich 366, zum ersten Mal ins Europäische Parlament gewählt; 370 wurde wiedergewählt. Von nunmehr 17 Abgeordneten wurden in Österreich acht wiedergewählt; in Deutschland waren es 58 von 99. Die verhältnismäßig meisten Abgeordneten ausgetauscht haben die Litauer, die bis zu 75% durch neue Parlamentarier vertreten werden. Auch bei den italienischen und britischen Abgeordneten wurden über 70% neu gewählt. Was bedeutet das für die Arbeitsabläufe im Europäischen Parlament?<sup>8</sup>

Diese vergleichsweise hohe Fluktuationsrate bei den EU-Wahlen (zB 1989 – 48,7%, 1994 – 57,5%, 1999 – 54,3%, 2004 – 52%) beeinträchtigt in gewisser Hinsicht die Herausbildung institutioneller Lernprozesse und führt gerade in der ersten Hälfte der Wahlperiode zu Ungleichgewichten in der Amtsausübung. Erfahrungsgemäß dauert es mindestens ein bis zwei Jahre, bis jene Bindungen und Loyalitäten entstehen, die politische Prozesse vorantreiben und Entscheidungen beeinflussen.

Den „Neulingen“ wird einiges abverlangt, denn zu Beginn der Amtszeit geht es darum, sich sehr rasch innerhalb der komplexen Strukturen zurechtzufinden. Die Tatsache, dass es nur inadäquat institutionalisierte Einführungs- und Lernveranstaltungen gibt, legt den Verdacht nahe, dass die erfahrenen MEPs diesen Wissensvorsprung für ihren eigenen Vorteil nutzen wollen.<sup>9</sup> Wenn es um die Einflussnahme geht, so haben die erfahrenen Europaabgeordneten erhebliche Vorteile; obgleich auch sie neue Allianzen schmieden, Kontakte knüpfen und neue Abgeordnete für ihre politischen Ziele gewinnen müssen.

In dieser Einarbeitungsphase ist es von unschätzbarem Wert, wenn neue Mandatare auf erfahrene parlamentarische Assistenten<sup>10</sup> zurückgreifen können, denn im Gegensatz zu nationalen Parlamenten bestehen im Europäischen Parlament keine einzementierten Strukturen, die ein bestimmtes Rollenverhalten einfordern würden. Es herrscht viel Spielraum in Sachen Rollendefinition und Amtsausgestaltung.

Betrachtet man das Alter der Abgeordneten, so kommt die jüngste Abgeordnete, Emilie Turunen (geb 1984), aus Dänemark, sie ist stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Grü-

8 Was die Länge der einzelnen Amtsperioden anbelangt, so gibt es je nach nationaler Delegation durchaus Abweichungen. So finden sich unter den Deutschen und Briten jene Abgeordnete mit den längsten Amtsperioden, wohingegen in Italien und Frankreich die Fluktuationsrate sehr hoch ist.

9 Striebinger, Kai/Parkes, Roderick (2009): Die Macht der „Hinterbänkler“. Strategisches Verhalten des Europa-Parlamentarier, SWP-Arbeitspapier der FG 1, 13. Okt 2009, Berlin.

10 Dazu ausführlich der Beitrag von Margarethe Richter in diesem Buch: Die Assistenten der Abgeordneten, S 309-325.

nen/EFA, wo auch die jüngsten deutschen Abgeordneten ihre politische Heimat haben: die 27jährige Ska Keller und der 26jährige Jan Philipp Albrecht. Der älteste Abgeordnete ist der ehemalige Regierungschef<sup>11</sup> Italiens Ciriaco De Mita (geb 1928). Als Delegation sind die Niederländer mit einem Durchschnittsalter von 43 Jahren, gefolgt von den Rumänen mit 45 Jahren und den Bulgarien mit 46 Jahren die jüngsten nationalen Vertreter im Europäischen Parlament. Die Letten und Zyprioten liegen bei 57 Jahren und sind damit die ältesten, knapp gefolgt von den Luxemburgern mit einem Durchschnittsalter von 56 Jahren.

Der Frauenanteil ist mit der Wahl 2009 um gut 4% auf knapp über 35% gestiegen und liegt durchschnittlich wesentlich höher als in den Mitgliedstaaten. Seit der ersten Direktwahl 1979 ist ein kontinuierlicher Anstieg zu beobachten: 1979-1984 (16%), 1984-1989 (18%), 1989-1994 (19%), 1994-1999 (26%), 1999-2004 (30%), 2004-2009 (31%), 2009-2014 (35%).<sup>12</sup> Die Malteser werden ausschließlich durch Männer vertreten, wohingegen die Finnen die Frauenquote mit 61% deutlich überschreiten. Erstmals durch Frauen vertreten sind in der 7. Wahlperiode die Zyprioten, die von insgesamt 6 Abgeordneten 2 Frauen wählten. Österreich hat diesbezüglich stark zugelegt: war es 2004 ein Frauenanteil von 28%, so liegt dieser mit der Wahl 2009 bei 41,18% (7 von 17 Abgeordneten).

## Hierarchische Organisationsstruktur: Personen, Posten und Perspektiven

Organisation und Funktionsweise des Europäischen Parlaments richten sich nach den Grundverträgen und nach seiner Geschäftsordnung<sup>13</sup>, die nach jeder Aktualisierung im Amtsblatt der Europäischen Union (ABI) veröffentlicht wird.

Jerzy Buzek (EVP) wurde am 14. Juli 2009 zum Präsidenten des Europäischen Parlaments gewählt. Mit dem ehemaligen Ministerpräsidenten Polens (1997-2001) übernahm zum ersten Mal ein Osteuropäer eines der formal höchsten Ämter in der EU. Er erhielt in geheimer Wahl 555 (86%) von 644 gültig abgegebenen Stimmen; 69 Stimmzettel waren ungültig. Ebenso wie sein Vorgänger Hans-Gert Pöttering gehört er der EVP-Fraktion an. Einzige Gegenkandidatin war die schwedische Abgeordnete Eva-Britt Svensson von der Linksfraktion. Auf sie entfielen 89 Stimmen.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Eine ganze Reihe von Europaabgeordneten waren in der Vergangenheit Regierungschefs: der amtierende Parlamentspräsident Jerzy Buzek (Polen), Jean-Luc Dehaene (Belgien), Ivars Godmanis (Lettland), Anneli Jäätteenmäki (Finnland), Alojz Peterle (Slowenien), Theodor Stolokan (Rumänien) sowie Guy Verhofstadt (Belgien).

<sup>12</sup> TNS opinion in collaboration with the EP.

<sup>13</sup> Geschäftsordnung des Parlament, 7. Wahlperiode – Juli 2009: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=DE&reference=TOC>.

<sup>14</sup> Busse, Nikolas (2009), EU-Parlamentspräsident. Pole Buzek mit großer Mehrheit gewählt, 14.07.2009, URL: [www.faz.net](http://www.faz.net).

Die Wahl Buzeks gilt als Hinweis auf die künftigen Abstimmungs- und Machtverhältnisse im Europäischen Parlament, in dem die beiden großen Fraktionen dominieren. Aufgrund eines Kompromisses mit der zweitstärksten EP-Fraktion soll Buzek die erste Hälfte der Wahlperiode amtierern. Als Nachfolger für die zweite Hälfte ist Martin Schulz, der Fraktionsvorsitzende der Sozialisten (S&D), vorgesehen.

Der EP-Präsident leitet alle Arbeiten des Europäischen Parlaments und seiner Organe sowie die Debatten in den Plenartagungen. Die Amtszeit des Präsidiums, bestehend aus Präsident, den 14 Vizepräsidenten und fünf Quästoren mit Beobachterstatus, beträgt 2,5 Jahre (Wiederwahl ist zulässig).<sup>15</sup>

In seiner offiziellen Funktion kann der Präsident von den Vizepräsidenten vertreten werden. Unter den 14 Vizepräsidenten sind jeweils fünf von der EVP und der S&D, zwei von der ALDE, eine von den Grünen/EFA und einer von der EKR. Betrachtet man die nationale Gewichtung, so stellen die meisten Vizepräsidenten die Deutschen (3)<sup>16</sup>, gefolgt von den Griechen, Italienern, Spaniern und Briten (2) und den Belgiern, der Tschechischen Republik und den Ungarn mit einem Vizepräsidenten.

Heftig umstritten war die Wahl von Edward McMillan-Scott, da die EKR eigentlich den jetzigen Fraktionsvorsitzenden Michał Tomasz Kamiński favorisierte. McMillan-Scott ging schlussendlich als unabhängiger Kandidat ins Rennen. Es gelang ihm, mit einer klaren Distanzierung gegenüber der politischen Vergangenheit Kamińskis zu punkten.<sup>17</sup>

Von vitaler Bedeutung ist die Konferenz der Präsidenten. Sie umfasst neben dem Präsidenten die Fraktionsvorsitzenden und beschließt die Organisation der Arbeiten des Parlaments sowie alle Fragen im Zusammenhang mit der Legislativplanung: Zeitplan und Tagesordnung der Plenartagungen, Zusammensetzung der Ausschüsse, der Delegationen und Aufteilung der entsprechenden Zuständigkeiten. Sie spielt auch eine wichtige Rolle bei den Beziehungen des Europäischen Parlaments zu den übrigen Gemeinschaftsorganen, den Drittstaaten und den außergemeinschaftlichen Organisationen.

<sup>15</sup> Über [www.president-ep.eu](http://www.president-ep.eu) kann man sich über die Tätigkeiten des EP-Präsidenten in den Sprachen Deutsch, Englisch, Französisch und Polnisch informieren.

<sup>16</sup> Deutschland ist im Europäischen Parlament auch sonst stark vertreten: es ist die größte nationale Delegation in vier der sechs EP-Fraktionen (EVP, S&D, Grüne/EFA und GUE/NGL), stellt zwei Fraktionsvorsitzende und eine Ko-Vorsitzende (Martin Schulz – S&D, Lothar Bisky – GUE/NGL, Rebecca Harms – Grüne/EFA).

<sup>17</sup> „In order to pacify the Polish members of the ECR, Mr. Kamiński was given the chairmanship of the ECR group in place of Timothy Kirkhope (UK), who had initially been designated for the post. This has raised concern about the internal cohesiveness of the ECR and has also been interpreted as a further step towards the marginalisation of the British Tories.“; De Clerck-Sachsse, Julia (2009): *The New European Parliament: All change or business as usual?*, in: CEPS Special Report/August 2009, 4.

Das Präsidium des Europäischen Parlaments (1. Hälfte der Wahlperiode 2009–2014)

**Präsident:**

BUZEK Jerzy (EVP, PL) 555 Stimmen (1. Wahlgang)

**14 Vizepräsidenten:**

PITTELLA Giovanni (S&D, IT) 360 Stimmen (1. Wahlgang)

KRATSA-TSAGAROPOULOU Rodi (EVP, EL) – 355 Stimmen (1. Wahlgang)

LAMBRINIDIS Stavros (S&D, EL) – 348 Stimmen (1. Wahlgang)

*Im 3. Wahlgang gewählt wurden:*

MARTÍNEZ MARTÍNEZ Miguel Ángel (S&D, ES) – 327 Stimmen

VIDAL-QUADRAS Alejo (EVP, ES) – 308 Stimmen

ROTH-BEHRENDT Dagmar (S&D, DE) – 287 Stimmen

ROUČEK Libor (S&D, CZ) – 278 Stimmen

DURANT Isabelle (Greens/EFA, BE) – 276 Stimmen

ANGELILLI Roberta (EVP, IT) – 274 Stimmen

WALLIS Diana (ALDE, UK) – 272 Stimmen

SCHMITT Pál (EVP, HU) – 257 Stimmen

McMILLAN-SCOTT Edward (EKR, UK) – 244 Stimmen

WIELAND Rainer (EVP, DE) – 237 Stimmen

KOCH-MEHRIN Silvana, (ALDE, DE) – 186 Stimmen

**5 Quästoren:**

GERINGER DE OEDENBERG Lidia Joanna (S&D, PL)

HIGGINS Jimm (EVP, IE)

LULLING Astrid (EVP, LU)

MAŠTÁLKA Jiří (GUE/NGL, CZ)

NEWTON-DUNN Bill (ALDE, UK)

Das bürokratische Fundament der parlamentarischen Arbeit bildet das Generalsekretariat. Es ist aufgefächert in zehn Generaldirektionen<sup>18</sup> und den Juristischen Dienst. Die politikaffineren Generaldirektionen befinden sich mit ihren Mitarbeitern im Europäischen Parlament in Brüssel, die übrigen in Luxemburg. Hier arbeiten mit über 3500 Mitarbeitern etwas mehr als zwei Drittel der insgesamt ca 5000 Bediensteten, darunter viele Übersetzer und Dolmetscher.

<sup>18</sup> GD Präsidentschaft (unterstützt das Präsidium und bereitet Plenartagungen vor), GD Interne Politiken (unterstützt die innenpolitischen Ausschüsse); GD Externe Politiken (unterstützt außenpolitische Ausschüsse und Delegationen); GD Kommunikation (zuständig für Öffentlichkeitsarbeit); GD Personal; GD Infrastruktur und Logistik; GD Übersetzung; GD Dolmetschen und Konferenzen; GD Finanzen; GD Innovation und technologische Unterstützung.

Das Amt des Generalsekretärs bekleidet seit März 2009 der Deutsche Klaus Welle. Der ranghöchste EP-Beamte soll unparteiisch<sup>19</sup> sein und die organisatorischen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Beamtenapparat reibungslos funktioniert. Politischen Einfluss kann der Generalsekretär zum einem über das EP-Haushaltskonzept, das er vorschlägt, und zum anderen über die Personalpolitik ausüben. Kurz nach Amtsantritt hat der designierte Generalsekretär vier neue Direktoren ernannt und die internen Regeln angepasst. Voraussetzung für die Spitzenposten sind nun nur mehr fünf (vorher acht) Jahre Erfahrung in der Verwaltung oder fünf Jahre Erfahrung als Fraktionsmitarbeiter. So konnte die bisherige Sprecherin des ehemaligen EP-Präsidenten Pöttering (EVP) Direktorin für Kommunikation werden, der zweite Direktionsposten für Kommunikation ging – streng nach Proporz – an eine bisherige Fraktionsmitarbeiterin der Sozialisten. Bei aller Kritik, Welle würde die Verwaltung politisieren und die Posten zwischen den beiden großen Fraktionen aufteilen, sei erwähnt, dass durch seine Personalpolitik die Frauenquote bei den Spitzenposten von 26 auf 40% gestiegen ist.<sup>20</sup>

## Der Sitzungskalender – straffe Agenda und Pendelparlamentarismus

Alljährlich gerät die an sich wenig spannende Festlegung des parlamentarischen Sitzungskalenders zum hochpolitischen Schlagabtausch. Geht es doch bei der Festlegung der Sitzungen für das kommende Jahr nicht nur um die Agenda der Abgeordneten, sondern auch um den jeweiligen Arbeitsort. Wirklich bemerkenswert ist hier die Tatsache, dass die Abgeordneten in der Wahl ihres Arbeitsortes alles andere als frei sind. Als sie zB 1996 und 1997 nur elf Plenarwochen in Straßburg abhielten, verklagten Frankreich und Luxemburg das Europäische Parlament vor dem EuGH. Dieser stellte mit seinem Urteil vom 1. Okt 1997 fest, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten Straßburg endgültig als Sitz des Parlamentes festgelegt hätten und das Europäische Parlament verpflichtet ist, zwölf ordentliche Plenartagungen in Straßburg abzuhalten.<sup>21</sup>

Die Vielzahl von Sitzungsorten geht auf die historische Entwicklung des Europaparlaments zurück. Als Hauptsitz wurde bei der Gründung der EGKS 1952 Straßburg festgelegt, das auch Sitz des Europarats ist und die deutsch-französische Aussöhnung nach dem Zweiten

19 Der 44jährige Nordrhein-Westfale (CDU) war Stipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung, Abteilungsleiter für Europa- und Außenpolitik in der Parteizentrale, Generalsekretär der Christdemokratischen Europäischen Volkspartei, Generalsekretär der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament, leitete als „Quereinsteiger“ die „Internen Politikbereiche“ des EU-Parlaments, war Chef des Kabinetts von Hans-Gert Pöttering und wurde kurz vor Ende der Wahlperiode 2004-2009 von Pöttering als Anwärter für das Amt des Generalsekretärs positioniert und vom Parlamentspräsidium ernannt.

20 Gack, Thomas (2009): Portrait Klaus Welle. Neuer Chef des EU-Parlaments krepelt alles um, „Der Tagespiegel“ vom 29.5.2009, Berlin.

21 Baier, Stephan (2000): Welches Europa? Überstaat oder Rechtsgemeinschaft, Wien-München, 64f.



Weltkrieg symbolisiert. Die übrigen Institutionen der EGKS, etwa die Hohe Behörde, waren dagegen in Luxemburg angesiedelt, sodass dort auch ein großer Teil der Parlamentsverwaltung untergebracht wurde. 1957 schließlich wurde Brüssel Sitz der neu gegründeten Kommission für EWG und Euratom. Durch den Fusionsvertrag 1965 wurden die drei Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom vereinigt und auch die Sitzungsorte neu verteilt. Brüssel wurde nun der alleinige Sitzungsort von Rat und Kommission; für Luxemburg blieb nur der Europäische Gerichtshof, sodass die Mitgliedstaaten zur Kompensation beschlossen, nun die Verwaltung des Europaparlaments in diese Stadt zu verlagern.

Da Brüssel als Sitz der Europäischen Union immer mehr an Bedeutung gewann, begann das Parlament schließlich einen Großteil seiner Sitzungen dort abzuhalten, um sich besser mit den übrigen EU-Institutionen zu verzahnen. Da dem Vertrag zufolge jedoch Straßburg der Parlamentssitz blieb, begannen die Abgeordneten zwischen den beiden Orten zu pendeln.

Immer wieder gab und gibt es Initiativen<sup>22</sup> von Abgeordneten, den Sitz gänzlich nach Brüssel zu verlegen; das Parlament hat sogar verschiedene Resolutionen verabschiedet, in denen die Auflösung des Standortes Straßburg gefordert wurde. Wichtigste Argumente dabei sind der sehr hohe logistische und finanzielle Aufwand (200 Mio Euro pro Jahr) sowie die zusätzlichen Klimakosten.<sup>23</sup>

Doch stehen die Erfolgchancen der Initiativen aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen schlecht. Denn der vertraglich festgelegte Sitz des Parlaments ist Straßburg. Ändern kann dies nur der Ministerrat – mit einem einstimmigen Beschluss, der aufgrund des französischen Vetos undenkbar ist. Doch finden sich neben den Franzosen durchaus noch weitere „Straßburg-Sympathisanten“ unter den Abgeordneten der 27 EU-Mitgliedstaaten. So zB der Münchner CSU-Europaabgeordnete Bernd Posselt (EVP), der es einst so formulierte: „Politisch ist Straßburg zum Synonym für das parlamentarische, antibürokratische, übernationale und regionalistische Europa geworden, im Gegensatz zum bürokratisch-zentralistisch besetzten Brüssel“.<sup>24</sup>

22 Die „Kampagne für eine Parlamentsreform“ (CPR) setzt sich für Brüssel als einzigen Sitz des Europäischen Parlaments ein und spricht sich öffentlich gegen den „Wanderzirkus“ aus. Mehr als 130 Abgeordnete haben sich bisher der Kampagne angeschlossen. Über die Website [www.oneseat.eu](http://www.oneseat.eu) werden auch die Bürger Europas aufgefordert, per Mausclick ihre Stimme für Brüssel abzugeben.


23 Im April 2007 stellten die Grünen eine von ihnen in Auftrag gegebene Studie vor, die erstmals den Klimateinfluss, der durch den Doppelsitz des Europäischen Parlaments in Brüssel und Straßburg entsteht, beziffert. Der Bericht zeigt, dass der „Pendelparlamentarismus“ mit zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen von mind. 19.000 t/Jahr (Maximalwert 27.600 t) zu Buche schlägt. Dazu die Studie auf der Grünen Website: [http://www.greens-efa.org/cms/topics/dokbin/180/180441.eu\\_and\\_climate\\_change@en.pdf](http://www.greens-efa.org/cms/topics/dokbin/180/180441.eu_and_climate_change@en.pdf).

24 Baier, Stephan (2000): *Welches Europa? Überstaat oder Rechtsgemeinschaft*, Wien-München, 64f.

Der Tagungskalender wird jedes Jahr vom Europäischen Parlament auf Vorschlag der Konferenz der Präsidenten festgelegt. Die einzelnen Wochen sind farblich unterteilt. Jede Farbe steht für eine bestimmte „Arbeitsphase“:

- *Hellgrau*: 1-2 Wochen (KW 4, 8, 11/12, 14, 17, 18, 22/25, 28, 39, 40/43, 45/48) pro Monat für Ausschusssitzungen und interparlamentarische Delegationen (Brüssel).
- *Dunkelgrau*: 12 viertägige Plenartagungen (KW 3, 6, 10, 16, 20, 24, 27, 36/38, 42, 47, 50) in Straßburg und 5-6 zweitägige (KW 8, 12, 18, 40, 45) in Brüssel.
- *Mittelgrau*: 1-2 Wochen pro Monat (KW 2, 5, 9, 15, 19, 23/26, 35/37, 41, 46, 49) für Fraktionssitzungen (Brüssel).
- *Gräu*: 4 Wochen pro Jahr (KW 7, 13, 21, 44) für externe parlamentarische Aktivitäten in den jeweiligen Mitgliedstaaten (ehem Wahlkreiswochen).

Der EP-Sitzungskalender für 2010



01					02				03								
	53	1	2	3	4		5	6	7	8		9	10	11	12	13	
①		4	11	18	25		1	8	15	22		1	8	15	22	29	
②		5	12	19	26		2	9	16	23		2	9	16	23	30	
③		6	13	20	27		3	10	17	24		3	10	17	24	31	
④		7	14	21	28		4	11	18	25		4	11	18	25		
⑤	1	8	15	22	29		5	12	19	26		5	12	19	26		
⑥	2	9	16	23	30		6	13	20	27		6	13	20	27		
⑦	3	10	17	24	31		7	14	21	28		7	14	21	28		
04					05				06								
	13	14	15	16	17		17	18	19	20	21	22	22	23	24	25	26
①		5	12	19	26		3	10	17	24	31		1	8	15	22	29
②		6	13	20	27		4	11	18	25		2	9	16	23	30	
③		7	14	21	28		5	12	19	26		3	10	17	24		
④	1	8	15	22	29		6	13	20	27		4	11	18	25		
⑤	2	9	16	23	30		7	14	21	28		5	12	19	26		
⑥	3	10	17	24	31	1	8	15	22	29		6	13	20	27		
⑦	4	11	18	25		2	9	16	23	30		7	14	21	28		
07					08				09								
	26	27	28	29	30		30	31	32	33	34	35	35	36	37	38	39
①		5	12	19	26		2	9	16	23	30		6	13	20	27	
②		6	13	20	27		3	10	17	24	31		7	14	21	28	
③		7	14	21	28		4	11	18	25		1	8	15	22	29	
④	1	8	15	22	29		5	12	19	26		2	9	16	23	30	
⑤	2	9	16	23	30		6	13	20	27		3	10	17	24		
⑥	3	10	17	24	31		7	14	21	28		4	11	18	25		
⑦	4	11	18	25		1	8	15	22	29		5	12	19	26		
10					11				12								
	39	40	41	42	43		44	45	46	47	48		48	49	50	51	52
①		4	11	18	25		1	8	15	22	29		6	13	20	27	
②		5	12	19	26		2	9	16	23	30		7	14	21	28	
③		6	13	20	27		3	10	17	24		1	8	15	22	29	
④		7	14	21	28		4	11	18	25		2	9	16	23	30	
⑤	1	8	15	22	29		5	12	19	26		3	10	17	24	31	
⑥	2	9	16	23	30		6	13	20	27		4	11	18	25		
⑦	3	10	17	24	31		7	14	21	28		5	12	19	26		

## Ausschusswochen und Sitzungen der parlamentarischen Delegationen

### *Die Ausschüsse*

Die Ausschusssitzungen finden ein- oder zweimal im Monat an zwei, drei oder gar vier aufeinander folgenden Halbtagen in Brüssel statt. Die Sitzungstermine werden im Voraus für das ganze Jahr festgelegt. Falls nötig, werden Sondersitzungen während der Plenartagungen in Straßburg – üblicherweise an Montagen – abgehalten.

Das Parlament verfügt in der Wahlperiode (2009 – 2014) über 20 ständige parlamentarische Ausschüsse, zwei Unterausschüsse (SEDE und DROI), die beide dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) zugeordnet sind. Mit der Bekämpfung und den Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise befasst sich seit Okt 2009 der nichtständige Ausschuss CRIS<sup>25</sup>.

In der Regel ist jeder Abgeordnete Mitglied in zwei Ausschüssen<sup>26</sup>. Die Mitglieder der Ausschüsse sind proportional auf die EP-Fraktionen verteilt, sodass sich in den diversen Ausschüssen das jeweilige Gewicht der politischen Kräfte widerspiegelt. Die Dominanz der beiden stärksten Fraktionen muss aber nicht notwendigerweise dazu führen, dass sich immer nur deren politischer Wille durchsetzt.

In den Ausschüssen wird die Arbeit des Plenums vorbereitet. In den Ausschusssitzungen findet eine erste Reihe von Aussprachen und Abstimmungen über Berichte statt, bei denen die Abgeordneten ihre Meinung zu Legislativvorschlägen oder zum Entwurf des EU-Haushaltsplans für das nächste Jahr äußern. Die Abgeordneten erstellen ferner „Initiativberichte“, in denen sie der Europäischen Kommission oder den Regierungen der Mitgliedstaaten

---

25 Der nichtständige Ausschuss zur Bekämpfung der Wirtschafts-, Sozial und Finanzkrise (CRIS) zählt 45 Mitglieder. Im Rahmen der konstituierenden Sitzung vom 15. Okt 2009 wurden der Deutsche Wolf Kinz (ALDE) als Vorsitzender, die Bulgarin Iliana Ivanova (EVP), die Finnin Liisa Jaakonsaari (S&D), der Franzose Pascal Canfin (Grüne/EFA) und der Portugiese Miguel Portas (VEL/NGL) als stellvertretende Vorsitzende bestätigt.

26 Anders verhält es sich bei folgenden Fraktionsvorsitzenden bzw Ko-Vorsitzenden: So ist Daniel Cohn-Bendit (Ko-Vorsitzender, Grüne/EFA) nur Mitglied im Haushaltsausschuss; Guy Verhofstadt (ALDE) Mitglied im Konstitutionellen Ausschuss; die Vorsitzenden der beiden größten Fraktionen, Martin Schulz (S&D) und Josef Daul (EVP), sind in keinem Ausschuss; Lothar Bisky (GUE/NGL) ist stellvertretender Ausschussvorsitzender des Kulturausschusses; Nigel Farage (Ko-Vorsitzender, EFD) ist Mitglied im Fischereiausschuss.

Empfehlungen für die Vorgehensweise in bestimmten Bereichen geben. Bei Bedarf kann das Parlament nichtständige Ausschüsse<sup>27</sup> oder Untersuchungsausschüsse<sup>28</sup> einsetzen.

EP-Ausschüsse in der 7. Wahlperiode (2009 – 2014)

*Die offiziellen Abk der Ausschüsse gehen auf die engl oder franz Bezeichnung zurück.<sup>29</sup>*

Nr	Ausschuss	Abk	Mitgl	Vorsitz	Fraktion	Land
1	Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten	AFET	151	Gabriele Albertini	EVP	ITA
1a	- Menschenrechtsausschuss	DROI	52	Heidi Hautala	Grüne/EFA	FIN
1b	- Ausschuss für Sicherheit und Verteidigung	SEDE	57	Arnaud Danjean	EVP	FRA
2	Entwicklungsausschuss	DEVE	60	Eva Joly	Grüne/EFA	FRA
3	Ausschuss für internationalen Handel	INTA	58	Vital Moreira	S&D	POR
4	Haushaltsausschuss	BUDG	81	Alain Lamassoure	EVP	FRA
5	Ausschuss für Haushaltskontrolle	CONT	57	Luigi de Magistris	ALDE	ITA
6	.. für Wirtschaft und Währung	ECON	94	Sharon Bowles	ALDE	UK
7	.. für Beschäftig. u. soziale Angelegenheiten	EMPL	97	Pervence Beres	S&D	FRA
8	.. für Umweltfr., Volksges. u. Lebensmittelsich	ENVI	128	Jo Leinen	S&D	GER
9	.. für Industrie, Forschung und Energie	ITRE	110	Herbert Reul	EVP	GER
10	.. für Binnenmarkt und Verbraucherschutz	IMCO	78	Malcolm Harbour	ECR	UK
11	.. für Verkehr und Fremdenverkehr	TRAN	88	Brian Simpson	S&D	UK
12	.. für regionale Entwicklung	REGI	94	Danuta Hübner	EVP	PL
13	.. für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	AGRI	89	Paulo de Castro	S&D	ITA
14	.. für Fischerei	PECH	45	C. Fraga Estévez	EVP	ESP
15	.. für Kultur und Bildung	CULT	64	Doris Pack	EVP	GER
16	.. für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres	LIBE	109	F. Lopez Aguilar	S&D	ESP
17	.. für konstitutionelle Fragen	AFCO	50	Carlo Casini	EVP	ITA
18	.. für d. Rechte der Frau u. Gleichst. d. Geschl.	FEMM	60	Eva-Britt Svensson	GUE/NGL	SWE
19	Rechtsausschuss	JURI	48	Klaus-Heiner Lehne	EVP	GER
20	Petitionsausschuss	PETI	57	Ermina Mazzoni	EVP	ITA

In der Legislaturperiode 2009 – 2014 stellt die EVP 10 Vorsitze, die S&D 6, ALDE 2 + 1 (temporärer Ausschussvorsitz im CRIS), die Grüne/EFA 2, die EKR und die GUE/NGL verfügen über jeweils einen Vorsitz. Die Vorsitzenden haben je nach Handhabung ihres Amtes

27 Nichtständige Ausschüsse befassen sich meist mit dringlichen Themen, wie zB der Wiedervereinigung, der Humangenetik, dem Klimawandel oder aktuell der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzkrise. Sie sind ein Instrument, über das das Europäische Parlament verfügt, um seine Kontrollaufgaben wahrzunehmen. Gem Art 175 GOEP kann das Europäische Parlament jederzeit nichtständige Ausschüsse zu speziellen Themen mit einer Mandatszeit von zwölf Monaten, die erforderlichenfalls verlängert werden kann, einsetzen.

28 Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder kann das Europäische Parlament einen Untersuchungsausschuss einsetzen. Es entscheidet auf Vorschlag der Konferenz der Präsidenten und nach Abstimmung im Plenum über die Einsetzung des Ausschusses und gegebenenfalls über dessen Zusammensetzung (Art 186 GOEP).

29 Siehe dazu Abkürzungsverzeichnis, 15-24.

und dem Prestige, das sie im Europäischen Parlament genießen, großen Einfluss auf die Arbeit in den Ausschüssen. Die Vorsitzenden aller Ausschüsse bilden zusammen die Konferenz der Ausschussvorsitzenden, die der Konferenz der Präsidenten Vorschläge zur Arbeit der Ausschüsse und zur Aufstellung der Tagesordnung unterbreiten kann.

Bei näherer Betrachtung der Vorsitzverteilung fällt auf, dass der Bereich Wirtschaft von den Liberalen und den Konservativen dominiert wird. Der mächtige Wirtschafts- und Währungsausschuss (ECON) wird von der britischen Liberaldemokratin Sharon Bowles geführt; der deutsche Christdemokrat Herbert Reul ist Vorsitzender des einflussreichen Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie (ITRE), Malcolm Harbour von den britischen Konservativen leitet den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz und der deutsche Liberale Wolf Klinz den temporären Ausschuss CRIS. Die Tatsache, dass zwei der erwähnten Vorträge in der vergangenen Wahlperiode noch von den Sozialisten abgedeckt wurden, lässt darauf schließen, dass man den Konservativen und Liberalen eher die Lösungskompetenz in Sachen globaler Wirtschafts- und Finanzkrise zuschreibt.

### *Die parlamentarischen Delegationen*

Neben den Ausschüssen und dem Plenum bilden die Delegationen eine dritte wichtige parlamentarische Arbeitsebene. Allerdings besitzen diese im Gegensatz zu den Ausschüssen keine Legislativkompetenzen und tagen wesentlich seltener. Die Sitzungen der Delegationen finden in unregelmäßigen Zeitintervallen statt (meist monatlich, oft auch weniger häufig). Wenn Delegationsreisen anstehen, dann wird direkt davor eine Delegations Sitzung abgehalten, um sich zu koordinieren.

Die Delegationen unterhalten Beziehungen zu den Parlamenten der Länder außerhalb der EU, die keine Beitrittskandidaten sind. Hier findet sozusagen „parlamentarische Außenpolitik“<sup>30</sup> statt, die jene der EU-Regierungen und der EU-Kommission ergänzt und gleichzeitig kontrolliert. Die Arbeit der Delegationen soll dazu beitragen, die Werte, auf denen die EU beruht, namentlich die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit (Art 6 und Art 11 Abs 1 EU-Vertrag) in Drittländern zu fördern.

---

<sup>30</sup> Die parlamentarischen Delegationen haben ihren Ursprung in den Abkommen, die die Europäischen Gemeinschaften schon sehr früh nach ihrem Entstehen mit Drittstaaten oder Staatengruppen abschlossen. Für die internationalen Kontakte des Parlaments gelten die Grundsätze des Völkerrechts.

Jeder Abgeordnete ist Mitglied mindestens einer – meist aber in zwei Delegationen vertreten. Während sich die Abgeordneten in den Ausschüssen auf gewisse Sachthemen spezialisieren, ist in den Delegationen Länderexpertise gefragt. Unterschieden werden mehrere Arten von Delegationen:

- *Interparlamentarische Delegationen*<sup>31</sup> pflegen die Kontakte zu Staaten, die nicht durch Assoziierungsabkommen mit der EU verbunden sind.
- *Gemischte Parlamentarische Ausschüsse* (GPA) kümmern sich um die Beziehungen zu Beitrittskandidaten und Ländern, die ein Assoziierungsabkommen mit der EU haben. Sie sind immer paritätisch besetzt, dh sie bestehen zu jeweils einer Hälfte aus MdEPs und zur anderen Hälfte aus Parlamentariern der Partnerstaaten (EU-Kroatien; EU-Ehemalige Jugoslawische Republik, Mazedonien; EU-Türkei; EU-Mexiko; EU-Chile);
- bei den *Parlamentarischen Kooperationsausschüssen* (PKA) handelt es sich um eine spezielle Form der interparlamentarischen Ausschüsse. Sie bestehen zwischen der EU und allen Ländern, die mit der EU ein Partnerschafts- oder Kooperationsabkommen geschlossen haben. In der 7. Wahlperiode gibt es einen außereuropäischen PKA (DCAS – Central Asia and Mongolia Delegation) und vier europäische (EU-Russland; EU-Ukraine; EU-Moldau; EU-Armenien, Aserbaidshan und Georgien).
- Ein wichtiges weiteres Element der parlamentarischen Diplomatie sind die sog *Gemeinsamen Parlamentarischen Versammlungen*, in denen Europaabgeordnete regelmäßig mit Abgeordneten bestimmter Staatengruppen zusammentreffen. Dies gilt für die AKP-Staaten, die Staaten der EU-Mittelmeerpartnerschaft, für Lateinamerika und in Zukunft auch für die Staaten Osteuropas, die „noch“ keine Beitrittskandidaten sind, nämlich Armenien, Weißrussland, Georgien, Moldau und die Ukraine (EURONEST).

Besondere Sensibilität wird von den interparlamentarischen Delegationen für die Beziehungen mit Israel und dem Palästinensischen Legislativrat verlangt. Sie begeben sich regelmäßig in die beiden Länder, wo sie neben ihren Amtskollegen anderen Politikern und Vertretern der Zivilgesellschaft begegnen, um sich über die Entwicklung des Konflikts zu informieren und den schwierigen Friedensprozess zu unterstützen. Die EU-Parlamentarier ergreifen dabei ungeachtet ihrer politischen Differenzen stets das Wort, um hervorzuheben, wie sehr dem Europäischen Parlament und der Europäischen Union an einer schnellen Lösung des Nahostkonflikts gelegen ist.<sup>32</sup>

31 Interparlamentarische Delegationen in Europa: Schweiz, Island und Norwegen sowie EWR; Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro, Kosovo; Belarus. Außerhalb Europas: Israel; Palästinensischer Legislativrat; Maghreb; Maschrik; Arabische Halbinsel; Irak; Iran; Vereinigte Staaten; Kanada; Mittelamerika; Andengemeinschaft; Mercosur; Japan; Volksrepublik China; Indien; Afghanistan; Südasien; Südostasien, ASEAN; Koreanische Halbinsel; Australien und Neuseeland; Südafrika; Panafrikanisches Parlament; NATO.

32 Europäische Gemeinschaften (2009): Der Aufbau eines Parlaments: 50 Jahre Geschichte des Europäischen Parlaments 1958 – 2008, Luxemburg, 305.

## Fraktionswochen: Die politischen „Familien“ stimmen sich intern ab

In den „Fraktionswochen“, die im Allgemeinen den Plenartagungen vorausgehen, prüfen die Fraktionen die Berichte aus den parlamentarischen Ausschüssen und reichen Änderungsanträge ein. Der Standpunkt der Fraktionen wird durch Absprache innerhalb der Fraktion festgelegt, wobei kein Mitglied zu einer bestimmten Stimmabgabe verpflichtet werden kann, da kein Fraktionszwang herrscht. Was die interne Organisation anbelangt, so bestehen die Fraktionen aus einem Vorsitzenden (bei den Grünen/EFA und der EFD gibt es zwei Ko-Vorsitzende), einem Vorstand und einem Sekretariat mit einem Stab an Fraktionsmitarbeitern, die in Annäherung an die Ressorts der Kommission einzelnen Politikbereichen zugeordnet sind und deshalb auch „Political Adviser“ genannt werden.

Die Fraktionen sind Sammelbecken der unterschiedlichsten politischen Strömungen. So tummelt sich im Fraktionsgefüge des Europäischen Parlaments das gesamte Meinungsspektrum zur europäischen Integration – von den starken Befürwortern des Föderalismus bis zu den offenen Euroskeptikern. Nicht nach Staatsangehörigkeit, sondern nach politischer Zugehörigkeit schließen sich die MEPs<sup>33</sup> zusammen. Parlamentarier, die keiner Fraktion angehören, werden als „Fraktionslose“<sup>34</sup> bezeichnet.

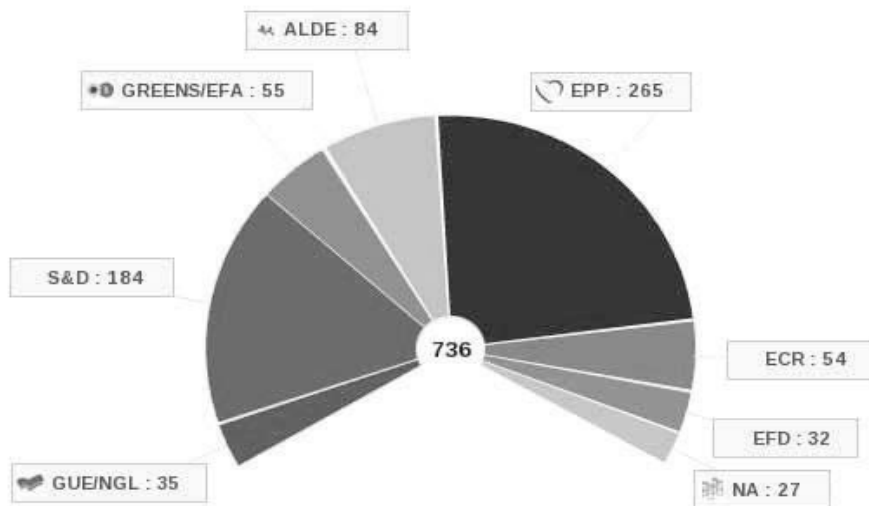
Der EU-Experte Simon Hix zieht in seinem Beitrag „What to Expect in the 2009-14 European Parliament: Return of the Grand Coalition?“ einen Vergleich zwischen den EP-Fraktionen vor und nach den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 und kommt zu folgendem Ergebnis:<sup>35</sup>

- Die Europäische Volkspartei (EVP) verfügt nunmehr über 36% der Sitze; die Vorgängerfraktion EVP-ED, der allerdings auch die britischen Konservativen und die tschechische Demokratische Bürgerpartei ODS angehörten – kam vor der Wahl auf 36,7%.

33 Österreich ist mit 17 Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten, die sich wie folgt auf die einzelnen Fraktionen verteilen: EVP (6): Ernst Strasser, Othmar Karas, Elisabeth Köstinger, Hella Ranner, Paul Rübig, Richard Seeber; (S&D) (4): Jörg Leichtfried, Karin Kadenbach, Evelyn Regner, Johannes Swoboda; (Grüne/EFA) (2): Ulrike Lunacek, Evelin Lichtenberger; Fraktionslos (NI) (5): Andreas Mölzer, Franz Obermayr, Hans-Peter Martin, Martin Ehrenhauser, Angelika Werthmann.

34 In dieser Gruppe finden sich vor allem Mitglieder radikaler Parteien, etwa Le Pens „Front National“. Allerdings gab es ein kurzes Intermezzo einer achten Fraktion: Rechtsextreme aus sieben Ländern schlossen sich im Januar 2007 zu einer neuen Fraktion mit dem Namen „Identität, Tradition und Souveränität“ zusammen. Doch diese überlebte nur wenige Monate und wurde am 14. Nov offiziell aufgelöst: Einige Abgeordnete waren ausgetreten, so dass die Anzahl der Fraktionsmitglieder unter das damalige Minimum von 20 Abgeordneten (heute 25 Abgeordnete) gefallen ist.

35 Hix, Simon (2009): What to Expect in the 2009-14 European Parliament: Return of the Grand Coalition?, European Policy Analysis, Issue 8, Swedish Institute for European Policy Studies.

Composition of the 7th European Parliament, by political group (July 2009)<sup>36</sup>

- Die Allianz der Progressiven Sozialisten und Demokraten (S&D) kommt nach der Wahl auf 25% und hat damit 2,8% der Sitze verloren.
- Die Liberalen (ALDE) büßten leicht ein und kommen auf 11,4% der Mandatare gegenüber 12,7% in der zurückliegenden Wahlperiode.
- Deutlich zugelegt haben die Grünen, die sich von 5,5% auf 7,5% steigern konnten.
- Die Vereinigte Linke (GUE/NGL) kommt nach 5,3% vor der Wahl auf nur noch 4,8% der Parlamentarier.
- Die beiden neuen Fraktionen, die Europäischen Konservativen & Reformisten (EKR) mit 7,3% und Europa der Freiheit und der Demokratie (EFD) mit 4,3% sind deutlich stärker, als es die Union für ein Europa der Nationen (5,6%) und Unabhängigkeit und Demokratie (2,8%) in der letzten Wahlperiode (2004-2009) waren.

Bemerkenswert ist auch die mit 27 MdEPs (3,7%) relativ große Gruppe der Fraktionslosen: Österreich (5), Niederlande (4), Vereintes Königreich (4), Ungarn (3), Rumänien (3), Franzosen (3), Bulgarien (2), Belgien (2), Spanien (1). Da die Fraktionslosen kein gemeinsames Programm haben und sich nicht als politische Einheit definieren, agieren sie im Mikrokosmos des Europäischen Parlaments ziemlich isoliert und zwangsläufig unkoordiniert.

<sup>36</sup> De Clerck-Sachsse, Julia (2009): The New European Parliament: All change or business as usual?, in: CEPS Special Report/August 2009.



Was die nationale Dominanz anbelangt, so spielen in den meisten Fraktionen die deutschen Abgeordneten eine wichtige Rolle. Dies ist der Fall in der EVP-Fraktion<sup>37</sup>, in der die Unionsabgeordneten aber an relativer Stärke eingebüßt haben, in der S&D, wo die SPD die größte Gruppe bleibt und mit Martin Schulz den Vorsitzenden stellt, und auch in der liberalen Fraktion, wo die FDP einen Abgeordneten mehr stellt als die britischen Liberalen, sowie deutlich bei der Vereinigten Linken, wo Lothar Bisky den Vorsitz übernommen hat. Bei den Grünen liegen Deutsche und Franzosen gleich auf und teilen sich mit Rebecca Harms (DE) und Daniel Cohn-Bendit (FR) den Vorsitz.

Den diversen ins Europäische Parlament gewählten rechtsextremen und nationalistischen Parteien<sup>38</sup> – 20 Mitglieder der 27 Fraktionslosen – gelang es bisher nicht als eine Gruppe aufzutreten oder gar eine einheitliche Fraktion zu bilden. Die Parteiideologien stehen sich zum Teil diametral entgegen. Versuche der Fraktionsbildung sind schon während der Wahlperiode 2004-2009 kläglich gescheitert.<sup>39</sup>

Sie werden den EP-Kurs auch künftig wenig beeinflussen, da das Europäische Parlament in einer Art „Common Sense“ geschlossen gegen solche politischen Strömungen auftritt. So wurde eine Änderung der EP-Geschäftsordnung erwirkt, um zu verhindern, dass Jean-Marie Le Pen, Frontmann der Front National, nach seiner Wiederwahl als ältester Abgeordneter die Eröffnungsrede vor dem neuen Parlament hält. Zusätzlich wurde die Fraktionsbildungshürde auf 25 Abgeordnete – die wiederum aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten stammen müssen – angehoben<sup>40</sup>.

## Plenarwochen & Mini-Tagungen

Während der Arbeitsalltag der Fraktionen, Ausschüsse und interparlamentarischen Delegationen sich vorwiegend in Brüssel abspielt, finden sich die Abgeordneten zu zwölf viertägigen Plenartagungen in Straßburg ein. Zusätzliche, zweitägige „Mini-Tagungen“ finden 5-6 Mal jährlich im großen Plenarsaal („Hemicycle“) in Brüssel statt. Sie beginnen am Mittwoch

37 Bedeutsam könnte auch sein, dass nunmehr keine euroskeptischen Briten und Tschechen mehr in der EVP-Fraktion vertreten sein werden. Sie haben gemeinsam mit polnischen Abgeordneten (deren Partei zuvor der UEN angehörte) die neue Fraktion der Europäischen Konservativen & Reformisten gegründet.

38 Österreich: Freiheitliche Partei Österreichs (2 Sitze); Belgien: Vlaams Belang (2); Niederlande: Partij voor de Vrijheid (4); Frankreich: Front National (3); Großbritannien: British National Party (2); Slowakei: SNS (1); Rumänien: Romania Mare (3); Ungarn: Jobbik (3).

39 Anfang des Jahres 2007 schlossen sich 23 Abgeordnete nationalistischer und rechtsextremer Parteien unter dem Namen „Identität, Tradition, Souveränität (IST)“ zu einer Fraktion im Europaparlament zusammen. Nach nur 10 Monaten löste sich die Fraktion auf; Riedel, Sabine: Nationalismus im EU-Parlament. Parteien, Standpunkte und Gegenstrategien vor den Europawahlen 2009, SWP-Studie, Dez 2008, Berlin.

40 Thalhofer, Stephan (2009): Das Europäische Parlament nach der Wahl, Brüssel: Friedrich Ebert Stiftung, 2.

um 15.00 Uhr und enden Donnerstagmittag nach der Abstimmung. Bei den Mini-Tagungen geht es vor allem darum, mit Hinblick auf die überfüllte Agenda der Straßburgwochen schon einiges im Vorfeld „abzuarbeiten“.

Die Sitzordnung im Plenum richtet sich nicht nach der Nationalität der Mitglieder des Europäischen Parlaments, sondern nach ihrer Zugehörigkeit zu den sieben Fraktionen. Die Fraktionsvorsitzenden finden sich in den ersten Reihen. Neben oder direkt hinter ihnen nehmen die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden sowie die nationalen Delegationsleiter ihre Plätze ein. Dahinter findet man alle übrigen Fraktionsmitglieder in alphabetischer Reihenfolge. Aus Perspektive des Parlamentspräsidenten sind links außen beginnend der Rat<sup>41</sup> und dann die GUE/NGL, S&D, Greens/EFA, ALDE und rechts außen aufsteigend die Kommission<sup>42</sup>, danach EFD, EKR, NI (auf den 3 – 4 hintersten Reihen) und EVP.

In den Abgeordnetenbüros und verstreut im Europäischen Parlament sind Monitore angebracht, die die Plenardebatten live in der gewünschten Amtssprache übertragen. Alle Plenardebatten sind öffentlich und können via Web-TV mitverfolgt werden.

#### *Eine typische Straßburg-Woche läuft folgendermaßen ab:*

Montag, später Nachmittag startet die Woche mit Meetings der Fraktionen gut eine Stunde vor der Plenarsitzung, die um 17.00 Uhr beginnt. Nach einem kurzen Eingangsstatement des amtierenden Parlamentspräsidenten werden oft noch strittige Tagesordnungspunkte abgeklärt. Danach wird die politische Agenda für den Rest der Woche fixiert, wobei hier noch Einwände und Vorschläge von Fraktionen sowie einzelnen Abgeordneten aufgenommen werden können.

Am Dienstag finden die gemeinsamen Aussprachen über die Berichte statt, die zuvor in den Ausschüssen abgestimmt wurden. Es kommt darauf an, an welchen Punkt man sich im Entscheidungsverfahren befindet, ob ein Bericht direkt abgestimmt wird, oder erst am darauf folgenden Tag. Nur bei den sog „Hot Potatoes“ wie der Dienstleistungsrichtlinie kann sich das über mehrere Tage ziehen. Abends finden dann die Fraktionssitzungen statt, weil man sich nach den Debatten im Plenum nochmals bezüglich der Abstimmungen für den nächsten Tag koordiniert. Am Mittwoch geht es eher um politische Aussprachen allgemeiner Natur (zB Schlussfolgerungen amtierender Ratspräsidentenschaften).

---

41 Hier sind die Sitze 1 und 2 für die Minister jenes Landes reserviert, das gerade die Ratspräsidentenschaft inne hat. Es ist anzunehmen, dass künftig einer der beiden Plätze von Ratspräsident Hermann Van Rompuy, ehemals Belgiens 48. Premierminister, eingenommen werden wird.

42 Die Kommissare sind vor allem dann bei den Plenarsitzungen dabei, wenn es um ihr eigenes Portfolio geht. Platz 21 oder 22 nimmt der amtierende Kommissionspräsident ein.

*Auszugsweise Agenda der Plenarwoche 14.-17. Dez 2009<sup>43</sup>*

14. Dez, Montag:

17.00 – 23.00

Erklärung der Kommission – Krise im Agrarbereich unter Ausnahme des Milchsektors

Bericht: Kinga Göncz (A7-0050/200) – Europäisches Mikrofinanzierungsinstrument für Beschäftigung und soziale Eingliederung

15. Dez, Dienstag:

9.00 – 11.50: Gemeinsame Aussprache – Haushalt

12.00 – 13.00: Abstimmung über die Einrichtung eines neuen Mikrofinanzierungsinstrumentes, das Personen, deren Arbeitsplätze gefährdet sind, helfen soll, Kleinunternehmen zu gründen

15.00 – 16.00: Fragestunde mit Anfragen des Präsidenten der Kommission

16.00 – 20.00: Erklärungen des Rates und der Kommission – Schlussfolgerungen des Rates Auswärtige Angelegenheiten zum Friedensprozess im Nahen Osten, insbes zur Lage in Ostjerusalem;

21.00 – 24.00: Anfrage zur mündlichen Beantwortung – Verteidigung des Subsidiaritätsprinzips (O-0152/2009 – B7 – 0238/2009)

16. Dez, Mittwoch:

9.00-11.20: Gemeinsame Aussprache – Bilanz der schwedischen Ratsvorsitzes und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Premierminister Fredrik Reinfeldt präsentiert im Plenum die Ergebnisse der schwedischen Ratspräsidentschaft und des Gipfels der EU-Staats- und Regierungschefs (10. und 11. Dez)

11.30-12.00: Abstimmungen

12.00-12.30: Verleihung des Sacharow-Preises 2009 an Oleg Orlow, Sergej Kowaljow und Ludmilla Alexejewa, stellvertretend für die Bürgerrechtsorganisation MEMORIAL und alle, die sich in Russland für Menschenrechte einsetzen

12.30-13.00: Fortsetzung der Abstimmungen

15.00-18.00: Erklärungen des Rates und der Kommission über den neuen Aktionsplan der EU für Afghanistan und Pakistan sowie über Belarus und die Unruhen in der Demokratischen Republik Kongo

18.00-19.00: Fragestunde mit Anfragen an den Rat

17. Dez, Donnerstag:

9.00-11.20: Anfrage zur mündlichen Beantwortung – Kohäsionspolitik nach 2013 (O-0121/2009/rev.1-B7-0229/2009)

11.00-13.00: Abstimmungen Entwurf des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2010 in der vom Rat geänderten Fassung (größtes Hindernis in den Verhandlungen mit dem Ministerrat war die Finanzierung des EU-Konjunkturprogramms in Höhe von 2,4 Mrd Euro).

15.00-16.00: Aussprachen über Fälle von Verletzungen der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit: Westsahara (Fall Aminatou Haidar), Uganda (Gesetzesentwurf zum Verbot von Homosexualität) und Aserbaidschan (Freiheit der Meinungsäußerung).

16.00-17.00: Abstimmungen

<sup>43</sup> Europäisches Parlament, Tagesordnung 14.-17. Dezember 2009. Strassburg, PE 429.519/OJ.

Die Debatten zu den eher unattraktiveren weniger brisanten Berichten stehen abends auf der Agenda. Diese Spätsitzungen können mitunter sehr lange dauern, oft sogar bis Mitternacht.<sup>44</sup>

Abgestimmt wird üblicherweise jeden Tag (Di, Mi, Do) von 12.00 – 13.00 Uhr, außer es sind Staatsgäste zu Besuch oder es stehen bestimmte Feierlichkeiten an, dann beginnen die Abstimmungen früher und werden zu diesem Zweck unterbrochen.

Am Donnerstag stehen je nach Arbeitspensum noch Berichte oder nur mehr mündliche Anfragen auf der Agenda. Diese finden im Plenum zu den sog Fragestunden statt. Von 15.00-16.00 Uhr (Höchstdauer eine Stunde lt Art 122 GOEP) stehen immer die Aussprachen über Fälle von Verletzungen der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit (sog Urgencies) auf dem Plan. Dafür werden Entschließungsanträge vorbereitet, wo man schon während der Plenarwoche versucht, sich zwischen den Fraktionen auf gemeinsame Texte zu einigen. Dazu gibt es meist im Vorfeld eine fraktionsübergreifende „Joint Resolution“. Es sind immer drei Themen, die behandelt werden, wobei die Aussprachen auf eine Stunde limitiert sind. Die Abstimmungen finden gleich im Anschluss daran statt.

### Wochen für „externe parlamentarische Aktivitäten“ (ehem Wahlkreiswochen)

Seit einigen Jahren sieht der EP-Tagungskalender eine wachsende Anzahl an Wochen für „externe parlamentarische Aktivitäten“ vor, die es den Abgeordneten ua ermöglichen in ihrem Wahlkreis anwesend zu sein oder politische Reisen im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in den interparlamentarischen Delegationen zu unternehmen. In dieser Zeit finden keine Sitzungen in Brüssel oder Straßburg statt.

In ihrer Wahlkreisarbeit heben sich die Europaabgeordneten aus zweierlei Gründen von ihren nationalen Kollegen ab: Die Europaabgeordneten treten einerseits weniger in Erscheinung als ihre nationalen Kollegen und sind den Bürgern daher kaum bekannt, was andererseits dazu führt, dass sie durch die physische Entfernung als weniger wichtig erachtet werden. In der Realität heißt das nicht, dass die MdEPs von der nationalen und lokalen Realität abgeschnitten sind, doch muss den praktischen Schwierigkeiten Rechnung getragen werden,

---

<sup>44</sup> Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (Hg) (2007): The European Parliament, 7<sup>th</sup> Ed, London, 169f.

die sich aus den Reisen zwischen ihrem Wahlkreis und den EP-Arbeitsorten sowie ihrem übervollen Terminkalender ergeben.<sup>45</sup>

Die meisten Abgeordneten verfügen heute über ein Wahlkreisbüro, das Kontakte mit den lokalen Akteuren und den Bürgern knüpft und sich um die politische Kommunikation bzw. das politische Marketing (Website, Newsletter, Medienkontakte, Facebook-Profil, Twitter, Blogs, usw) des Abgeordneten kümmert. Die Europaabgeordneten werden auch von den nationalen und regionalen Medien als Experten in Anspruch genommen, die zur Klärung europapolitischer Fragen beitragen sollen und somit eine Vermittlerrolle einnehmen. Sie stehen täglich in Verbindung mit der „Zivilgesellschaft“, sowohl im Wahlkreis als auch in Brüssel und Straßburg.

In dem Maße, in dem sie zunehmend deutlicher als Akteure des lokalen oder nationalen politischen Geschehens in Erscheinung treten, wenden sich die Bürger, Aktivisten sowie politische, wirtschaftliche und soziale Akteure mit Fragen an sie, die mit der Europäischen Union zusammenhängen.

## Ein Parlament mit Potenzial – ein Parlament der Bürger

*Rien n'est possible sans les hommes,  
Rien n'est durable sans les institutions.*

Jean Monnet<sup>46</sup>

Trotz aller Bemühungen die Kluft zwischen Mandatsträgern und EU-Bürgern zu schließen, bleibt die Situation paradox: Einerseits schreitet die „Parlamentarisierung“ der EU nicht zuletzt mit In-Kraft-Treten des Vertrages von Lissabon zügig voran, andererseits sinkt das Interesse der EU-Bürger am Europäischen Parlament. Mit Ausnahme weniger Länder hat die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament kontinuierlich abgenommen: 1979 – 63,0%; 2004 – 45,7%, 2009 – 43%.<sup>47</sup>

Aufgrund der Dichte des EP-Arbeitsprogramms und der geringen Möglichkeit zum direkten Kontakt wird diese Problematik kurz- bzw mittelfristig schwer zu lösen sein. Abgesehen von den Kontakten, die die Abgeordneten individuell mit ihren Wählern pflegen, versucht

<sup>45</sup> Aufgrund seiner mehrdimensionalen und multifunktionalen Ausrichtung ist das Europäische Parlament für den einzelnen Bürger kaum greifbar. „Brüssel“, das sind die da oben und dazu zählt auch das Parlament. Was beim Bürger ankommt, sind die hohen Diäten der Abgeordneten.

<sup>46</sup> Monnet, Jean (1976): Mémoires, Édition Fayard, Paris.

<sup>47</sup> Sack, Jörn (2007): Die EU als Demokratie. Plädoyer für eine europäische Streitkultur, in: ZEuS (Zeitschrift für europarechtliche Studien), Jg 10, Nr 3, Berlin, 457ff.

das Europäische Parlament als Institution die Bürger für sich zu gewinnen, indem es der breiten Öffentlichkeit die Gelegenheit gibt, seine Tätigkeiten hautnah kennen zu lernen. Die EU-Bürger haben die Möglichkeit, an einer EP-Besichtigung, einer Plenartagung, einer Ausschuss- oder Fraktionssitzung teilzunehmen. Langfristiges Ziel sollte es sein, dass jeder EU-Bürger zumindest einmal „sein“ Europäisches Parlament gesehen hat.

Die Abgeordneten sind laut EP-Geschäftsordnung dazu berechtigt, Besuchergruppen nach Brüssel oder Straßburg einzuladen. Es wird ein Großteil der Reisekosten übernommen und eine Mahlzeit gestellt. Dafür zuständig ist der EP-Besucherdienst. Das Kontingent jeder/s Abgeordneten beträgt maximal 100 Pers pro Jahr. (Mindestgruppengröße: 20 Pers, Mindestalter: 14 Jahre). Für alle privaten Besuchergruppen, die Abgeordnete über die offiziellen Gruppen hinaus einladen, sind diese selbst verantwortlich. Rund 250 000 Pers werden jährlich in Brüssel und Straßburg empfangen.

Darüber hinaus muss eine ehrliche Debatte über Europa auf Ebene der Bürger stattfinden, und das nicht nur im Vorfeld europäischer Wahlkämpfe. Die europäischen Bürger sollen an der Weiterentwicklung des Europäischen Parlaments aktiv teilhaben, denn die Europäische Union und ihre Institutionen sind etwas Erkämpftes, Gewachsenes und nicht etwas Gegebenes. Die europäischen Gesellschaften sind Meister im friedlichen Kampf um politische Veränderungen auf nationaler Ebene: das Europäische Parlament hat das Potential „Europa“ näher an den „Europäer“ zu bringen, doch braucht der Prozess der europäischen Identitätsbildung auf Ebene der Bürger vor allem dreierlei, nämlich den politischen Willen, personelle wie finanzielle Ressourcen und Zeit.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Dialer, Doris/Lichtenberger, Eva (2009), Nachwuchs für Straßburg. Das Europäische Parlament im Lokalaugenschein, in: Filzmaier, Peter/Plaikner, Peter/Duffek, Karl A. (Hg), Stichwort Wählen, Wien-Köln-Weimar, 97ff.

# Das Europäische Parlament als Fokus demokratischer Legitimität

Heinrich Neisser

---

## Das Europäische Parlament im Institutionengefüge der Europäischen Union

Die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs hat bei den führenden Politikern der freien Welt den unumstößlichen Beschluss bewirkt, eine übernationale Friedensordnung zu schaffen, die eine Wiederholung dieser Tragödie unmöglich machen sollte.<sup>1</sup> Über dieses Ziel bestand Übereinstimmung, über die konkreten Wege zur Zielerreichung gab es allerdings unterschiedliche Auffassungen. Die Vorstellungen reichten von der Schaffung einer Staatengemeinschaft, die sich am Modell des Bundesstaates orientierte, bis zu Vereinigungskonzepten, die eher intergouvernementalen Strukturen folgten. Die Auseinandersetzung darüber, ob das neue Friedenskonstrukt den Charakter eines Bundesstaates oder eines Staatenbundes besitzen sollte, nahm damals ihren Anfang und reicht bis in die gegenwärtige Entwicklung hinein.

Die Geschichte des europäischen Einigungsprozesses ist durch zwei Entwicklungsstränge geprägt: durch den Supranationalismus und durch den Intergouvernementalismus. Die erste Phase der europäischen Integration bestand in der Schaffung von drei sektoriellen Wirtschaftsgemeinschaften (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Atomgemeinschaft), die als supranationale Einheiten gestaltet wurden, in denen die Mitgliedstaaten Teile ihrer Souveränitätsrechte auf eine höhere Ebene übertrugen. Der Vertrag von Maastricht realisierte das Konzept einer politischen Union mit jener spezifischen Mischung von Supranationalität (Wirtschaft und Währungsunion, sog. erste Säule) und Intergouvernementalismus (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – zweite Säule, und Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres – dritte Säule), die als eine eigenständige Herrschaftsform, als Staatenverbund sui generis anzusehen ist.<sup>2</sup> Der Vertrag von Lissabon hebt das Dreisäulenmodell auf, jedoch bleibt auch in Zukunft der Dualismus von Supranationalität und Intergouvernementalismus als Grundstruktur der

---

1 Robert Schuman hob in seiner Erklärung vom 9. Mai 1950 hervor, dass die durch eine Gemeinschaft zur Kohle- und Stahlproduktion geschaffene Solidarität der Produktion bekundet, „dass jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist“. (Agence France Press, Information et Documentation 291 vom 13. Mai 1950).

2 Vgl die Ausführungen im sog. Maastricht-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Oktober 1993 BvE 89, 155.

Europäischen Union bestehen. Der eigenartige bzw. einzigartige Charakter der Europäischen Union spiegelt sich in deren institutioneller Architektur wieder. Die institutionelle Eigenart der Union, die zwar nicht als Staat, jedoch als politisches System angesehen wird<sup>3</sup>, folgt nicht dem klassischen Gewaltenteilungsmodell, das die institutionelle Struktur des Staates bestimmt und im Allgemeinen der Montesquieu'schen Trias – Legislative (Parlament), Exekutive (Regierung und Verwaltung) und Judikative (unabhängige Gerichte) – entspricht.<sup>4</sup> Die institutionelle Anordnung der Europäischen Union ergibt sich im Gegensatz zum Modell von Montesquieu aus dem oben genannten Dualismus von Supranationalität und Inter-gouvernementalismus. Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof sind demnach Gemeinschaftsorgane, die Gemeinschaftsinteressen wahrzunehmen haben und diese durch die sog. Gemeinschaftsmethode konkretisieren.<sup>5</sup> Gleichsam als Gegenpol sind der Rat und der Europäische Rat Vertreter der Interessen der Mitgliedstaaten. Der legislative Kern besteht aus der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament (sog. institutionelles Dreieck), die in unterschiedlicher Weise an Rechtssetzungsakten beteiligt sind. Kommission und Rat sind Exekutivorgane, der Europäische Gerichtshof fungiert als Rechtsprechungsorgan.

Für alle Politikbereiche gilt ein einheitliches institutionelles System<sup>6</sup>, doch ergibt sich in einzelnen Politikfeldern ein unterschiedliches Gewicht der Institutionen. So wurde der „Aufholprozess“ des Europäischen Parlaments am deutlichsten innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion (erste Säule im Vertrag von Maastricht). Durch den Vertrag von Lissabon erhält das Europäische Parlament substantielle Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich der europäischen Innen- und Justizpolitik (dritte Säule im Vertrag von Maastricht). Lediglich in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (zweite Säule im Vertrag von Maastricht) sind die Aufgaben der parlamentarischen Einrichtung der Europäischen Union auf Informationsrechte und Empfehlungsaktivitäten beschränkt. Artikel 21 des Unionsvertrages sah vor dem Vertrag von Lissabon folgende Beteiligung vor:

- Der Vorsitz hat das Europäische Parlament zu den wichtigsten Aspekten und grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu hören.

3 Vgl. Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*, 2. Auflage, London, 2: „The European Union is a political system but not a state.“

4 Das Konzept von Montesquieu nimmt die Anordnung von Institutionen und Funktionen mit dem Ziel vor, den Missbrauch staatlicher Macht zu verhindern. Mehrere Gewalten (= staatliche Grundfunktionen) sollen auf verschiedene Träger verteilt werden. Die Legislative obliegt dem Parlament, die Exekutive der Regierung (früher dem König). Diese Gewalten sind allerdings funktionell verschränkt. Daraus entwickelte sich ein System der Checks and Balances, ein System der wechselseitigen Kontrolle und Gegengewichte.

5 Vgl. Pfetsch, Frank P. (2005): *Die Europäische Union*, 3. Auflage, München 146f.

6 Art 3 Abs 1 des Unionsvertrages bestimmt: „Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes sicherstellt.“



- Der Vorsitz achtet darauf, dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments „gebührend berücksichtigt werden“.
- Der Vorsitz und die Kommission haben das Europäische Parlament regelmäßig über die Entwicklung der GASP zu unterrichten.
- Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten. Es führt einmal im Jahr eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP durch.

Die gegenwärtige Stellung des Europäischen Parlaments in der institutionellen Architektur der Europäischen Union ist das Ergebnis einer jahrzehntelangen Parlamentarisierung innerhalb des europäischen Einigungsprozesses. Parlamentarisierung bedeutet Stärkung der repräsentativen Demokratie. Sie vertieft demokratische Legitimität und Repräsentativität. Parlamentarisierung bedeutet eine Machtverschiebung zu parlamentarischen Einrichtungen.<sup>7</sup> Obwohl das Europäische Parlament auch heute noch nicht all jene Befugnisse hat, die nationalen Parlamenten zustehen, ist es das Zentrum des demokratischen Lebens der Union. Im einschlägigen Abschnitt des Unionsvertrages („Das demokratische Leben der Union“) heißt es: „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten.“ (Artikel 10 Abs 1 und 2 EUV in der Fassung des Lissaboner Vertrages). Und anders als bisher, wo sich das Europäische Parlament aus „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ zusammensetzte (Artikel 189 EGV), besteht es seit dem Lissaboner Vertrag „aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ (Artikel 14 Abs 2 EUV).

## Funktionswandel und Legitimationsgewinn

Die Entwicklung des Europäischen Parlaments ist ein einprägsames Beispiel für die institutionelle Dynamik im europäischen Einigungsprozess. Aus einer Einrichtung, die als „Versammlung“ im Rahmen der EGKS lediglich beratende Funktion hatte, ist ein „Mitgesetzgeber“ geworden. Im Konzept der EGKS spielte das parlamentarische Element eine marginale Rolle. Der EGKS-V sah die „Versammlung“ als Diskussionsforum vor, die Kontrollbefugnisse ausüben konnte.<sup>8</sup> In den Römischen Verträgen des Jahres 1957 waren gewis-

---

7 Neisser, Heinrich (2008): Parlamentarisierungsprozesse im europäischen Integrationsverlauf, in: Schausberger, Franz (Hg): *Geschichte und Identität. Festschrift für Robert Kriechbaumer zum 60. Geburtstag*. Wien-Köln-Weimar, 469.

8 Nach Art 24 EGKS-V konnte die Versammlung einen Misstrauensantrag gegenüber der „Hohen Behörde“ beschließen.

se Anhörungsrechte gegenüber dem Rat vorgesehen.<sup>9</sup> Interessanterweise bestand der erste Machtgewinn, den das Europäische Parlament in den 70er Jahren erhielt, im Bereich des Haushaltsrechtes. Mit der Schaffung eines Systems der Finanzierung durch Eigenmittel im Jahr 1970 erhielt es eine Beteiligung am Ausgabeverfahren und an der Haushaltskontrolle. Im Jahr 1975 wurden seine Haushaltsrechte durch eine Vertragsergänzung vertieft, es wurde Teil der „Haushaltsbehörde“.

Mit der erstmaligen Direktwahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments war zwar keine Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments verbunden, doch hat diese Neuerung zweifellos zu einem verstärkten Selbstbewusstsein und einem ausgeprägteren Rollenverständnis dieser Institution geführt.

Der Prozess einer Einbindung des Europäischen Parlaments in das Rechtssetzungsverfahren der Gemeinschaft beginnt im Jahr 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte. Seit damals ist das Europäische Parlament durch verschiedene Verfahrensarten am Rechtssetzungsprozess der Gemeinschaft bzw. Union beteiligt, die vor allem durch den Vertrag von Maastricht und die folgenden Vertragsänderungen ausgeweitet wurden (siehe die Ausführungen auf S. 66 dieses Beitrages). Der Vertrag von Lissabon formuliert – dem Beispiel des Verfassungsvertrages folgend – die legislative Parität zwischen Rat und Parlament in unzweideutiger Weise: „Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge. Es wählt den Präsidenten der Kommission.“ (Art 14 Abs 1 EUV)

Diese gemeinsame legislative Verantwortung wird vor allem im Rahmen des sog. Mitentscheidungsverfahrens konkretisiert. Seit dem Vertrag von Maastricht ist dieses Beteiligungsverfahren ständig ausgeweitet worden und hat nunmehr im Vertrag von Lissabon eine weitere Ausdehnung erfahren. Künftig werden 95% aller Fälle der Gesetzgebung unter Anwendung dieses Verfahrensmodus gleichberechtigt zwischen Rat und Europäischem Parlament entschieden werden.<sup>10</sup>

Neben einer Funktionsausweitung erfuhr das Europäische Parlament eine mehrfache Erhöhung seiner Mitgliederzahl. Als die „Gemeinsame Versammlung“ der EGKS am 10. September 1952 erstmals zusammentrat, bestand sie aus 78 Abgeordneten der sechs Gründerstaaten. Die durch die Römischen Verträge im Jahr 1957 für die Aufgaben der drei Verträge

---

<sup>9</sup> Zum Ausbau der vertraglichen Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments siehe Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 122.

<sup>10</sup> Brok, Elmar/Leinen, Jo (2008): Der Vertrag von Lissabon, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg): Vertrag von Lissabon, Bonn, 17-29.

eingesetzte zuständige Versammlung umfasste 142 Mitglieder, die Abgeordnete aus der Mitte der staatlichen Parlamente waren.<sup>11</sup> Nach der ersten Erweiterung der Gemeinschaft durch den Beitritt des Vereinigten Königreiches, Irlands und Dänemarks erhöhte sich die Mitgliederzahl im Jahr 1972 auf 198 Abgeordnete.<sup>12</sup>

Mit der Einführung der Direktwahl wurde die Mitgliederzahl erhöht, um eine stärkere Proportionalität zur Einwohnerzahl der verschiedenen Mitgliedstaaten herzustellen. Das Europäische Parlament umfasste bei einem Stand von neun Mitgliedstaaten 410 Mitglieder. Die folgenden Erweiterungsschritte brachten eine weitere Steigerung der Abgeordnetenzahl mit sich: durch den Beitritt Griechenlands im Jahr 1981 auf 434, durch den Beitritt Spaniens und Portugals im Jahr 1986 auf 518.<sup>13</sup> Die Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 führte zu Überlegungen einer nach Einwohnerzahl stärker differenzierten Sitzverteilung, die im Jahr 1994 zu einer umfassenden Neuverteilung der Sitze und zu einer Erhöhung der Gesamtzahl der Abgeordneten auf 567 führten.<sup>14</sup> Mit dem Beitritt Österreichs, Frankreichs und Schwedens am 1. Jänner 1995 vergrößerte sich die Abgeordnetenzahl auf 626.<sup>15</sup>

Durch den Vertrag von Nizza erfolgten institutionelle Anpassungen im Hinblick auf den zu erwartenden Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten. Nach Artikel 189 Abs 2 EGV durfte die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments 732 nicht überschreiten. Das im Vertrag von Nizza beigefügte „Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union“ vom 21. Februar 2001 sah allerdings vor, dass die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlamentes von 732 vorübergehend überschritten werden kann, wenn nach Annahme eines diesbezüglichen Ratsbeschlusses die Beitrittsverträge in Kraft treten. Mit anderen Worten: werden zwischen 2004 und 2009 eine größere Zahl von Ländern der EU beitreten, wird die im Vertrag festgelegte Grenze von 732 Sitzen überschritten. Ausgehend von der Obergrenze von 732 Abgeordneten wurden anlässlich der großen Erweiterung vom 1. Mai 2004, wodurch zehn neue Mitgliedstaaten zur Europäischen Union kamen, die 732 Sitze auf 25 Mitgliedstaaten verteilt. Den am 1. Jänner 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien wurde aber am Tag ihres Beitrittes bis zum Beginn der Wahlperiode 2009–2014 18 bzw. 35 Sitze zugeteilt, sodass die Zahl der Abgeordneten vorübergehend auf 785 anstieg.<sup>16</sup> Gleichzeitig wurde in den Beitrittsakten für Bulgarien und Rumänien die Mitgliederzahl ab 2009 auf 736 erhöht.

11 Auf Deutschland, Frankreich und Italien entfielen je 36 Sitze, Belgien und die Niederlande hatten je 14, Luxemburg 6.

12 Das Vereinigte Königreich erhielt 36 Sitze, Irland und Dänemark je 10.

13 Portugal erhielt 24, Spanien 60 Sitze.

14 Beschluss des Rates vom 1. Februar 1993, AB1 1993 L 33, 15.

15 Österreich erhielt 21 Sitze, Schweden 22, Finnland 16.

16 Art 24 Beitrittsakte 2005, AB1 2005 L 157, 211.

Der Lissaboner Vertrag schuf ein neues System in der Verteilung der Mandate für die einzelnen Mitgliedstaaten. Die Zahl der Mitglieder, die ein Staat zu entsenden hat, wird nicht mehr im EG-Vertrag festgelegt. Artikel 14 des Unionsvertrages (in der Fassung des Vertrages von Lissabon) legt vielmehr eine Höchstgrenze der Mitglieder des Europäischen Parlaments mit 750 „zuzüglich des Präsidenten“ fest. Dazu kommt die Festlegung, dass ein Mitgliedstaat nicht mehr als 96 Sitze haben kann, als Untergrenze werden sechs Abgeordnete bestimmt. Die Festsetzung der konkreten Mitgliederzahl erfolgt nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität.

Unter Beachtung dieser Grundsätze hat der Europäische Rat einstimmig aufgrund einer Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung die Zahl der Mitglieder festzusetzen, die auf jeden Mitgliedstaat entfallen.

Da die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 noch auf der Grundlage des Unionsvertrages in der Fassung des Vertrages von Nizza stattfanden (Wahl von 736 Mitgliedern), wird ab 2009 die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments durch Beschluss des Europäischen Rates neu geregelt.<sup>17</sup> Dies wird zu einer Erhöhung der Mitgliederzahl auf 754 führen, die möglichst während des Jahres 2010 erfolgen soll.<sup>18</sup> Der für die Verteilung der Sitze geltende Grundsatz der „degressiven Proportionalität“ bedeutet, dass mit zunehmender Bevölkerungszahl die Zahl der zusätzlichen Sitze eines Mitgliedstaates geringer wird. Größere Mitgliedstaaten sind im Vergleich zu kleineren Mitgliedstaaten unterrepräsentiert. Dieses Prinzip führt zu Ergebnissen, die unter dem Blickwinkel der adäquaten Repräsentation durchaus kritisch gesehen werden können. „Degressive Proportionalität“ bedeutet eine Verbindung des völkerrechtlichen Grundsatzes der Gleichheit aller Staaten, wonach die Repräsentanz jedes Mitgliedstaates gewährleistet sein muss, mit dem Gedanken einer am Größenverhältnis der einzelnen Staaten, nämlich ihrer Bevölkerungszahl, orientierten Verteilung parlamentarischer Sitze. Das führt dazu, dass das Gewicht der Stimme eines Staatsangehörigen eines bevölkerungsschwachen Mitgliedstaates etwa das zwölfwache des Gewichtes der Stimme eines Staatsangehörigen eines bevölkerungsstarken Mitgliedstaates betragen kann. Mit anderen Worten, das Wahlrecht zum Europäischen Parlament gewährleistet zwar den gleichen Zählwert, da jede Stimme gleich gezählt wird, hat jedoch einen höchst unterschiedlichen Erfolgswert zur Folge.

17 Art 14 Abs 2 EUV und die Erklärung Nr. 5 zur politischen Einigung des Europäischen Rates über den Entwurf eines Beschlusses über die Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes (CIG 15/07). Die Mitglieder des Europäischen Parlaments, die zu den 736 dazukommen, sind erst dann vollberechtigte Parlamentarier, wenn die MSt ein eigenes Protokoll ratifiziert haben. Bis dorthin haben sie den Status von „Beobachtern“, dh sie können an den Ausschusssitzungen teilnehmen, haben aber kein Stimmrecht.

18 Europäischer Rat vom 11./12. Dezember 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok 17271/08 vom 12. Dezember 2008, Anlage 1 – Erklärung – Zusammensetzung des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament hat noch vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (hier des Artikel 14 Abs 2 unter Absatz 2 EUV) einen Beschlussentwurf vorbereitet, der durch die Regierungskonferenz gebilligt wurde.<sup>19</sup> Dieser Entwurf sieht die Anwendung des Grundsatzes der degressiven Proportionalität unter voller Ausnutzung der Mindest- und Höchstgrenzen des Mandatskontingentes vor. Danach würde ein in Frankreich und Deutschland gewählter Abgeordneter etwa 857.000 UnionsbürgerInnen vertreten, ein in Luxemburg gewählter Abgeordneter jedoch nur etwa 83.000 UnionsbürgerInnen (also etwa ein Zehntel von Deutschland und Frankreich). In Malta würde er 67.000, in Schweden 455.000 UnionsbürgerInnen vertreten.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat in seiner Grundsatzentscheidung im Zusammenhang mit der Ratifikation des Vertrages von Lissabon diese Situation zum Anlass genommen, um hervorzuheben, dass das Europäische Parlament keine Repräsentation eines einheitlichen europäischen Volkes sei.<sup>20</sup> Die konkreten Schlussfolgerungen lauten:

- a. Durch den Vertrag von Lissabon bleibe die Europäische Union ein Verbund mit eigener Rechtspersönlichkeit, der das Werk souveräner demokratischer Staaten sei.
- b. Das europäische Institutionensystem müsse daher nicht demokratisch in einer staatsanalogen Weise umgestaltet werden. Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments brauche daher nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein, dass „auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten verzichtet wird“.
- c. Die demokratischen Grundlagen der gleichen Erfolgchancen im Wahlrecht (one man, one vote) gelten nur innerhalb eines Volkes, nicht in einem supranationalen Vertretungsorgan.
- d. Der EU fehle auch nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ein durch gleiche „Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenes politisches Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens“. Das Europäische Parlament sei kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, es sei vielmehr eine Vertretung der Völker aus den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten, die nicht als Vertretung der Unionsbürger als Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist. Auch aus der Ausgestaltung des Vertrages von Lissabon erwachse aus den Zuständigkeiten der Europäischen Union keine eigenständige Volkssouveränität der Gesamtheit der Unionsbürger.
- e. Es bestehe keine Garantie dafür, dass im Europäischen Parlament die Mehrheit der abgegebenen Stimmen eine Mehrheit der Unionsbürger sei. Das Europäische Parla-

<sup>19</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments ABl 2008 Nr C227E/132, Anlage 1; sowie Erklärung Nr 5 zur politischen Einigung des Europäischen Rates über den Entwurf eines Beschlusses über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments.

<sup>20</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009.

ment bleibe wegen der mitgliedstaatlichen Kontingentierung der Sitze eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten.

- f. Für eine „freiheitlich-demokratische Grundordnung“ – wie sie durch das Bonner Grundgesetz geschaffen wurde – sei die Gleichheit aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechtes ein wesentliches Grundelement der Staatsordnung.

Mit dem zuletzt genannten Argument werden die Grundsätze nationaler Wahlrechtsordnungen, soweit sie den Gleichheitsgrundsatz bei Wahlen betreffen, zum Beurteilungsmaßstab der Wahlrechtsordnung für das Europäische Parlament gemacht. Abgesehen davon stellt sich die Frage, inwieweit die bestehenden mitgliedstaatlichen Wahlrechtssysteme dem Erfordernis eines einheitlichen Wahlsystems für das Europäische Parlament entsprechen. Nach wie vor werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments auf der Grundlage von 27 verschiedenen nationalen Wahlrechtsordnungen gewählt, die in unterschiedlicher Weise die Mitglieder der Europäischen Volksvertretung legitimieren.

## Die Vielfalt des Wahlrechtes

Die seit 1958 bestehende Versammlung der drei sektoralen Wirtschaftsgemeinschaften setzte sich – wie bereits erwähnt – aus Delegierten der staatlichen Parlamente zusammen. Die Verträge hatten dieses System als Übergangsstadium konzipiert. Ziel war schon damals die Einführung der allgemeinen Wahl der Abgeordneten. In allen drei Gründungsverträgen war nämlich vorgesehen, dass Entwürfe „für allgemeine unmittelbare Wahlen durch ein einheitliches Verfahren in allen Mitgliedstaaten“ auszuarbeiten seien.<sup>21</sup> Unterschiedliche Auffassungen in den Mitgliedstaaten über die Umsetzung dieser Promesse verzögerten die Verwirklichung der Direktwahl. Am 20. September 1976 fasste der Rat einen Beschluss, dem ein „Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments“ (in Kurzform Direktwahlakt – DWA) angeschlossen war. Dieser Akt, dessen Rechtsnatur nicht eindeutig zu bestimmen ist<sup>22</sup>, enthält Grundsätze der Direktwahl, Rahmenregelungen über das Wahlverfahren sowie Bestimmungen über die Rechtsstellung der Abgeordneten zum Europäischen Parlament. Er wurde mehrfach geändert.

Die Regelungen des DWA lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolgt allgemein, unmittelbar, frei und geheim.

<sup>21</sup> Vgl. Neisser, Heinrich/Handstanger, Meinrad/Schick, Robert (Hg.) (1996): Europawahlrecht, 2.

<sup>22</sup> Der DWA lässt sich nicht klar in die Typologie der Rechtsakte der Gemeinschaft einordnen. Der Text dieses Aktes wurde von den Mitgliedern des Rates in einer Doppelleigenschaft unterzeichnet: einerseits als Vertreter im Rat, andererseits als Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten („gemischter Rechtsakt“).

- Die Wahlen erfolgen auf der Grundlage des Verhältniswahlsystems, auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen. Ein Vorzugsstimmensystem wird zugelassen.
- Eine Einteilung in Wahlkreise ist möglich, „ohne dass das Verhältniswahlsystem insgesamt in Frage“ gestellt wird. Für die Sitzvergabe kann eine Mindestgrenze von nicht mehr als 5% der abgegebenen Stimmen festgelegt werden.
- Die Wahlperiode der Mitglieder beträgt fünf Jahre.
- Für die Mitglieder des Europäischen Parlaments gilt das freie Mandat. Diese stimmen einzeln und persönlich ab.
- Die Mitgliedschaft ist mit einer Reihe von anderen Funktionen unvereinbar; z.B. mit der Mitgliedschaft in einer Regierung eines Mitgliedstaates oder in anderen EU-Organen wie der Kommission, dem Europäischen Gerichtshof, dem Rechnungshof sowie einer Mitgliedschaft in den Beratungsorganen (Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen).
- Ab der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 ist die Mitgliedschaft auch unvereinbar mit der Eigenschaft als Abgeordneter eines nationalen Parlaments (eine Übergangsregelung bestand für die Abgeordneten des Vereinigten Königreichs bis zum Jahr 2009); bis zu den Wahlen im Jahr 2004 war ein Sitz in einem nationalen Parlament mit einem Mandat im Europäischen Parlament vereinbar.
- Die Wahlen zum Europäischen Parlament finden in einem für alle Mitgliedstaaten gleichen Zeitraum von Donnerstagmorgen bis zu dem unmittelbar folgenden Samstag statt. Die Befugnis des scheidenden Europäischen Parlaments endet mit der ersten Sitzung des neu gewählten Parlaments.

Innerhalb der Rahmenregelung des DWA regelt jeder Mitgliedstaat sein Wahlverfahren nach innerstaatlichen Vorschriften. Das bedeutet in der Praxis, dass es in den 27 Mitgliedstaaten der EU 27 verschiedene Wahlrechtsordnungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament gibt.

Das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist primärrechtlich verankert. Es ist mit der Unionsbürgerschaft verbunden.<sup>23</sup> Die UnionsbürgerInnen haben das Recht, die Abgeordneten zum Europäischen Parlament zu wählen. Sie können auch in einem Mitgliedstaat wählen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, in dem sie jedoch ihren

---

<sup>23</sup> Die Unionsbürgerschaft umfasst besondere Rechtsbeziehungen zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und der EU. Dazu gehören auch das Recht auf Bewegungsfreiheit und Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten sowie das Wahlrecht zum Europäischen Parlament und das Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Sie ist im EGV (Art 17-22) verankert, im AEUV Art 20-25. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft dazu, ersetzt sie aber nicht.

Wohnsitz haben. Sie wählen in diesem Fall unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Staates. Jeder Wähler kann nur einmal wählen.<sup>24</sup>

Die bisherigen Ausführungen machten deutlich, dass das derzeitige Wahlrecht des Europäischen Parlaments eine eigenartige Gemengelage von Gemeinschaftsnormen und 27 nationalen Wahlrechtsordnungen ist. Es mutet geradezu kurios an, dass die in den Verträgen enthaltene Versprechung, ein einheitliches Wahlverfahren zu schaffen, bis heute nicht verwirklicht wurde. Seit dem Jahr 1958 ist dieses Programm primärrechtlich verankert. Im EGV (Fassung vor dem Lissaboner Vertrag) heißt es im Art 190 Abs 4, dass das Europäische Parlament „einen Entwurf für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Wahlverfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“ ausarbeitet. Die Beschlussfassung erfolgt durch den Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, welches mit Mehrheit seiner Mitglieder entscheidet; der Rat empfiehlt diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Durch den Lissaboner Vertrag wurde Art 190 EGV durch Art 17 AEUV modifiziert. Dieser enthält inhaltlich ziemlich gleiche Regelungen mit der Änderung, dass der Rat die erforderlichen Bestimmungen in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren (Art 289 Abs 2 AEUV) erlässt.

Das Verfahren für die Erlassung eines einheitlichen Wahlverfahrens ist aus der speziellen Struktur der EU zu erklären. Das Europäische Parlament hat das Initiativrecht – übrigens die einzige Initiative in einem Rechtssetzungsverfahren – und muss dem Ratsbeschluss zustimmen; der Rat selbst ist das beschließende Organ, die Zustimmung der Mitgliedstaaten muss darüber hinaus gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften erfolgen. Es erscheint ziemlich eigenartig, dass das Europäische Parlament in dem einzigen Fall, wo es ein Initiativrecht hat, noch nicht davon Gebrauch gemacht hat. Dies hängt offensichtlich damit zusammen, dass die Schaffung gesamteuropäischer Parteien, die gleichfalls primärrechtlich vorgesehen ist (Art 191 EGV, Art. 10 Abs 4 EUVidF Lissaboner Vertrag), bis dato noch nicht in vollem Umfang stattfand. Zweifellos gibt es in den Mitgliedstaaten dagegen Vorbehalte. Auch wenn ein einheitliches Wahlverfahren des Europäischen Parlaments noch nicht zu einer echten europäischen Volksvertretung führen würde, wäre es sicher ein erster wesentlicher Schritt zu einer Homogenisierung der Parteienlandschaft in der Europäischen Union und zu einer Europäisierung der Parteienstrukturen. Für diesen Schritt scheint jedoch die Zeit noch nicht reif zu sein, sodass die Erfüllung des Programms eines einheitlichen europäischen Wahlverfahrens noch auf sich warten lassen wird.

---

24 Vgl Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einheitlichkeit der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechtes bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. ABl L 329 vom 30. Dezember 1993, 34.



## Aufgabenbereiche und Einflussmöglichkeiten

In der klassischen Parlamentarismustheorie werden die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierungen als genuiner Aufgabenbereich der Parlamente genannt. Es besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, dass in erster Linie die Kontrollfunktion parlamentarischer Einrichtungen eine besondere Bedeutung besitzt. Im Gegensatz dazu ist die Legislativkompetenz eng mit der Regierungsmacht bzw. der Regierungsmehrheit verbunden, sodass nationale Parlamente in weiten Bereichen Vollzugsorgane des Regierungswillens sind.

Dieser Befund lässt sich nur in modifizierter Weise auf das Europäische Parlament übertragen. Im Bereich der Rechtssetzung besitzt es eine substantielle Mitwirkung als „Mitgesetzgeber“. Auf den Gebieten der Kontrolle ist es mit einem speziellen Instrumentarium gegenüber der Kommission ausgestattet.

Der ständige Machtzuwachs des Europäischen Parlaments hat diesem jedoch nicht nur substantielle Befugnisse innerhalb der Rechtssetzung und der Kontrolle gebracht, sondern auch Mitgestaltungsrechte bei Personalentscheidungen, wie etwa bei der Bestellung der Kommission, oder in den internationalen Beziehungen der Union, wo es eine Reihe von Aktivitäten ausübt, die in mehreren Beiträgen dieses Buches beschrieben und analysiert werden.

In der politikwissenschaftlichen Literatur begegnet man vielen Versuchen, die Aufgaben des Europäischen Parlaments zu typisieren. Wolfgang Wessels hat neulich eine Typisierung vorgenommen, die die traditionellen Aufgaben als Ausdruck besonderer Gestaltungsbefugnisse beschreibt. Er klassifiziert die Aufgaben des Europäischen Parlaments wie folgt:<sup>25</sup>

- Politikgestaltung
  - Legislative
  - Haushaltsbehörde
- Kontrollbefugnisse
- Wahlfunktionen
- Systemgestaltung
  - Beitrittsabkommen
  - Vertragsänderung
- Repräsentation und Interaktion mit dem Bürger.

Die folgenden Ausführungen orientieren sich an dieser Kategorisierung, fügen jedoch noch eine allgemeine Beratungsbefugnis an.

---

25 Wessels, Wolfgang (2008): *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden, 120.

*Rechtssetzungsbefugnis:*

In den ursprünglich geltenden Verträgen waren für das Parlament nur einzelne Anhörungsrechte vorgesehen. Im Laufe einer langjährigen Entwicklung erhielt es differenzierte Formen einer Beteiligung an Rechtssetzungsakten, die verschiedene Einflussmöglichkeiten beinhalten. Diese Mitwirkungsverfahren können wie folgt typisiert werden:

- Verfahren ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments (zB in der Gemeinsamen Handelspolitik – Art 133 EGV): Auch hier gibt es jedoch des öfteren eine informelle Information des Europäischen Parlaments.
- Anspruch auf „Unterrichtung“: Es besteht eine rechtliche Verpflichtung der Organe der Union, das Europäische Parlament zu informieren (zB nach Art 113 Abs 3 EGV hat die Europäische Zentralbank dem Europäischen Parlament einen Jahresbericht über die Tätigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken und die Geld- und Währungspolitik vorzulegen, aufgrund dessen das Europäische Parlament eine allgemeine Aussprache durchführen kann).
- Anhörungsverfahren (auch Konsultationsverfahren genannt): In diesem Fall muss das Europäische Parlament gehört werden, es kann Vorschläge formulieren, die allerdings rechtlich nicht durchgesetzt werden können (dieses Verfahren ist öfter in jenen Fällen vorgesehen, wo nationale Instrumente koordiniert werden sollen, wie etwa in der Beschäftigungspolitik, Art 128 EGV).
- Zusammenarbeitsverfahren (Kooperationsverfahren): Bei diesem Verfahrenstypus kann das Europäische Parlament Stellungnahmen abgeben, die vom Rat zu einem gemeinsamen Standpunkt verarbeitet werden. Ablehnungen durch das Europäische Parlament können nur durch einstimmige Entscheidung des Rates überstimmt werden. Das Europäische Parlament hat also lediglich ein suspensives Veto. Dieses Verfahren ist heute in den meisten Fällen durch das „Mitentscheidungsverfahren“ ersetzt worden.
- Verfahren der Zustimmung: Das Europäische Parlament hat das Recht der Zustimmung bei internationalen Verträgen, bei Beitrittsverträgen für neue Länder sowie bei Assoziierungsverträgen mit Drittstaaten; weiters bei der Gewährung von Mitteln im Rahmen der Strukturfonds.
- Mitentscheidungsverfahren: Dieses Verfahren gibt dem Europäischen Parlament die stärkste Mitwirkungsmöglichkeit und macht es zum „Mitgesetzgeber“. Die Rechtssetzung erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren (Lesungen), in dem Parlament und Rat Änderungen herbeiführen können. Wenn nach der zweiten Lesung kein Konsens besteht, ist ein paritätischer Vermittlungsausschuss zwischen beiden Institutionen einzusetzen. Findet dieser Ausschuss eine gemeinsame Lösung, so muss diese im Europäischen Parlament mit absoluter Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden.

Das Mitentscheidungsverfahren gibt dem Europäischen Parlament im Rechtssetzungsverfahren die stärkste Position, weil ohne seine Zustimmung kein gültiger Beschluss gefasst werden kann. Eine Ausweitung dieser Vetomöglichkeit war daher ein primäres Ziel des Europäischen Parlaments bei allen Vertragsänderungen. Tatsächlich sind schon vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon praktisch die Bereiche des Binnenmarktes, des Umweltschutzes und anderer Politikfelder in das Regime des Mitentscheidungsverfahrens einbezogen worden. Durch den Vertrag von Lissabon sind die Anwendungsbereiche des Mitentscheidungsverfahrens ausgedehnt worden, das nunmehr die Bezeichnung „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ trägt (Art 294 AEUV).<sup>26</sup>

Trotz Einführung dieses Begriffes bleibt jedoch für die Rechtsakte die bisherige Terminologie, nämlich Verordnung und Richtlinie, weiter bestehen.<sup>27</sup>

#### *Haushaltsbehörde:*

Das Europäische Parlament hatte schon durch Vertragsveränderungen in den Jahren 1970 und 1975 Mitwirkungsbefugnisse im Haushaltsbereich erhalten. In der Union waren die Haushaltskompetenzen zwischen Rat und Europäischem Parlament insofern verteilt, als der Rat die endgültige Entscheidung über die obligatorischen, das Europäische Parlament jedoch über die nicht obligatorischen Ausgaben zu treffen hatte.<sup>28</sup> Der Lissaboner Vertrag brachte für das Europäische Parlament auch im Bereich des Haushaltsrechtes eine erhebliche Aufwertung. Der Unterschied zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben spielt für die Entscheidung keine Rolle mehr. Der Jahreshaushaltsplan der Union wird im Rahmen eines „besonderen Gesetzgebungsverfahrens“ vom Europäischen Parlament und Rat festgelegt (Art 314 AEUV). Bei unterschiedlichen Positionen zwischen beiden Organen ist ein paritätisch zusammengesetzter Vermittlungsausschuss einzusetzen. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat sind Haushaltsbehörde mit paritätischer Stellung: Sie entscheiden gleichwertig über den Jahreshaushaltsplan, dessen Entwurf wie bisher von der Kommission vorzulegen ist.

<sup>26</sup> Eine informative Übersicht der Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments ist bei Hellmann, Vanessa (2009): Der Vertrag von Lissabon, Berlin-Heidelberg, 507-563, zu finden.

<sup>27</sup> Der Verfassungsvertrag sah vor, dass die Begriffe Verordnung und Richtlinien durch „Europäische Gesetze“ und „Rahmengesetze“ ersetzt werden sollten (Art I-34 VVE).

<sup>28</sup> Obligatorische Ausgaben sind jene Mittel, die sich zwingend aus dem Vertrag oder aufgrund von Rechtsakten des Vertrages ergeben (zB Agrarausgaben). Nicht obligatorische Ausgaben sind jene, die sich nicht zwingend aus den Verträgen oder aus den darauf beruhenden Rechtsakten ergeben (zB Mittel für Forschung und Entwicklung).

*Kontrollbefugnisse:*

Das Europäische Parlament ist Kontrollorgan gegenüber der Kommission und setzt dabei die klassischen Kontrollinstrumente des Parlamentarismus ein:

- Interpellationsrecht: Dieses Recht umfasst die Befugnis, mündliche Fragen (im Rahmen einer Fragestunde) oder schriftliche Fragen an die Kommissionsmitglieder zu richten.
- Zahlreiche Rechtsvorschriften verpflichten die Organe der EU zur Berichterstattung an das Europäische Parlament oder zur Information des Europäischen Parlaments (zB Vorlage eines jährlichen Gesamtberichtes der Kommission).
- Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen: Durch die Einsetzung von nicht ständigen Untersuchungsausschüssen kann das Europäische Parlament behauptete Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben prüfen. Dieses Recht hat in der politischen Praxis mehrfach Bedeutung erhalten [so gab es zB Untersuchungsausschüsse über die Situation der Frauen in Europa, über die Behandlung gefährlicher Giftstoffe, über Drogenprobleme sowie über die Klärung der sog. BSE-Krise (Rindfleischskandal)].
- Misstrauensvotum: Es ist dies die schärfste Waffe der Kontrolle, hat sich jedoch als nicht sehr praktikabel erwiesen. Keiner der eingebrachten Anträge fand eine Mehrheit. Das Misstrauensvotum ist nur gegenüber der Kommission als Ganzes (und nicht gegenüber den einzelnen Mitgliedern) zulässig. Weiters ist die Kommission für ihre Haushaltsführung zu entlasten.

Ursprünglich waren die Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments auf die Kommission konzentriert. Im Laufe der Entwicklungen wurden jedoch andere Organe der Union in die parlamentarische Kontrollzuständigkeit einbezogen. So besitzt das Europäische Parlament auch Fragerechte gegenüber dem Rat und der Europäischen Zentralbank. Weiters bestehen zahlreiche Berichts- und Informationspflichten von Rat, Europäischem Rat und den Mitgliedstaaten an das Europäische Parlament. Die vertraglich vorgesehenen Kontrollrechte wurden ergänzt durch Kontrollen, die auf Interorganvereinbarungen beruhen (zB Kontrollrechte über die Erfüllung der Exekutivaufgaben durch die Kommission).<sup>29</sup>

Schließlich ist noch zu erwähnen, dass das Europäische Parlament indirekte Kontrolle durch Klagsrechte beim Europäischen Gerichtshof (zB gegen die Kommission und den Rat) wahrnimmt.

---

<sup>29</sup> Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel (2009): Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 8. Auflage, Baden Baden, 117.

*Personelle Mitwirkung (Wahlfunktion):*

Das Europäische Parlament hat mehrere Mitspracherechte bei der Besetzung von EU-Funktionen. Seit 1994 ist es an der Ernennung der Kommissionsmitglieder beteiligt, und zwar des Präsidenten und des Kommissionskollegiums (Art 214 EGV). Der Rat (in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs) benennt mit qualifizierter Mehrheit die Persönlichkeit, die er zum Präsident der Kommission zu ernennen beabsichtigt. Dieser Benennung muss das Europäische Parlament zustimmen. Mit qualifizierter Mehrheit nimmt der Rat im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten die Liste der Kommissionsmitglieder an. Die in diesem Verfahren benannten Kommissionsmitglieder sowie der Präsident stellen sich als Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments. Danach werden sie vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt.

Im Lissaboner Vertrag ist vorgesehen, dass in Zukunft das Europäische Parlament den Präsidenten der Kommission wählt. Dazu schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten vor, wobei das Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen ist.

Das Europäische Parlament wählt weiters den Bürgerbeauftragten und entscheidet gemeinsam mit dem Rat über die Ernennung des europäischen Datenschutzbeauftragten. Das Europäische Parlament ist weiters anzuhören vor der Ernennung der Mitglieder der Europäischen Zentralbank und der Mitglieder des Rechnungshofes.

*Systemgestaltung:*

Dazu gehören die Erweiterung durch Neubetritte zur Union und Vertragsänderungen. Für den Beitritt neuer Mitglieder ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich, das mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder beschließt (Artikel 49 EUV). Nach dem Lissaboner Vertrag sind das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über einen Beitrittsantrag zu unterrichten.

Für Vertragsänderungen war nach dem bisherigen Vertragsrecht die Einsetzung einer Regierungskonferenz erforderlich, vor deren Zusammentritt das Europäische Parlament anzuhören war (Art 48 EUV). Durch den Vertrag von Lissabon wird das Vertragsänderungsverfahren neu gestaltet und in ein ordentliches Änderungsverfahren und ein vereinfachtes Veränderungsverfahren geteilt. In beiden Verfahren hat das Europäische Parlament das Recht, Entwürfe zur Änderung der Verträge vorzulegen (Art 48 EUV in der Fassung des Lissaboner Vertrages). Im ordentlichen Änderungsverfahren kann der Europäische Rat nach

Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission einen Konvent zur Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen einsetzen, dem auch Mitglieder des Europäischen Parlaments angehören. Der Europäische Rat kann jedoch von der Einsetzung eines Konventes Abstand nehmen, doch ist für eine solche Entscheidung eine Zustimmung des Europäischen Parlaments notwendig.

#### *Interaktion mit dem Bürger:*

Das Europäische Parlament hat als Repräsentanz der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ein besonderes Naheverhältnis zur Bürgerschaft. Es hat einen Bürgerbeauftragten zu ernennen, an den jeder Bürger bzw jede Bürgerin Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe der Union (ausgenommen die Einrichtungen der Gerichtsbarkeit) einbringen kann. Die Ernennung dieses Beauftragten erfolgt nach jeder Wahl des Europäischen Parlaments für die Dauer der Wahlperiode. Eine Wiederernennung ist zulässig. Der Bürgerbeauftragte führt Untersuchungen durch und kann von den betroffenen Organen Stellungnahmen verlangen. Er legt anschließend dem betroffenen Organ und dem Europäischen Parlament einen Bericht vor, der Beschwerdeführer wird über das Ergebnis dieser Untersuchung unterrichtet. Darüber hinaus hat der Bürgerbeauftragte dem Europäischen Parlament jährlich einen Bericht über das Ergebnis seiner Untersuchungen vorzulegen.

Neben dem Beschwerderecht an den Bürgerbeauftragten haben die UnionsbürgerInnen auch die Möglichkeit, im Wege des Petitionsrechtes unmittelbar mit dem Europäischen Parlament in Verbindung zu treten. Das Petitionsrecht umfasst das Recht, sich mit Bitten, Beschwerden oder sonstigen Anliegen an das Europäische Parlament zu wenden (Art 194 EGV, nunmehr Art 227 AEUV). Das Europäische Parlament ist zur Entgegennahme, sachlichen Prüfung und Antwort auf die Petition verpflichtet. Ein Anspruch auf ein darüber hinaus gehendes Tätigwerden des Europäischen Parlaments besteht nicht.<sup>30</sup> Die nähere Behandlungsweise von Petitionen ist in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments geregelt.

#### *Beratungsbefugnis:*

Der Europäische Gerichtshof hat schon frühzeitig in seiner Rechtsprechung eine allgemeine Beratungsbefugnis des Europäischen Parlaments hervorgehoben.<sup>31</sup> Dies gibt dem Europäischen Parlament die Möglichkeit, „über jede Frage zu beraten, die die Gemeinschaft

<sup>30</sup> Bieber/Epiney/Haag, aaO, 69.

<sup>31</sup> EuGH, Rs 230/81 (Luxemburg, EP) Slg1983, 255, Ziffer 39.

betrifft“ und Entschließungen über derartige Fragen anzunehmen. Die Beratungsbefugnisse erstrecken sich auf den Tätigkeitsbereich der Union und auf alle Fragen, die mit dem Integrationsprozess in Zusammenhang stehen.<sup>32</sup>

Die vorangegangene Beschreibung der Funktionen des Europäischen Parlaments zeigt eine Vielfalt von Aufgabenbereichen, die zum Teil mit nationalen Parlamenten vergleichbar sind. Nach wie vor besitzt das Europäische Parlament kein Initiativrecht (ausgenommen die Vereinheitlichung des Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament), es kann aber durch Entschließungen Wünsche über Initiativen der Kommission äußern. Abgesehen von den konkret normierten Zuständigkeiten hat die Entwicklung dazu geführt, dass das Europäische Parlament eine wichtige Plattform politischer Auseinandersetzungen geworden ist.

### Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente – Konkurrenz der Parlamentarisierung

Der Machtzuwachs des Europäischen Parlaments ist das Ergebnis eines Parlamentarisierungsprozesses innerhalb der Union. In den letzten Jahren fand darüber hinaus eine Entwicklung statt, durch die auch den nationalen Parlamenten Einflussmöglichkeiten auf die Willensbildung in der EU eingeräumt wurden. Die formelle Einbeziehung in europäische Entscheidungsverfahren erfolgte relativ spät. Dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 wurde ein Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente angeschlossen (Protokoll Nr. 10), das die nationalen Parlamente in zweifacher Hinsicht einband. Zum einen erhielten sie ein Informationsrecht bei allen Konsultationsdokumenten der Kommission (Grünbücher, Weißbücher, Mitteilungen) sowie bei Kommissionsvorschlägen für Akte der Gesetzgebung. Andererseits wurde die Aufgabe der im Jahr 1989 gegründeten COSAC (Conférence des organes spécialisés en Affaires Communautaires) institutionalisiert, indem diese Einrichtung „jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag für die Organe der Europäischen Union leisten kann.“ Es wurde allerdings im Protokoll klargestellt, dass diese Beiträge die einzelstaatlichen Parlamente in keiner Weise binden oder präjudizieren.

Neben der Kooperation im Rahmen der COSAC entwickelten sich in der Praxis Kontakte der Parlamente der Mitgliedstaaten auf verschiedenen Ebenen. So bildet etwa die „Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU-Staaten“ ein hochrangiges Forum zum Austausch von Meinungen, Erfahrungen und Informationen. Erwähnung verdient auch die Tatsache, dass in den beiden Konventen der vergangenen Jahre jeweils auch die nationalen Parlamen-

---

<sup>32</sup> Bieber/Epiney/Haag, aaO, 116.

te vertreten waren.<sup>33</sup> Ein entscheidender Schritt einer stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente in das Entscheidungssystem der Europäischen Union wurde durch den Vertrag von Lissabon getan. In den „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ (Art 9-12 EUV) wurde festgehalten, dass die nationalen Parlamente „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen. Dies solle konkret durch folgende Aufgaben geschehen:

- Die nationalen Parlamente sind von den Organen der Union zu unterrichten und müssen entsprechend dem vorhin erwähnten Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union erhalten.
- Sie haben eine besondere Wächterrolle bei der Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität.
- Besondere Mitwirkungsrechte bestehen im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, u.a. durch Einbindung in die politische Kontrolle von Europol und Eurojust.
- Beteiligung an Vertragsänderungsverfahren.
- Bei Anträgen über Neubeiitte zur Union sind sowohl das Europäische Parlament als auch die nationalen Parlamente über diese Anträge zu unterrichten.
- Nationale Parlamente sollen sich verstärkt an der Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten und auch an der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament beteiligen.

Gerade der zuletzt genannte Punkt spricht eine wesentliche Herausforderung an. Man kann mit einer gewissen Berechtigung die Frage stellen, ob die nationalen Parlamente auf diesen Kompetenzgewinn vorbereitet und in der Lage sind, die neuen Aufgaben effektiv wahrzunehmen. Vor allem die Beurteilung einer sachgerechten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips verlangt von den Parlamenten der Mitgliedstaaten eine grundsätzliche europäische Orientierung. Die Situation in den einzelnen Mitgliedsländern ist unterschiedlich. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe in seinem vorhin erwähnten Erkenntnis strenge Maßstäbe einer parlamentarischen Mitwirkung an der Integrationsentwicklung judiziert.<sup>34</sup> Zweifellos werden die Parlamente in allen Mitgliedstaaten überlegen müssen, welche organisatorischen Änderungen durchzuführen sind. Noch entscheidender ist es aber, die einzelnen Abgeordneten zu motivieren, sich mehr und grundsätzlicher mit

---

33 Es war dies der sog. Grundrechtskonvent, der zur Ausarbeitung eines Textes einer Grundrechtscharta eingesetzt wurde (sie wurde mit feierlichem Beschluss am Vorabend des Gipfels von Nizza am 7. November 2000 verkündet), und der sog. Zukunftskonvent, eingesetzt durch die „Erklärung zur Zukunft Europas“ im Dezember 2001 durch den Europäischen Rat in Laeken, der zur Vorbereitung eines Verfassungsvertrages führte. In beiden Konventen kamen Vertreter der Exekutivgewalt (Regierungen der Mitgliedstaaten und Kommission) sowie der parlamentarischen Ebene (Europäisches Parlament und Vertreter der nationalen Parlamente) zusammen. Die Konvente hatten allerdings keine Entscheidungsbefugnis, sondern leisteten lediglich vorbereitende Arbeit. Die Konventionsmethode wurde durch den Vertrag von Lissabon als Teil des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens übernommen (Art 48 EUV idF des Vertrages von Lissabon).

34 Urteil vom 30. Juni 2009, BVerfG, 2 BvE 2/08.



der Europapolitik auseinanderzusetzen. Die „Europäisierung“ nationaler Parlamente muss vorangetrieben werden.

Darüber hinaus wird es auch wichtig sein, wie die nationalen Parlamente ihr Verhältnis zum Europäischen Parlament und vice versa gestalten werden (siehe dazu auch die Ausführungen von Brok in diesem Band, S 83ff). Der Bedarf einer verbesserten Kommunikation ist offenkundig. Es wäre durchaus im Interesse einer wechselseitigen Kooperation, wenn die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Präsenzmöglichkeiten und ein Rederecht in den nationalen Parlamenten ihrer Länder erhielten. Eine oft angesprochene Vernetzung in diesem Bereich würde den Parlamentarismus insgesamt innerhalb der Europäischen Union beleben.

### Reinventing Parliamentarism

Das Europäische Parlament hat in den vergangenen 30 Jahren einen Bedeutungsgewinn erfahren, der selbst in dem auf Dynamik angelegten europäischen Einigungsprozess außergewöhnlich erscheint. Der Kompetenzzuwachs, den es in einem mühevollen und herausfordernden Prozess durch Vertragsänderungen der exekutiven Gewalt der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten abringen musste, hat dieser parlamentarischen Einrichtung ein neues Selbstverständnis gegeben. Zwei Drittel aller europäischen Gesetze werden schon bis jetzt im Mitentscheidungsverfahren beschlossen, in dem das Europäische Parlament gleichberechtigt mit den Vertretern der Mitgliedstaaten in oft schwierigen Verhandlungen seine Mitgestaltungskraft demonstriert. Das betrifft nicht nur die Angelegenheiten des Binnenmarktes, der Umweltpolitik, der Migrationspolitik, des Verbraucherschutzes u.a.m., sondern wird nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon auch die Bereiche Justiz und Inneres umfassen.

Dieser Wandel hat auch erhebliche Auswirkungen auf das Rekrutierungssystem gehabt, das in den Mitgliedstaaten bei der Kandidatennominierung zur Anwendung kommt. Es sind kaum mehr abgedankte Honoratioren, die im Europäischen Parlament Platz nehmen, sondern Politiker, die auch in ihren Ländern als Bewerber für hohe nationale Ämter angesehen werden können. Der Slogan: „Hast Du einen Opa, dann schick ihn nach Europa“ ist heute zur historischen Reminiszenz geworden.

Angesichts dieser Veränderungen erscheint es paradox zu sein, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament von den Völkern der Mitgliedstaaten nicht als wichtiges politisches Ereignis erkannt werden. Je mächtiger das Europäische Parlament wurde, umso rückläufiger war die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. 1979 – im Jahr der

ersten Direktwahl – betrug sie noch 62% in der damaligen EG, 2009 wurde das Unionsparlament nur mit einer durchschnittlichen Beteiligung von 43% der Wahlberechtigten gewählt. Diese Entwicklung hat offenkundig mehrere Ursachen. Sie liegt in einer eigenartigen Kombination von einer Europaskepsis des Wahlvolkes und dessen Bestreben, Europawahlen zu nationalen Denkmittelwahlen umzufunktionieren. Ebenso ist aber die sinkende Wahlbeteiligung auf ein steigendes Desinteresse der Wählerschaft zurückzuführen, das wahrscheinlich in einer Mischung von Unkenntnis der europäischen Entscheidungsabläufe und fundamentalkritischen Positionen gegenüber dem europäischen Einigungsprozess überhaupt begründet ist. Es scheint ein Problem zu sein, dass dieselben Parteien, die nationale Wahlkämpfe organisieren, auch für den politischen Konkurrenzkampf auf europäischer Ebene verantwortlich sind. Es ist daher kein Zufall, dass die Mitgliedstaaten der EU für das Wahlrecht zum Europäischen Parlament Wahlsysteme gewählt haben, die eine große Ähnlichkeit mit den Wahlrechtsordnungen für die Wahlen zu nationalen Parlamenten besitzen.

Das Nebeneinander von gleich strukturierten Wahlsystemen für die Wahlen zu nationalen Parlamenten und zum Europäischen Parlament ermöglicht es kaum, die Besonderheiten der parlamentarischen Verantwortlichkeit und der parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten auf Unionsebene deutlich zu machen. Europawahlkämpfe werden von nationalen Parteien inszeniert, für die der Vorrang des Nationalen bestimmend ist. Solange die politischen Parteien in den Mitgliedstaaten nicht europäisch sind, wird die europäische Problematik auch den Bürgerinnen und Bürgern kaum zugänglich sein.

Die Schwierigkeiten, der europäischen Bevölkerung Wert und Wesen des Europäischen Parlaments nahezubringen, sind gewiss auch darin begründet, dass Europawahlen nicht über konkrete, klar erkennliche Fragen entscheiden, die für eine folgende Wahlperiode bestimmend sind. In nationalen Wahlen wird häufig darüber entschieden, wer die nächste Regierung bildet oder wer bei der kommenden Regierungsbildung eine entscheidende Rolle spielen wird. Die Wählerschaft der Wahlen zum Europäischen Parlament beeinflusst mit ihrer Stimme lediglich die Stärkeverhältnisse zwischen Fraktionen. Sie wählt keine Regierung, beeinflusst die Regierungsebene in der EU (Rat, Europäischer Rat, Kommission) in keiner Weise. Die im Lissaboner Vertrag vorgesehene Regelung, dass in Zukunft der Präsident der Kommission vom Europäischen Parlament zu wählen ist, wobei der Europäische Rat einen Kandidaten unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament vorschlägt, ist ein minimaler Ansatz für eine zukünftige Entwicklung, in der sinnvollerweise der Kommissionspräsident gleichzeitig mit dem Europäischen Parlament von der Unionsbürgerschaft gewählt werden sollte.

Schließlich spielt es eine Rolle, dass das Plenum des Europäischen Parlaments zwar öffentlich tagt, Plenumsdebatten jedoch kaum einer breiten Öffentlichkeit vermittelt werden

können. Die Größe der Einrichtung (736 bzw 754 Mitglieder) zwingt zu einem rigiden Zeitmanagement. Meist werden vorbereitete kurzgefasste Erklärungen verlesen, eine attraktive Plenardebatte ist nicht möglich. Die stetige Verlagerung des parlamentarischen Geschehens von den Plenardebatten in die Ausschüsse hat zwar die Leistungsbilanz des Europäischen Parlaments gesteigert, jedoch zu einem Verlust an Öffentlichkeit geführt. Zahlreiche informelle Absprachen zwischen Parlament, Mitgliedstaaten und Kommission tragen wesentlich zur Kompromissfindung bei. Die Vorbereitung von Entscheidungen findet immer häufiger ohne Öffentlichkeit statt, das Plenum des Europäischen Parlaments setzt mit seiner Abstimmung lediglich einen kurzen Akt quasipotentieller Bestätigung.

Die Problematik solcher Entwicklungen wird auch innerhalb des Europäischen Parlaments erkannt. Im Rahmen von Arbeitsgruppen werden Reformvorschläge diskutiert, um die Arbeiten im Plenum klarer zu strukturieren und die Debatten lebendiger und interessanter zu gestalten.<sup>35</sup> Diese „innere“ Parlamentsreform erwächst aus der Selbstorganisationskompetenz des Europäischen Parlaments. Sie erscheint vor allem im Hinblick auf den Bedeutungszuwachs notwendig zu sein, den das Europäische Parlament durch den Lissaboner Vertrag erfahren hat.

---

<sup>35</sup> Die Arbeitsgruppe „Parlamentsreform“ wurde am 15. Februar 2007 von der Konferenz des Präsidenten eingesetzt und präsentierte im Oktober desselben Jahres Vorschläge zur Planung der Tagesordnung und der Struktur der Plenarsitzungen, über das Festlegen von Prioritäten, die Organisation der Debatten und der Abstimmungen sowie das Verfahren bei Änderungsanträgen.



# Das Europäische Parlament nach dem Lissabon-Vertrag

Elmar Brok

---

## Einleitung

Der Vertrag von Lissabon kann mit Recht als Vertrag der Parlamente bezeichnet werden. Er stärkt die parlamentarische Mitbestimmung wie noch kein Vertragswerk der Europäischen Union zuvor und bekennt sich zur repräsentativen Demokratie. Das ist einzigartig in der europäischen Integrationsgeschichte.

Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahr 1952 wurde das Europäische Parlament unter dem Namen „Gemeinsame Versammlung“ in Anlehnung an die Funktion der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ins Leben gerufen. Zu diesem Zeitpunkt ließen die Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der Wahrung ihrer Souveränitätsrechte keine ausreichende Ausstattung des Europäischen Parlaments in Sachen Kompetenz und Mitsprache zu. Diesem blieben lediglich beratende Funktionen. Eine Erweiterung der parlamentarischen Kompetenzen blieb auch aus diesem Grund mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 aus.

Seit den 70er Jahren geht das Europäische Parlament als Gewinner aus jeder institutionellen Reform hervor. Die erste Direktwahl der Europaabgeordneten im Jahr 1979 verschaffte dem Parlament das nötige Selbstbewusstsein und die nötige Legitimation, um den politischen Kompetenzbereich gegenüber dem Europäischen Rat und der Kommission zu erweitern. Ein Wegweiser in der Geschichte des Europäischen Parlaments kam mit dem „Spinelli-Bericht“ im Jahre 1984 zu Stande. Auch wenn der Entwurf von den Staats- und Regierungschefs abgelehnt wurde, fanden viele seiner Bestimmungen in die Einheitliche Europäische Akte (1987) Einzug. Auch wenn einige erst mit dem Vertrag von Lissabon umgesetzt werden, so wurde mit der „EEA“ der Grundstein gelegt.

Die anfangs schwache Kompetenzausstattung des Europäischen Parlaments wurde weiterhin mit den Verträgen von Maastricht (1992) und von Amsterdam (1997) korrigiert. Der Vertrag von Nizza (2001) hat das Mitentscheidungsverfahren schließlich auf weitere Politikbereiche erweitert. Mit dem Vertrag wurde die „Erklärung zur Zukunft der Union“ verabschiedet. Sie bestimmt das Ziel, durch die Vertragsgrundlagen der Union eine höhere Legitimation, Transparenz und Effizienz zu verleihen. Als Ergebnis dieses Prozesses liegt nun der Vertrag von Lissabon vor. Er nimmt die Bestimmungen des gescheiterten Verfassungsvertrages auf

und kommt genau diesen Zielen nach, denn er liefert den größten Beitrag zur Parlamentarisierung der europäischen Entscheidungsverfahren seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften und wird somit das institutionelle Gleichgewicht der Union neu ordnen.

Dazu hat maßgeblich die Konventsmethode beigetragen. Die Beratungen im deliberativen Konventsprozess haben maßgeblich zum Erfolg des Vertragswerkes geführt. Das erste direktdemokratische Element im EU-Recht, eine Gesetzesinitiative von Unionsbürgern, eine verbindliche Europäische Grundrechte-Charta, die primärrechtliche Verankerung sozialer Gerechtigkeit und die Bekennung zur parlamentarischen Demokratie gehen auf die Einflüsse von nationalen Parlamentariern und Europaabgeordneten im Konvent zurück. Gerade im Bereich ihrer demokratischen Verfasstheit macht die EU einen riesigen Schritt vorwärts. Das Demokratiedefizit war eines der Hauptargumente von Europaskeptikern gegen die Europäische Union. Wer nunmehr den neuen Vertrag kritisiert, zeigt, dass es ihm als Europaskeptiker nicht um eine Verbesserung der Europäischen Union geht, sondern um die Verhinderung des Europäischen Integrationsprozesses als solchen. Denn vieles hat sich geändert. Statt wie bei allen Vorgängerverträgen mit weitem Abstand zum Bürger und Parlament, verhandelte die Vertragsänderung nicht bloß eine von Diplomaten dominierte Regierungskonferenz aus, sondern die Arbeit wurde primär durch den von Parlamentariern geprägten Konvent geprägt. Sie haben die Bestimmungen von Anfang an mitberaten und mitgestaltet. Somit waren sie zum ersten Mal am Entstehungsprozess aktiv beteiligt, anders als in der Vergangenheit, in der nur über das Ergebnis abgestimmt werden konnte. Die zuvor von mitgliedstaatlichen Einzelinteressen dominierten Reformen wurden durch eine offene supranationale Diskussion ersetzt. Im Vorfeld unverrückbare Positionen nationaler Regierungsinteressen wurden ausgeschlossen. Insgesamt sind die Erfahrungen mit der Konventsmethode positiv. Sie hat zu mehr Demokratie und Bürgernähe beigetragen. Dies erklärt, warum der Vertrag von Lissabon vorsieht, dass in Zukunft alle künftigen Vertragsreformen von einem Konvent beraten werden.

### Neue Haushalts- und Gesetzgebungskompetenzen des Europäischen Parlaments

Den Kern des institutionellen Gleichgewichts bildet weiterhin die Gemeinschaftsmethode bzw. „Unionsmethode“, wie sie nach dem Vertrag von Lissabon heißen soll: Der Europäische Rat definiert die politische Richtung und Prioritäten der Europäischen Union, die Kommission wacht über das Allgemeininteresse der EU und handelt entsprechend. Das Europäische Parlament trifft zusammen mit dem Ministerrat auf der Grundlage von Kommissionsvorschlägen die Gesetzes- und Haushaltsbeschlüsse. Über allem wacht der Europäische

Gerichtshof mit verbindlichen Entscheidungen. Durch den Vertrag von Lissabon wird die Rolle des Europäischen Parlaments in der Organstruktur der EU aufgewertet.

Die Unionsmethode wird mit dem Vertrag von Lissabon auf alle Gesetzgebungs- und Haushaltsbereiche ausgeweitet und dem Europäischen Parlament die volle Mitbestimmung im Haushaltsverfahren eingeräumt. Das Mitentscheidungsverfahren wird zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erhoben und damit zum Regelfall des Gesetzgebungsverfahrens. Es gilt nahezu lückenlos in allen Politikbereichen und räumt dem Parlament eine starke Stellung ein. Es kann einen Rechtsakt abändern und ihn auch in letzter Lesung scheitern lassen. Ohne die Zustimmung des Europäischen Parlaments kann in Zukunft weder eine Verordnung noch eine Richtlinie verabschiedet werden. Die bisher übliche Aufteilung der Haushaltsausgaben in obligatorische und nicht obligatorische Ausgaben wird überholt und somit das vergangene Mitsprachedefizit des Parlaments aufgehoben. Einer langfristigen Forderung des Europäischen Parlaments wird damit nachgekommen. Durch das letzte Wort in allen Haushaltsbereichen, eingeschlossen sind die Budgets für die Handels-, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, erwächst dem Europäischen Parlament eine Rolle in der Haushaltsgesetzgebung, die es mit dem Rat auf eine Augenhöhe stellt. Auch wenn wie bisher in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) noch ohne das Parlament entschieden wird, erhält es durch ein Vetorecht eine Kontrollfunktion über die außen- und sicherheitspolitische Budgetierung der Union. Auch durch den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren als ordentliches Gesetzgebungsverfahren im Agrarbereich, der mit 40% der EU-Ausgaben stärkster Posten im Jahreshaushalt der EU ist, wird die Rolle des Europäischen Parlaments als Gesetzgeber im Zwei-Kammern-System gestärkt.

In jenen Politikbereichen, in denen die Kompetenzen des Rates nicht mit den Rechten des nun gleichberechtigten Parlaments kollidierten, war es nationalen Regierungen oftmals mehr als recht, im von der Öffentlichkeit abgeschirmten Ministerrat Legislativentscheidungen zu treffen und damit auch zu Hause die parlamentarische Kontrolle zu unterlaufen. Bei öffentlicher Kritik konnte bislang der „Schwarze Peter“ bequem nach „Brüssel“ geschoben werden. Nun wird es für die Regierungen schwieriger werden, nach dieser Methode zu verfahren; „Wenn die Sonne scheint, war es Berlin, Paris oder Wien, wenn es regnet, war es Brüssel.“

### **Eine immer intensivere Kontrolle der Kommission**

Neben dem hinzugewonnenen Einfluss im Gesetzgebungsverfahren führt der Vertrag von Lissabon zu einer immer intensiveren Kontrolle der Kommission. Das Europäische Parlament ist durch die Wahl des Kommissionspräsidenten direkt an einer der wichtigsten Personalentscheidungen der EU beteiligt.

Der Europäische Rat schlägt unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Europawahlen dem Parlament einen zu wählenden Kommissionspräsidenten vor. Fühlt sich das Europäische Parlament durch den vorgeschlagenen Kommissionspräsidenten nicht ausreichend beachtet, ist der Europäische Rat verpflichtet, innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten zu stellen. Das Parlament wählt dann mit absoluter Mehrheit den Kommissionspräsidenten. Das stark am Parlament und damit am Unionsbürger ausgerichtete Verfahren bedeutet, dass die politische Zusammensetzung des Parlaments unmittelbaren Einfluss auf den Kandidaten haben wird. Die europäischen Parteien werden konsequenterweise mit einem Spitzenkandidaten in den Europawahlkampf gehen. Die Folge wird eine stärkere Akzeptanz der EU-Politik sein. Die Tragweite der einzelnen Wählerstimme wird bis zur Spitze der oftmals als unnahbar empfundenen EU-Kommission Einfluss haben. Im Gegenzug wird es im Interesse des Spitzenkandidaten sein, sich in persona um seine Wählerstimmen in den 27 Mitgliedstaaten zu bemühen.

Hinzu kommt, dass sich die Kommission – wie bislang – im vollen Kollegium der Wahl des Parlamentsplenums vor seiner Investitur stellen muss. Dem geht die Befragung der einzelnen Kommissare in den Fachausschüssen vor. Insgesamt ein Verfahren, das geeignet ist, die Kommission aus ihrer manchmal „arroganten“ Bürgerferne herauszuholen. Dies ist eine prioritäre Aufgabe: Die stärkere Orientierung an den Vorstellungen des Europäischen Parlaments als Repräsentant des Bürgerwillens erhöht die Akzeptanz der EU-Politik. Gleichzeitig kann eine kluge Kommission das Europäische Parlament nutzen, die ständigen Versuche, sie zum bloßen Sekretariat des Rates zu machen und die damit verbundene Intergouvernementalisierung abzuwehren.

Die Kommission ist während dem Verlauf ihrer Amtszeit – so bestimmt es der Vertrag von Lissabon wörtlich – dem Europäischen Parlament verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit, die bis zur Abwahl führen kann, wird als Damoklesschwert über den nach dem „Lissaboner-Vertrag“ eingesetzten Kommissionen schweben. Dass das Parlament in der Lage ist von seinen Rechten Gebrauch zu machen, steht spätestens seit dem Rücktritt der Santer-Kommission außer Frage.

Eine Sonderstellung zu Gunsten des Europäischen Parlaments nimmt der neue „EU-Außenminister“, der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union ein. Als gleichzeitiger Vizepräsident der Kommission muss er durch das Europäische Parlament bestätigt werden und im Falle eines Misstrauensantrages zurücktreten. In seiner Funktion als Kommissar kann er vom Europäischen Parlament eingeladen werden, um zu bestimmten Themen Stellung zu nehmen und sich den Fragen der Abgeordneten zu stellen. Dieser Einladung muss er folgen. Bislang unterzog sich der Hohe Vertreter gegenüber dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) lediglich vier bis fünf Mal



jährlich einer Befragung. Es wird jetzt sehr viel einfacher als vor der Vertragsreform, ihn in der europäischen Volksvertretung Rede und Antwort stehen zu lassen. Undenkbar, dass bei solchen Anhörungen messerscharf zwischen der geladenen Funktion als Vizepräsident der Kommission und der Ratsfunktion des Hohen Vertreters unterschieden werden kann. Es ist kaum vorstellbar, dass der Hohe Vertreter, der für seine Ernennung auf die Unterstützung der Parlamentarier angewiesen war und möglicherweise auch wieder sein wird, Fragen im Parlament unbeantwortet lässt. Der EU-Außenminister wird eine enge Anbindung an das Parlament suchen müssen. In der Außenpolitik wird dem Europäischen Parlament damit ein Kontrollinstrument in die Hand gegeben, das die indirekte außenpolitische Macht aus den Haushaltsrechten in den Bereichen Handels-, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wirksam ergänzen wird. Zu diesen Kontrollinstrumenten kommt nun hinzu, dass das Europäische Parlament alle Erweiterungs- und Assoziierungsverträge sowie alle außen- und handelspolitischen Verträge, die finanzielle und gesetzgeberische Konsequenzen haben, absegnen muss.

Es wird deutlich, dass die mehrfache Verantwortung des Hohen Vertreters einer Präzision seiner Stellung bedarf. Für das Europäische Parlament bedeutet das, seine Rolle gegenüber dem Hohen Vertreter in Abgrenzung zum Europäischen Rat, Ministerrat und der Kommission zu klären. Als Lösung muss am Ende ein interinstitutionelles Abkommen zwischen Rat, Kommission und Parlament stehen, das die Rolle des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik in allen ihm anvertrauten Tätigkeitsbereichen der Außenpolitik regelt.

Die immer intensivere Kontrolle der Kommissare wird nicht ohne Einfluss auf das parlamentarische Tagesgeschäft bleiben. Da sich die Kommissare stärker am Wohlwollen der Parlamentarier zu orientieren haben, müssen sie sich auch um deren Zustimmung bemühen. Ein engerer Anschluss an das Europäische Parlament wird die Folge sein. Der ein oder andere Kommissar wird in Zukunft stärker als bisher den Schulterchluss zum Parlament suchen, um Rückhalt für seine Politik zu gewinnen.

Bei all diesen Erwägungen zur Kommission sind einige Worte zu ihrer Funktion als solcher notwendig. Der Vertrag von Lissabon unterstreicht ihre Rolle als parlamentarisch legitimierte Regierung. Sie ist Hüterin der Verträge und Motor der Europäischen Integration. Die Kommission hat weiterhin ein „Quasi-Monopol“ auf Gesetzesinitiativen, die für alle Zuständigkeiten der Union (ausgenommen ist der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und bestimmte Fragen der Rechts- und Innenpolitik – so zum Beispiel bei der polizeilichen Zusammenarbeit sowie die Bereiche Steuern und soziale Sicherungssysteme, bei denen weiterhin Einstimmigkeit oder keine EU-Zuständigkeit herrscht) besteht. Ihre Rollen als Vermittler zwischen Rat und Parlament in Gesetzes- und Budgetfragen sowie als

Exekutive, wenn es um Fragen der Umsetzung geht, werden gestärkt. Der Kommissionspräsident hat eine Richtlinienkompetenz. Vor allem müssen er und sein Team mit Unterstützung des Europäischen Parlaments alle Versuche zum Sekretariat des Rates zu werden, abwehren. Dies ist entscheidend für den Erhalt der erfolgreichen Gemeinschaftsmethode, der Methode Monnet, gegenüber dem handlungsunfähigen intergouvernementalen Ansatz.

Bislang bedarf es der Krise, um die außenpolitische Größe und den Einfluss Europas zu Tage treten zu lassen. Im Jahr 2008, das durch die globale Finanzkrise und den georgisch-russischen Konflikt um Südossetien dominiert wurde, hat die Europäische Union auf der Weltbühne gezeigt, dass sie, wenn sie nur will, in globalen Fragen als Gestalterin auftreten kann. Im Gaza-Streit und im russisch-ukrainischen Gasstreit war es ähnlich. Im Unterschied zu anderen internationalen Akteuren bleibt es allerdings die Eigenart der Europäischen Union, dass sie sich aus mittlerweile 27 souveränen Staaten zusammensetzt. Außenpolitik ist außerdem ein Bereich, der im souveränen Kern jeder Staatspolitik liegt. Das Risiko, dass einzelstaatliche Partikularinteressen bei den Entscheidungsverhandlungen vielfach schwerer zu wiegen scheinen, als ein langfristig angelegtes außenpolitisches Gesamtkonzept Europas, fußend auf objektiv bestehenden gemeinsamen Interessen, wundert deswegen nicht. Allerdings zeigen die Krisen eine Realität, die permanent besteht: die europäischen Staaten können ihre Ziele weltpolitisch nur gemeinsam erreichen. Gegenwärtig bauen sich in Asien und Südamerika neue Wirtschafts- und Machtzentren auf. Innere und äußere Sicherheit, internationaler Handel, der globale Finanzmarkt, Energie- und Rohstoffsicherheit, Migration, Klimawandel sind die Politikbereiche, die die Europäische Agenda in den kommenden Jahren und Jahrzehnten bestimmen werden. All diese Herausforderungen würden die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten überfordern. Nur gemeinsam können sie eine entscheidende Rolle spielen. Europa kann es sich nicht mehr leisten, ein stiller und ineffizienter Partner zu sein, ohne die innere Stärke, die Instrumente und die institutionellen Voraussetzungen und die Interessen Europas und seiner Bürger in der Welt wahrzunehmen. Wir dürfen nicht zulassen, dass sich Europa auch weiterhin nur auf sich selbst konzentriert und sein außenpolitisches Profil vernachlässigt. In den Mitgliedstaaten muss das Bewusstsein dafür wachsen, wie die Welt heute aussieht, wo sich die dynamischen Entwicklungszentren befinden und in welchem Umfang Europa dabei eine Rolle spielen kann und muss. Den Menschen in Europa ist es bewusster als nationalen Machteliten, dass sich die politischen und wirtschaftlichen Pole verschieben. Wenn die europäischen Völker an den aktuellen Entwicklungen teilhaben wollen, und das müssen sie, wenn sie nicht dramatisch zurückfallen und zum Spielball anderer werden wollen, dann können sie das nicht im Alleingang. Um unsere Wettbewerbsfähigkeit im globalen Markt, insbesondere gegenüber den zukünftigen Großmächten Indien und China zu gewährleisten, müssen wir global Standards durchsetzen und unsere gemeinsamen Anstrengungen für Forschung, Entwicklung und Ausbildung verstärken. Auch die Realisierung des EU-US-Partnerschaftsabkommens sowie – langfristig gesehen – eines transatlantischen

Marktes sind in diesem Zusammenhang unverzichtbar. Der Vertrag von Lissabon bereitet die Union genau darauf vor.

### Die neue Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten

Wenn man das Europäische Parlament als Gewinner der Vertragsreform bezeichnet, muss man konsequenterweise die nationalen Parlamente als „Erstrecht-Gewinner“ ausrufen. Sie können sich erstmals unabhängig von ihren Regierungen in den europäischen Gesetzgebungsprozess einschalten. Darüber hinaus wachsen ihnen weitgehende Kontrollrechte aus dem Vertragswerk. Eine Folge der Konventsmethode, die zur Allianz der europäischen und nationalen Parlamentarier im Verfassungs- und später im Vertragskonvent geführt hat.

Die im Vertrag von Lissabon enthaltenen Mitwirkungs- und vor allem Kontrollrechte machen die nationalen Parlamente nun zu eigenständigen Akteuren in der Europäischen Union. Sie werden als „Quasi-Organ“ in den europäischen Entscheidungsprozess eingebunden. Von besonderer Bedeutung ist dabei das den nationalen Parlamenten verliehene Recht, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in der Unionsrechtsetzung zu kontrollieren. Künftig obliegt es den EU-Organen, jeden „Entwurf von europäischen Gesetzgebungsakten“ den nationalen Parlamenten in ihrer jeweiligen Amtssprache zuzustellen. Die Zustellung muss in jedem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens, bei der Zuleitung der Gesetzesinitiative der Kommission an Rat und Europäisches Parlament und bei jeder folgenden Übermittlung zwischen den Lesungen erfolgen. Binnen acht Wochen können die nationalen Parlamente jeweils Widerspruch gegen den Gesetzgebungsakt einlegen, sei es eine Richtlinie, eine Verordnung oder ein Antrag des Europäischen Gerichtshofs. Kritikern, die meinen, eine Frist von acht Wochen sei zu kurz, ist mit Blick auf die Arbeitsfähigkeit der nationalen Parlamente zu widersprechen. Die Frist wurde nach dem Verfassungsvertrag bereits um zwei Wochen angehoben. Eine längere Frist würde den europäischen Gesetzgebungsprozess zu sehr belasten. Vielmehr obliegt es den nationalen Parlamenten, einen *modus vivendi* zu finden, um ihre neuen Rechte wirksam einzusetzen. Dem europäischen Gesetzgebungsprozess kommt es auch zu gute, dass die legislative Ausschussarbeit zum jeweiligen Gesetzgebungsvorschlag während der achtwöchigen Frist weiter läuft. Lediglich die Arbeit im Plenarsaal pausiert.

Jede mitgliedsstaatliche Kammer verfügt über je eine Stimme, im Zwei-Kammern-System hat also jede Kammer ein Stimmrecht. Erreicht die Anzahl der Bedenkenräger ein Drittel der nationalen Parlamente und hält die Kommission an ihrem Entwurf fest, muss der Gesetzesentwurf überprüft werden („gelbe Karte“). Erreicht die Anzahl die Hälfte der Stimmen

– diese Möglichkeit wurde gegenüber dem Verfassungsvertrag ergänzt –, kann das Europäische Parlament entscheiden, den Gesetzesentwurf abzulehnen („orangefarbene Karte“). Schließlich erhält jedes nationale Parlament mit der neuen Subsidiaritätsklage ein eigenständiges Recht, Unionsrechtsakte vor dem EuGH gerichtlich anzugreifen, wenn diese nach ihrer Auffassung das Subsidiaritätsprinzip verletzen oder, wenn die verfahrensrechtlichen Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente missachtet worden sind. Darüber hinaus erhält jedes nationale Parlament die Möglichkeit, beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren eine „rote Karte“ zu ziehen. Dies ermöglicht jedem nationalen Parlament, ein Veto einzulegen, wenn der Europäische Rat einstimmig mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließt, in einem bestimmten Politikbereich von der einstimmigen Beschlussfassung zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit oder von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen.

Werden die nationalen Parlamente, sei es auf Grund von Subsidiaritätsbedenken oder auf Grund inhaltlicher Kritik, sich gegen einen Gesetzesvorschlag aussprechen, wird es den EU-Organen unmöglich sein, diese Kritik zu ignorieren. Dafür sprechen allein die hohen politischen Folgekosten einer drohenden Klage vor dem EuGH. Die zukünftige Kontrolle der nationalen Parlamentarier wird sich über die Subsidiaritätsbedenken hinaus erstrecken. Das beweisen schon die Probeläufe unter den Bedingungen des Vertrags von Lissabon in der Konferenz der Europaausschüsse (COSAC). Dem Forum wurden zu Simulationszwecken Gesetzesinitiativen der Kommission vorgelegt. Die Wortmeldungen der nationalen Parlamentarier bewegten sich durchweg im Spektrum der politischen Bedenken. Politische Konzepte der mitgliedstaatlichen Parlamente sind selbstverständlich und von rechtlichen Bedenken schwer abgrenzbar.

Erheblich aufgewertet wird die Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Den nationalen Parlamenten wird zusammen mit dem Europäischen Parlament die Kontrolle bezüglich der Arbeit von Europol und Eurojust eingeräumt. In dem sensiblen Politikbereich der Justiz- und Innenpolitik beträgt die Schwelle zur „gelben Karte“ nur ein Viertel der Stimmen. Die Einrichtung einer gesamteuropäischen Staatsanwaltschaft und die Einbeziehung weiterer Kriminalitätsbereiche mit grenzüberschreitender Dimension kann dabei nur unter Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen werden.

Den nationalen Parlamenten kommt in EU-Angelegenheiten erstmals eine definierte Rolle zu, die sie von den nationalen Regierungen abhebt. Eine intensivere Kommunikation mit der Europäischen Kommission, wie sie unter anderem der Deutsche Bundestag und Bundesrat, das House of Lords und die Assemblée Nationale schon pflegen, kann den nationalen Parlamenten abverlangt werden. Eine immer intensivere Kontrolle der Kommission muss die Folge sein. Die genannten Verfahren sind im Gegenzug dazu in der Lage, den nationalen

Parlamenten eine höhere Beschäftigung mit der europapolitischen Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Die Einbindung in die europäische Rechtsetzung in einer frühen Stufe wird sowohl Akzeptanz bei den nationalen Parlamentariern wie auch bei den Bürgern hervorrufen.

Die nationalen Parlamente werden in vielfacher Weise ihre Strukturen ausbauen müssen, um ihre neuen Rechte wahrnehmen zu können. Dies wird nicht ohne Auswirkungen auf das Europäische Parlament bleiben. Die nationalen Parlamente haben auf Grund der Subsidiaritätskontrolle zu jedem Zeitpunkt während des gesamten Gesetzgebungsprozesses die Möglichkeit, einen Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments (oder des Rates) ihrer Kontrolle zu unterziehen. In der Folge werden die Institutionen Stellen schaffen müssen, um die Stellungnahmen der nationalen Parlamente auszuwerten und wiederum allen weiteren nationalen Parlamenten die jeweilige Stellungnahme zuzuleiten. Permanent werden sie den europäischen Gesetzgebungsprozess begleiten und auf der Grundlage der Drohung einer Überprüfung den europäischen Institutionen im Rücken sitzen.

Die neuen Kontrollkompetenzen – vor und während des Gesetzgebungsprozesses – werden den Alltag der nationalen Parlamente europäisieren. Mehr als je bisher werden sie sich mit Richtlinien, Verordnungen oder interinstitutionellen Abkommen auseinanderzusetzen haben. Die nationalen Parlamente als originäre europäische Akteure: Es wird personelles „Europa-Know-how“ und neue Wege des Informationsaustausches bedürfen, um den Anforderungen der neuen und früher gelagerten Kontrollkompetenzen gerecht zu werden. Wurde bisher nur auf der Ebene der Europaausschüsse die europäische Ebene abgestimmt und blieb sie darüber hinaus betreffend der weiteren Parlamentskollegen weithin unkontrolliert, so wird es künftig das volle nationale Plenum fordern. Ein personeller Transfer von Brüssel nach Hause wie auch stärkerer Kontakt auf beiden Ebenen sind denkbar. Letzteres wird, so ist zu erwarten, zu einem Ausbau und einer neuen Aufgabenverteilung in den Monitoringbüros der nationalen Parlamente in Brüssel führen. Grundsteine sind bereits gelegt.

Die europäischen Parlamentarier werden sich mit den neuen Akteuren abstimmen müssen, um eine einheitliche Politik zu verfolgen. Ansonsten drohen politische Zielsetzungen zwischen den Ebenen auseinanderzudivergieren. Damit wird es unerlässlich die vorhandenen Strukturen nicht nur auszubauen, sondern auch die Kommunikationswege zwischen Europas Hauptstädten und Brüssel zu erschließen. Es obliegt den nationalen wie auch den europäischen Fraktionen ihre Ebenen zu vernetzen, um weiterhin eine kohärente Politik betreiben zu können.

Insgesamt werden die nationalen Parlamente durch den Vertrag von Lissabon von nur mittelbar zu unmittelbar beteiligten Akteuren des Entscheidungsprozesses der Union. Dies impliziert im Unionsprimärrecht eigene und justitiable Informations-, Kontroll- und Einfluss-

nahmerechte. Insgesamt stellt das eine bemerkenswerte Immediatisierung der nationalen Parlamente dar. Zu Recht hat der französische Conseil Constitutionnel in seiner zum EU-Verfassungsvertrag ergangenen Entscheidung vom 20. Dezember 2007 von „neuen Prärogativen der nationalen Parlamente im Rahmen der Europäischen Union“ gesprochen. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabon-Urteil vom 1. Juli 2009 die Kontrolle der nationalen Parlamente hervorgehoben. In diesem Punkt ist dem Urteil zuzustimmen. Der Deutsche Bundestag wird sich mehr mit Europapolitik befassen müssen.

Die Allianz der Parlamente aus dem Verfassungskonvent muss in Zukunft weitergeführt werden. Seit dem Grundrechte-Konvent 1999/2000 hat sich die Konventsmethode als erfolgreich erwiesen. Gemeinsam haben nationale und europäische Parlamentarier im Vertragskonvent den Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze der Union an den Beginn des Vertrags über die Europäische Union verholfen. Die nationalen Parlamente können maßgeblich zum Inhalt der Verträge beitragen, statt wie bisher durch bloße Annahme oder Ablehnung über das Ergebnis der inhaltlichen Verhandlungen abzustimmen. Diese Einsicht hat dazu geführt, dass der Vertrag von Lissabon festsetzt, in Zukunft alle grundlegenden Vertragsänderungen im Rahmen der Konventsmethode zu vollziehen. Gemeinsam können nationale Parlamente und das Europäische Parlament Europa demokratisch kontrollieren und voranbringen. Nur so, durch Weiterführung der Allianz aus dem Vertragskonvent, kann die parlamentarische Kontrolle in Europa gewährleistet werden.

### Der Vertrag von Lissabon und die Ausschüsse im Europäischen Parlament

Durch die Eingliederung des Bereichs Justiz und Inneres in die Gemeinschaftsmethode wird der Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) an Einfluss gewinnen. Die Arbeit im Ausschuss war bisher immer unter dem Zeichen der bloßen beratenden Tätigkeit von wenig tatsächlichem Einfluss auf die Gesetzgebung geprägt. Nun werden Wortmeldungen wohl überdacht sein müssen, da sie bis zu einer Ablehnung des Gesetzgebungsvorschlags führen können. Hinzu kommt der Schutz der Grundrechte, der nun durch die rechtsverbindliche im Primärrecht verankerte EU-Grundrechte-Charta gesichert ist. Qualitativen Kompetenzzuwachs wird es ebenfalls für die Arbeit im Haushaltsausschuss geben (BUDG) und im Agrarausschuss (AGRI), deren neue Kompetenzen bereits erwähnt wurden.

Erheblich gewinnt die Arbeit des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (AFCO) an Bedeutung. Der Vertrag von Lissabon räumt dem Europäischen Parlament ein Initiativrecht zur Änderung der Verträge ein. Es ist damit künftig der Kommission gleichgestellt. Die nationalen Parlamente erhalten die Änderungsentwürfe wiederum zur Kenntnis. Die vorbereitende Arbeit wird primär dem AFCO zufallen, dem mit dieser Rolle erheblicher Einfluss

im Bereich der Vertragsänderungen zukommt. Der Ausschuss erhält die permanente Möglichkeit eine Revision der Verträge in Gang zu bringen, wenn er den aktuellen Stand für überholungsbedürftig erachtet. Initiativen zur Verringerung wie zur Erweiterung der Unionszuständigkeiten sind möglich.

Um die im Vertrag angelegten Kontrollmöglichkeiten bestmöglich zu nutzen und den Einfluss der demokratisch legitimierten europäischen Institutionen weiter zu festigen, müssen auch auf Ebene der Ausschussarbeit neue Wege der Zusammenarbeit zwischen Europäischem Parlament und den nationalen Abgeordnetenhäusern gefunden werden. Neue Mechanismen für einen Dialog zur Vor- und Nachbereitung der Gesetzgebung müssen eingeführt werden. Ein gutes Forum dafür bieten die gemeinsamen Sitzungen von Ausschüssen des Europäischen Parlaments mit Vertretern der entsprechenden nationalen Ausschüsse, um sich durch gegenseitige Information für die Kontrolle ihrer Exekutiven gegenseitig zu unterstützen. Die neue Kooperation wird im Bereich der Fachausschüsse notwendig, damit einer wirksamen Kontrolle im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle nachgekommen werden kann. Während sich der Austausch mit Treffen von einzelnen Delegationen auf Ausschussebene als schwerfällig erweist, ist die sachdienlichere Lösung von Treffen auf der Ebene der Berichterstatter zu wählen. Der mit den Vorschlägen der Kommission befasste Berichterstatter wird in die Gesetzesmaterie eingearbeitet sein und somit kann das nötige Fachwissen zu dem jeweiligen Vorschlag konzentriert werden. Dadurch kommt es sowohl zur Vermeidung von Zeitverlust als auch zur Bündelung von Kompetenzen.

## Ausblick

Bei all diesen emanzipatorischen Entwicklungen des Europäischen Parlaments müssen allerdings auch die operativen Rahmenbedingungen stimmen. Die Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen den Institutionen muss dafür entscheidend verbessert werden. Dies muss zum Beispiel auch beinhalten, dass relevante Dokumente dem Europäischen Parlament als gleichgestelltem Mitgesetzgeber rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Dafür müssen wirksame interinstitutionelle Vereinbarungen geschlossen werden, die ein reibungsloses Funktionieren sicherstellen.

Der Schlüssel zum Erfolg der institutionellen Reformen wird sein, ob es gelingt, Strukturen aufzubauen und die genannten Vernetzungen zu schaffen, die eine konstruktive Kooperation gemäß der neuen Vertragsgestaltung erst ermöglichen. Damit das freiliegende Potential genutzt werden kann, sind ebenso politischer Wille und die notwendige Mentalität erforderlich. Daher sind das Realisieren eines neuen institutionellen Gleichgewichts und die Sicherstellung der reibungslosen Zusammenarbeit zwischen den Hauptakteuren Europäisches

Parlament, Rat und Kommission und auch den nationalen Parlamenten mit die schwierigsten Aufgaben, die nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf uns zu kommen werden. Der Wortlaut des Vertrags gibt dabei nur einen Teil der anstehenden Veränderungen und ihrer Konsequenzen preis. Der Vertrag bietet eine Chance für eine neue „Verfassungswirklichkeit“. Es ist infolgedessen nun von Interesse, was parallel zu diesen Veränderungen geschieht und was die Auswirkungen auf die Machtbalance in Brüssel sein werden. Der Vertrag ist geschrieben, die Verfassungswirklichkeit wird sich zeigen.

Das Schweigen des Vertragswerks zu vielen Fragen der konkreten strukturellen Ausgestaltung des neuen institutionellen Gefüges ermöglicht auf der einen Seite Chancen: Denn durch Flexibilität kann eine höhere verbesserte Handlungsfähigkeit der Union erzielt werden. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass die Flexibilität eine ungewollte Verlagerung des institutionellen Gleichgewichts in die eine oder die andere Richtung zur Folge hat. Unter diesem Gesichtspunkt muss bei der Umsetzung auch die historische Analyse, also der Wille des Verfassungskonvents – die bis dato demokratischste Art und Weise der EU-Vertragsverhandlungen – eine Rolle spielen.

Der Vertrag von Lissabon macht die Europäische Union demokratischer, effizienter, transparenter und handlungsfähiger. Er gibt der Europäischen Union eine starke Handlungsfähigkeit, um den heutigen wie zukünftigen Herausforderungen, die einzelstaatlich nicht mehr bewältigt werden können, gerecht zu werden. Es sind Herausforderungen wie Globalisierung, Energiesicherheit, äußere wie innere Sicherheit, Klimawandel, Migration oder internationale Konflikte, um nur einige Beispiele zu nennen, auf das dieses neue Vertragswerk die Union vorbereitet. Denn der Vertrag von Lissabon macht sie erst zukunftsfähig. In der Praxis werden sich die Ausgestaltung der immer engeren Kontrolle der Kommission und die Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten bewähren – die folgende Ausgestaltung wird Einfluss auf die Verfassungsrealität der Union haben. Es zeigt sich, dass die Neuerungen des Vertrages sich in ihren Auswirkungen noch zeigen werden. Es wird Aufgabe aller EU-Institutionen sowie auch der nationalen Regierungen und Parlamente sein, dass die Machtbalance im Sinne des Verfassungskonvents gewahrt bleibt. Von Seiten des Parlaments muss sichergestellt werden, dass nötige interne Strukturreformen und Änderungen der bisherigen Arbeitsmethoden durchgeführt werden, um der erstarkten Verantwortung gerecht zu werden und um die engere Zusammenarbeit zu ermöglichen. Die innere Reform des Europäischen Parlaments ist deshalb eine Priorität der nächsten Wahlperiode.



# Die Europawahlen 2009 in Österreich

Flooh Perlot / Eva Zeglovits

---

## Framing – Europawahlen in Österreich

Der Wahlkampf vor den Europawahlen bringt der EU im Allgemeinen und dem Europäischen Parlament im Speziellen eine besondere „Aufmerksamkeit für eine relativ ‚unbekannte‘ politische Arena“.<sup>1</sup> Ihre Bedeutung ist groß, gerade auch weil eine große (geographische wie inhaltliche) Distanz zwischen Bevölkerung und Parlament besteht. Demnach „stellen Europawahlen damit nicht nur Vehikel der Machtzuweisung auf Zeit dar, sondern müssen selbst zur Identitätsbildung beitragen“.<sup>2</sup>

Dieser Theorie steht in Österreich eine andere politische Realität gegenüber. Der Europawahlkampf 2009 wurde von den Parteien wenig dazu genutzt, den WählerInnen ihre Ideen von der Zukunft der EU zu vermitteln. Innenpolitische Auseinandersetzungen standen im Mittelpunkt, ebenso wie die bereits 2004 dominierenden Themen: die Kritik der FPÖ an einem möglichen EU Beitritt der Türkei und der Kontrollanspruch und Anti-Privilegien-Kampf von Hans Peter Martin. Insgesamt kam der Wahlauseinandersetzung auch von Seiten der Politik nur vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit zu. Die Geldmittel der Parteien waren begrenzt<sup>3</sup> und die Bekanntheit und das politische Gewicht der KandidatInnen eingeschränkt.

Von dem Versuch einer positiven Identitätsbildung war wenig zu sehen, in Punkto Populismus und Österreich-Zentrierung kann der Wahlkampf 2009 durchaus als Fortsetzung von 2004 gesehen werden.

- 
- 1 Tenscher, Jens (2005): Mit halber Kraft voraus! Parteienkampagnen im Europawahlkampf 2004, in: Tenscher, Jens (Hg): Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, Wiesbaden, 30.
  - 2 Weßels, Bernhard (2005): Europawahlen, Wählermobilisierung und europäische Integration, in: Tenscher, J.: Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, Wiesbaden, 89f.
  - 3 Schätzungsweise ein Zehntel bis ein Drittel der Ausgaben in einem Nationalratswahlkampf, ORF Zeit im Bild 2, Sendung vom 2. Juni 2009, auch auf [www.derstandard.at](http://www.derstandard.at), "EU-Wahlen reißen kein Loch in Parteikasse", <http://derstandard.at/fs/1234506987615/EUWahlen-reissen-kein-Loch-in-Parteikasse>, 15.2.2009, abgerufen am 20.6.2009.

## Das Ergebnis

Der Ausgang der Europawahl 2009 in Österreich brachte neben Erwartetem auch einige Überraschungen. Vor allem die medial aufgebaute Erwartungshaltung hinsichtlich eines knappen Rennens um Platz Eins, was als Teil des Phänomens des „horse race journalism“ bekannt ist und interpretiert werden kann,<sup>4</sup> und die prognostizierte Höhe der Gewinne der FPÖ wurden im Ergebnis nicht bestätigt.

Tabelle 1: Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament 2009

	Stimmanteil			Mandate		
	2009	2004	+/-	2009	2004	+/-
ÖVP	30,0	32,7	-2,7	6	6	
SPÖ	23,7	33,0	-9,6	4	7	-3
HPM	17,7	14,0	3,7	3	2	+1
FPÖ	12,7	6,3	6,4	2	1	+1
Grüne	9,9	12,9	-3,0	2	2	
BZÖ	4,6	n.k.				
KPÖ	0,7	0,8	-0,1			
JuLis	0,7	n.k.				

Quelle: Bundesministerium für Inneres

Die SPÖ verlor fast 10 Prozentpunkte und musste mit rund 24% ihr schlechtestes Ergebnis bei einer bundesweiten Wahl in der Zweiten Republik hinnehmen. Mit Abstand stärkste Partei wurde die ÖVP mit 30% der Stimmen. Sie verlor zwar ebenfalls rund 3 Prozentpunkte, der Vorsprung auf die SPÖ wurde jedoch intern und extern als klarer Erfolg gewertet.

Deutlich zulegen konnte Hans Peter Martin. Nach 14% im Jahr 2004 erreichte er knapp 18% und blieb die drittstärkste österreichische Partei auf EU-Ebene. Die FPÖ, die vom niedrigen Niveau von 6% startete, kam auf knapp 13%, was ebenfalls eine deutliche Steigerung im Vergleich zu vor fünf Jahren bedeutete. Allerdings kam sie deutlich unter dem Nationalratswahlresultat von 2008 und dem prognostizierten Potential zu liegen und hält zehn Jahre nach der Europawahl von 1999 bei rund der Hälfte des damaligen Stimmenanteils.

Erwartungsgemäß fielen hingegen die Verluste der Grünen aus, die wieder auf den fünften Platz im Parteienspektrum zurückfielen und nur mehr knapp 10% der Stimmen erreichten. Sie konnten jedoch dank der Briefwahlstimmen ihr zunächst wackelndes zweites Mandat behalten.

<sup>4</sup> Rosenberger, Sieglinde/Seeber, Gilg (2003): Kopf an Kopf. Meinungsforschung im Medienwahlkampf, Wien.

Die SPÖ musste drei Sitze im Europaparlament abgeben, wovon je einer an Hans Peter Martin und die FPÖ ging. Das dritte Mandat entfiel aufgrund der Reduzierung der Abgeordnetenzahl (von 785 auf 736 Sitze).

Das BZÖ konnte zwar einen Stimmenanteil von 4,6% verbuchen, aber aufgrund der Wahlarithmetik kein Mandat erringen. Die anderen kandidierenden Parteien – die KPÖ und die Liste JuLis – kamen jeweils auf 0,7% und spielten weder im Wahlkampf noch für das Resultat eine große Rolle.

### Wahlbeteiligung bei Europawahlen – Nichtwählen bleibt salonfähig

Die geringe Wahlbeteiligung bei Europawahlen, die kein österreichisches Phänomen ist, sondern in sehr vielen Mitgliedsländern der EU auftritt, ist eines der Merkmale von sogenannten Second Order Elections.<sup>5</sup> Den Wählerinnen und Wählern fehlt im Vergleich zu nationalen Wahlen das Element des Unterstützens oder Sanktionierens einer Regierung durch die Wahl.<sup>6</sup> Gewählt werden keine nationalen Parlamentsmehrheiten, eine Stilisierung der Wahl zu einer direkten Entscheidung über politische Spitzenpositionen (wie sie etwa bei Nationalratswahlen durch die Darstellung der Listenführer als Kanzlerkandidaten erzeugt wird) kann nicht stattfinden. Was die individuelle Stimme somit bewirkt, ist für WählerInnen schwer nachzuvollziehen, zumal die national gewählten ParlamentarierInnen sich größtenteils in europäische Fraktionen integrieren.

Weiters gilt das Wahlsystem für die Europawahlen als nicht förderlich für die Wahlbeteiligung, weil es beispielsweise für die WählerInnen schwierig ist, den Ausgang der gesamten Wahl zu antizipieren.<sup>7</sup> Medial wird maximal der nationale Wettbewerb und Ausgang thematisiert, entscheidende Stimmen- und Mehrheitsverschiebungen samt der damit zusammenhängenden Richtungsentscheidungen auf europäischer Ebene finden so gut wie keine Beachtung. Geringe Wahlbeteiligung alleine ist aber noch kein zwingender Hinweis auf mangelnde Legitimation.

---

5 Reif, Karlheinz/Schmitt, Hermann (1980): Nine Second Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: *European Journal of Political Research* 8 (1).

6 Delwit, Pascal (2002): Electoral Participation and the European Poll: A Limited Legitimacy, in: Pascal, Perrineau/Gérard, Grunberg/Colette, Ysmal (Hg): *Europe at the polls. The European elections of 1999*, New York, 215.

7 Mather, John (2006): *Legitimizing the European Union. Aspirations, Inputs and Performance*, Basingstoke, 68.

Die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen 2009 betrug in Österreich 45,97%. Damit konnte das Absinken der Wahlbeteiligung gestoppt werden, und es trat eine Stabilisierung auf niedrigem Niveau ein.

Die Wählerstromanalyse<sup>8</sup> zeigt zudem, dass zwar die große Mehrheit der NichtwählerInnen 2009 auch schon 2004 nicht an den Europawahlen teilgenommen hatte, die SPÖ aber deutlich Stimmen an die NichtwählerInnen verlor, die FPÖ hingegen besonderes viele ehemalige NichtwählerInnen re-mobilisieren konnte.

Die Ergebnisse der Wahltagsbefragung<sup>9</sup> verdeutlichen bei aller Einschränkung, die eine Umfrage in Hinblick auf die Schätzung der Wahlbeteiligung hat<sup>10</sup>, dass sich die Höhe der Wahlbeteiligung durchwegs nach soziodemographischen Gruppen, aber auch nach Einstellungen unterscheidet.

Tabelle 2: Wahlbeteiligung in Gruppen

Gruppe	Wahlbeteiligung in Prozent
Altersgruppe	
bis 34 Jahre	50
35 bis 59 Jahre	48
60 Jahre und älter	42
Formaler Bildungsabschluss	
Pflichtschule	37
Lehre	47
Mittlere Schule	50
Matura und höher	54
Einstellung zur EU***4	
EU-BefürworterInnen	54
EU-GegnerInnen	37

Quelle: ISA/SORA Wahltagsbefragung, im Auftrag des ORF<sup>11</sup>

8 Quelle: SORA Wählerstromanalyse, im Auftrag des ORF, <http://www.sora.at/de/start.asp?b=554>, abgerufen am 12. Juni 2009, 20:15 Uhr.

9 ISA Institut für Strategische Analyse und SORA Institute for Social Research and Analysis im Auftrag des ORF: telefonische Umfrage, n=1.251, Feldzeit 4. Juni bis 7. Juni 2009, Wahlberechtigte zur Europawahl ab 16 Jahren, Interviews durchgeführt vom Institut für Panelresearch.

10 Wahlteilnahme ist ein sozial erwünschtes Verhalten, daher neigen RespondentInnen von Umfragen dazu, Nicht-Teilnahme zu verschweigen. Bei den Europawahlen, wo die geringe Wahlbeteiligung schon Wochen vor der Wahl diskutiert wird, ist die Bereitschaft der Befragten zuzugeben, dass sie nicht gewählt haben, relativ hoch. Die AutorInnen definieren all jene Personen als NichtwählerInnen, die entweder offen zugeben, nicht gewählt zu haben, als auch jene, die auf die Frage nach dem Wahlverhalten keine Partei angeben oder die Antwort verweigern.

11 Fragestellung im Wortlaut: Ist allgemein gesehen die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union Ihrer Meinung nach eher eine gute Sache oder eher eine schlechte Sache? Personen, die „eher eine gute

Die niedrigste Wahlbeteiligung zeichnete sich bei älteren Menschen, insbesondere bei älteren Frauen, ab. Dieses Ergebnis kontrastiert das Ergebnis der Wahlen 2004, damals waren es vor allem die Jungen, die nicht an der Wahl teilgenommen haben.<sup>12</sup> Möglicherweise erklärt sich der Unterschied auch dadurch, dass die SPÖ 2009 besonders schlecht mobilisiert hat und ihre (tendenziell älteren) WählerInnen nicht davon überzeugen konnte, zur Wahl zu gehen.

Deutlich sind auch die Unterschiede nach höchstem formalen Bildungsabschluss: Während nur 37% der Personen mit Pflichtschulabschluss an den Europawahlen teilgenommen haben, waren es 54% jener mit Matura und höheren Abschlüssen.

Tabelle 3: Nichtwahlmotive

Nichtwahlmotiv	in Prozent der NichtwählerInnen	Davon: WählerInnen bei der NRW 2008
Keiner der Kandidaten*** <sup>13</sup> spricht mich an	38	46
Keine der Parteien spricht mich an	32	36
Ich bin von der EU und ihren Repräsentanten enttäuscht	31	36
Ich habe kein Interesse an der Europawahl	26	27 ns
Österreich hat in der EU ohnehin keinen Einfluss	21	25
Es macht keinen Unterschied, welche Parteien im Europaparlament vertreten sind	20	21 ns
Aus Protest gegen die Politik und die Politiker in Österreich	16	18 ns
Ich bin persönlich verhindert	11	14
Ich weiß gar nicht, was bei der Europawahl gewählt wird	5	5 ns

Quelle: 13 ISA/SORA Wahltagsbefragung, im Auftrag des ORF, n=523 NichtwählerInnen, Prozent der NichtwählerInnen, die dem Motiv „sehr“ zustimmen; ns: kein statistisch signifikanter<sup>14</sup> Unterschied zwischen WählerInnen der Nationalratswahl und NichtwählerInnen der Nationalratswahl.

Auch die Grundhaltung zur EU beeinflusst die Wahlteilnahme: Personen, die die Mitgliedschaft Österreichs bei der EU prinzipiell als gute Sache bewerten, waren immerhin zu 54% wählen, EU-GegnerInnen, also jenen WählerInnen, die die Mitgliedschaft Österreichs bei der EU überwiegend negativ bewerten, nur zu 37%.

Sache“ antworten, werden hier als EU-BefürworterInnen bezeichnet, jene, die die Mitgliedschaft als eine „eher schlechte Sache“ bewerten, als EU-GegnerInnen.

12 Picker, Ruth/Zeglovits, Eva (2005b): Wen interessieren schon die Europawahlen? Die NichtwählerInnen der Europawahlen 2004, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hg): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004, Wien-München.

13 In den Fragebögen wurden keine gender-neutralen Formulierungen in der Pluralbildung verwendet, da dies (noch) nicht der Alltagssprache der Befragten entspricht.

14 Chi-Quadrat Unabhängigkeitstest, Alpha = 0,05.

2004 waren die Nichtwahlmotive geprägt von der großen Skepsis der ÖsterreicherInnen gegenüber der EU.<sup>15</sup> 2009 zeigte sich ein ähnliches Bild.

Stärkstes Nichtwahlmotiv war das unattraktive Parteien- bzw KandidatInnen-Angebot. Jeweils über 30% der NichtwählerInnen stimmen diesen Aussagen „sehr“ zu. Die Unzufriedenheit mit den zur Wahl stehenden Parteien oder Personen fiel deutlich stärker aus als etwa bei den Nationalratswahlen 2008<sup>16</sup> – dies kann sowohl als Antwort der WählerInnen auf den Wahlkampf als auch auf die Auswahl der ListenführerInnen interpretiert werden.

Zentrales Nichtwahlmotiv war auch die Enttäuschung mit der EU und ihren RepräsentantInnen, dem 31% der NichtwählerInnen zustimmten. Der Protest gegen die EU fiel sichtbar stärker aus als der Protest gegen die nationale Politik (16%).

Etwa jede/r vierte NichtwählerIn nannte mangelndes Interesse als Motiv für das Fernbleiben von der Wahl.

Die NichtwählerInnen artikulierten auch ein Gefühl der Ohnmacht, in dem sie die Aussagen, dass Österreich zu wenig Einfluss in der EU hätte bzw. dass es ohnehin keinen Unterschied mache, wer im Europaparlament vertreten sei, ebenfalls zu einem wichtigen Nichtwahlmotiv machten.

Auffällig ist auch, dass WählerInnen der Nationalratswahl, also Personen, die zwar bei der Nationalratswahl wählen gehen, nicht aber bei der Europawahl, besonders deutlich die Motive des unattraktiven Angebotes an KandidatInnen und Parteien, sowie die Enttäuschung über die EU und ihren RepräsentantInnen artikulieren. Diese NichtwählerInnen protestieren nicht gegen die nationale Politik, sondern tatsächlich gegen die EU und das, was national aus dem Europawahlkampf gemacht wird.

## Wählerwanderungen zwischen 2004 und 2009

Europawahlen sind Mobilisierungswahlen. Die Wählerwanderungen zwischen WählerInnen und NichtwählerInnen sind für alle Parteien die relevanten Stimmbewegungen und wichtiger als der direkte Stimmenaustausch zwischen den Parteien.

---

15 Plasser, Fritz/Ulram, Peter A. (2005): Ruhe und Unruhe. Die Bundespräsidentenwahl und die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hg): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004, Wien-München; dazu auch Picker, Ruth/Zeglovits, Eva (2005b): Wen interessieren schon die Europawahlen? Die NichtwählerInnen der Europawahlen 2004, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hg): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004, Wien-München.

16 ISA und SORA Wahlanalyse zur Nationalratswahl 2008, im Auftrag des ORF, [http://www.sora.at/images/doku/SORA\\_ISA\\_Analyse\\_NRW\\_2008.pdf](http://www.sora.at/images/doku/SORA_ISA_Analyse_NRW_2008.pdf), abgerufen am 12.6.2009, 21h.

Tabelle 4: Wählerströme zwischen Europawahl 2004 und Europawahl 2009 in Prozent der Stimme von 2004

	SP 09	VP 09	HPM 09	GR 09	FP 09	BZ 09	SO 09	NW 09	Summe
SP 04	64	2	9	1	3	2		18	100
VP 04	1	82	3	1	2	2		8	100
HPM 04	4	5	61	2	16	4		9	100
GR 04	11	12	6	56	1	1	2	11	100
FP 04	3	5	8	1	50	18		15	100
SO 04	5		7	12		5	57	15	100
NW 04	2	3	4	2	5	1		82	100

Quelle: SORA Wählerstromanalyse im Auftrag des ORF, in Prozent der WählerInnen von 2004, etwa: 64% der SPÖ-WählerInnen von 2004 haben auch 2009 SPÖ gewählt, 2% sind zur ÖVP gewechselt usw., „SO“ = sonstige Parteien und Listen, „NW“ = NichtwählerInnen, inkl ungültige Stimmen.

Die Wählerströme der EU-Wahl 2009 zeigen die Hauptursache für das schwache Abschneiden der SPÖ. Mit einer Behalterate von nur 64% konnte sie gerade einmal zwei Drittel ihrer WählerInnen von 2004 zur erneuten Stimmabgabe für sich motivieren, immerhin 18% (das sind in etwa 150.000 Stimmen) gingen an die NichtwählerInnen verloren. Die Behalterate ist zwar nicht niedriger als die anderer Parteien, doch konnte die SPÖ zusätzlich keine neuen Wählergruppen erschließen und somit den Verlust nicht kompensieren.

Die ÖVP konnte demgegenüber 82% ihrer WählerInnen halten und die Verluste an andere Parteien und die NichtwählerInnen gering halten. Der ÖVP gelang die Mobilisierung der Wählerschaft wesentlich besser als der SPÖ.

Hans Peter Martin verlor zwar rund 16% seiner Stimmen von 2004 an die FPÖ (von der er damals deutlich gewinnen konnte), schaffte es aber, 9% ehemaliger SPÖ-WählerInnen und – was in absoluten Stimmen wichtiger ist – 4% der früheren NichtwählerInnen von sich zu überzeugen. Damit war sein Stimmensaldo klar positiv.

Nur rund 50% der FPÖ-WählerInnen von 2004 entschieden sich auch 2009 für diese Partei, doch sie konnte am besten von allen kandidierenden Gruppen NichtwählerInnen für sich gewinnen. Diese Wählerbewegung lässt sich mit dem sehr schlechten Abschneiden der FPÖ im Jahr 2004 erklären, als gleich 60% ihrer damaligen Stimmen ins Nichtwählerlager wechselten. Vor diesem Hintergrund ist deren Re-Mobilisierung plausibel.

Die Grünen verloren zu gleichen Teilen an SPÖ, ÖVP und NichtwählerInnen Stimmen und konnten trotz einiger weniger Zugewinne ihr Ergebnis insgesamt nicht positiv halten.

## Wahlmotive – Warum gerade diese Partei?

Die Wahlmotive bei der Europawahl 2009 in Österreich hatten nur teilweise mit dem Thema EU zu tun und reflektierten damit den gesamten Wahlkampfverlauf. Abgesehen davon bewegten sie sich in bereits von früheren Wahlen her bekannten Bahnen, eine klare Trennung gab es zwischen den (österreichischen) Regierungs- und Oppositionsparteien.

Tabelle 5: Wahlmotive pro Partei<sup>17</sup>

	SPÖ	ÖVP	HPM	FPÖ	Grüne
Ich bin Stammwähler der Partei	61	60	10	28	36
Die Partei vertritt meine Interessen am besten	55	59	49	68	55
Die Partei vertritt am besten die Interessen Österreichs in der EU	47	54	43	50	59
Die Partei setzt auf die wichtigen Themen	45	53	57	75	36
Der/die Spitzenkandidat/in hat mich besonders angesprochen	26	22	53	26	11
Die Wahlwerbung hat mich besonders angesprochen	10	7	18	12	6
Parteispezifisches Wahlmotiv 1*	61	61	29	87	81
Parteispezifisches Wahlmotiv 2*	72	58	75	81	88
Parteispezifisches Wahlmotiv 3*	39	26	78	29	60

Quelle: ISA/SORA Wahltagsbefragung, im Auftrag des ORF, n=654 WählerInnen (nur genannte Listen), Prozent der WählerInnen der jeweiligen Partei oder Liste, die dem Motiv „sehr“ zustimmen.

\*Die parteispezifischen Wahlmotive:

SPÖ 1: Es ist wichtig, dass die Sozialdemokraten im Europaparlament gestärkt werden

SPÖ 2: Die SPÖ setzt sich für mehr soziale Gerechtigkeit und Arbeitsplätze in der EU ein

SPÖ 3: Die SPÖ tritt für Volksabstimmungen über EU-Verträge ein

ÖVP 1: Es ist wichtig, dass die Volksparteien im Europaparlament gestärkt werden

ÖVP 2: Die ÖVP setzt sich für eine bessere Förderung der Wirtschaft in der EU ein

ÖVP 3: Die ÖVP ist die einzige Pro-Europa-Partei

HPM 1: Die Berichterstattung in den Zeitungen hat mich überzeugt

HPM 2: Kontrolle und Verhinderung von Missständen

HPM 3: Hans Peter Martin ist kein typischer Politiker

Grüne 1: Die Grünen: Es ist wichtig, dass die Grünen im Europaparlament gestärkt werden

Grüne 2: Die Grünen bringen Umwelt- und Klimaschutz in die EU ein

Grüne 3: Die Grünen haben als einzige Partei eine Frau an der Spitze

FPÖ 1: Die FPÖ tritt gegen Zuwanderung auf

FPÖ 2: Die FPÖ tritt gegen den EU Beitritt der Türkei auf

FPÖ 3: Kontrolle und Verhinderung von Missständen

<sup>17</sup> Die Motive für das BZÖ werden aufgrund der kleinen Fallzahl nicht ausgewiesen Quelle: SORA Wählerstromanalyse, im Auftrag des ORF, <http://www.sora.at/de/start.asp?b=554>, abgerufen am 12. Juni 2009, 20:15 Uhr.



Das wichtigste Motiv für die ÖVP zu stimmen war 2009 die Absicht, die Volksparteien im Europäischen Parlament stärken zu wollen, direkt gefolgt vom Stammwählermotiv, der Interessensvertretung und dem Einsatz der ÖVP für Wirtschaftsthemen.

Bei der SPÖ war ihr thematischer Einsatz für soziale Gerechtigkeit und Arbeitsplätze das mit Abstand dominante Wahlmotiv, dahinter folgten die Stärkung der Fraktion im Europaparlament und die Tradition.

Die österreichischen Regierungsparteien zeigten hier ein vergleichbares Muster. Neben ihrem Kernthema waren die Wahlmotive eher unspezifisch und deuten auf eine (unterschiedlich erfolgreiche) Mobilisierung von StammwählerInnen hin.

Ganz anders war das bei den WählerInnen von Hans Peter Martin. Sie entschieden sich vor allem für ihn, weil er als untypischer Politiker gilt. Ebenso wichtig war sein Anspruch, für die Kontrolle von Missständen zu stehen. Demgegenüber spielten andere Aspekte nur eine untergeordnete Rolle.

Fast 90% der FPÖ-WählerInnen entschieden sich für die Partei aufgrund ihres Eintretens gegen Zuwanderung, die Absage an einen EU-Beitritt der Türkei war ebenso ein sehr starkes Wahlmotiv. Folgerichtig war das Eintreten der FPÖ für bestimmte Themen ein wesentlicher Faktor für die individuelle Wahlentscheidung. Damit mobilisierte die FPÖ – auf den ersten Blick für eine Oppositionspartei untypisch – nicht hauptsächlich mit Protestmotiven gegen die amtierende Regierung oder Kontrollansprüchen, sondern mit inhaltlichen Aussagen.

Bei den Grünen waren die Stärkung der Fraktion sowie die Umweltschutz- und Klimapolitik die entscheidenden Wahlmotive. Bemerkenswert erscheint, dass das drittstärkste Wahlmotiv – wenn auch mit relativ großem Abstand zu den beiden erstgenannten – die Vertretung österreichischer Interessen in der EU war. Im Vergleich mit den anderen Parteien war dieses Motiv bei den Grünen am stärksten ausgeprägt. Das ist insofern paradox, als dass die Partei als einzige einen koordinierten europäischen Wahlkampf mit der grünen Fraktion im Europaparlament betrieb und sich prononciert pro europäisch positioniert hatte.

Der Vergleich zwischen den Parteien zeigt noch andere interessante Aspekte. So fehlte bei der ÖVP im Gegensatz zu allen anderen Parteien ein hervorstechendes Wahlmotiv. Selbst der höchste Ausschlag an Zustimmung zu einer Aussage erreichte nur einen vergleichsweise niedrigen Wert von rund 60%. Dies kann als Indiz dafür herangezogen werden, dass der Partei eine Mobilisierung ohne thematischen Hintergrund gelungen ist. Anders ausgedrückt, die ÖVP hat es offensichtlich geschafft, ihre WählerInnen trotz einer nur mittelmäßigen Begeisterung für die Linie der Partei, den Spitzenkandidaten oder sonstige Faktoren zur Stimmabgabe zu bewegen.

Der oder die SpitzenkandidatIn spielte bei keiner Partei eine nennenswerte Rolle, was das dominierende Nichtwahlmotiv der Unattraktivität der KandidatInnen fortschreibt. Einzige Ausnahme war die Liste von Hans Peter Martin, wobei sich die Bedeutung der Person dort aus der Zusammensetzung und Gründung der Liste ergibt. Bereits 2004 war Martin der als Motiv wichtigste Kandidat.<sup>18</sup> Die aufgebotenen PolitikerInnen konnten zwar durchwegs als etabliert und erfahren gelten, allerdings wurden mit ihnen aktuell keine weitergehenden innenpolitischen Karriereaussichten verknüpft. Im Gegenteil wurden sogar ehemalige Akteure wieder reaktiviert, wie etwa im Fall der ÖVP. Parteifunktionäre in derzeit hohen innenpolitischen Funktionen fanden sich nicht unter den KandidatInnen. Dies mag als Beispiel für die Bewertung der Bedeutung des EU-Parlaments durch die Parteien selbst dienen.

Im Vergleich zur EU-Wahl 2004<sup>19</sup> fällt weiter auf, dass das Traditionsmotiv bei den Regierungsparteien SPÖ und ÖVP stark nachgelassen hat. Erreichten sie vor fünf Jahren noch jeweils über 70% Zustimmung zu diesem Motiv, so waren es 2009 nur mehr 60%.

### Wahlverhalten in Gruppen – Wer wählt wen?

2009 konnte die ÖVP in allen großen Wählergruppen die stärkste Partei werden. Sie überholte die SPÖ auch bei den ArbeiterInnen und den PensionistInnen und damit in zwei Milieus, die traditionelle Stärken der Sozialdemokratie sind. Das Problem der Mobilisierung schlug somit bei der SPÖ quer zur Wählerschaft stark durch. Überdurchschnittlich stark war die ÖVP bei Männern sowie bei Personen über 60 Jahren (wobei hier großteils Parallelitäten mit den PensionistInnen bestehen). Etwas schwächer lag sie bei jüngeren Personen, bei Frauen und ArbeiterInnen.

Ihr stärkstes Ergebnis konnte die SPÖ trotz Verlusten noch bei älteren Personen erreichen, dort kam sie auf 29%, unter den PensionistInnen sogar auf 31%. Wie schon bei der Nationalratswahl 2008<sup>20</sup> kam ein Großteil der Stimmen der SPÖ von diesen älteren WählerInnen, die auch mengenmäßig einen wesentlichen Teil der gesamten Wählerschaft darstellen. Bei der EU-Wahl übertraf sie ihr Ergebnis hier zwar um bis zu sieben Prozentpunkte, insgesamt war aber dieser Erfolg zu wenig, um am Gesamtergebnis etwas ändern zu können.

---

18 Filzmaier, Peter/Peter Hajek (2005): Das österreichische Wahljahr 2004, in: SWS-Rundschau (1), 29.

19 Für eine Übersicht vgl. Filzmaier, Peter/Peter Hajek (2005): Das österreichische Wahljahr 2004, in: SWS-Rundschau (1).

20 Filzmaier, Peter/Christoph Hofinger/et al (2009): Die Nationalratswahl 2008: Ergebnisse und Wahlverhalten, in: Filzmaier, Peter/Plaikner, Peter/Karl A. Duffek (Hg): Stichwort Wählen, Wien, 29.

Bei den ArbeiterInnen kam die SPÖ nur auf 17% und war ex aequo mit Hans Peter Martin die nur drittstärkste Partei. Die Distanz zur ÖVP betrug in dieser Gruppe ganze zwölf Prozentpunkte, auf die FPÖ verlor sie immer noch sieben Prozentpunkte.

Tabelle 6: Wahlergebnis in wichtigen soziodemografischen Gruppen

	ÖVP	SPÖ	HPM	FPÖ	Grüne	sonstige
Gesamt	30	24	18	13	10	5
Männer	32	23	15	15	9	6
Frauen	28	24	22	11	10	5
unter 35	28	22	14	19	14	3
35-59	30	23	20	10	10	7
über 60	33	29	21	10	2	5
Angestellte	30	26	14	9	15	6
ArbeiterInnen	29	17	17	24	5	8
PensionistInnen	32	31	22	10	1	4

Quelle: 2009: ISA/SORA Wahltagsbefragung, im Auftrag des ORF, n=654 WählerInnen (nur genannte Listen).

Die Tragweite der Stimmverschiebungen in den Subgruppen wird deutlich, wenn man den jeweiligen Abstand zwischen den Parteien im Jahr 2004<sup>21</sup> mit jenem im Jahr 2009 vergleicht. So errang die SPÖ vor fünf Jahren sieben Prozentpunkte mehr an Stimmen bei PensionistInnen als die ÖVP. 2009 lag die ÖVP einen Prozentpunkt voran. Bei ArbeiterInnen war die SPÖ 2004 noch auf 44% gekommen und hatte sowohl FPÖ (als damals drittstärkste Arbeiterpartei hinter Hans Peter Martin) und ÖVP um 27 bzw 30 Prozentpunkte distanziert.

Hans Peter Martin erzielte sein stärkstes Ergebnis bei Frauen und bei WählerInnen über 60 (bzw PensionistInnen). Letzteres ist eine Parallele zu 2004, wobei sich seine Stärke in dieser Gruppe zu einem Gutteil durch die Schwäche der SPÖ und teilweise damit korrespondierenden Stimmverschiebungen erklären lässt. Er erzielte in diesen Gruppen jeweils deutlich über 20%. Unterdurchschnittlich konnte er bei Männern, Angestellten und jüngeren WählerInnen punkten.

Die FPÖ war insbesondere bei ArbeiterInnen und bei WählerInnen unter 35 stark, wo sie die 20-Prozent-Marke überschritt bzw. knapp erreichte. Die Stärke in diesen Gruppen deckt sich mit früheren Ergebnissen der Partei, insbesondere bei der Nationalratswahl 2008. In allen

21 Vgl ua Filzmaier, Peter/Peter Hajek (2005): Das österreichische Wahljahr 2004, in: SWS-Rundschau (1); Filzmaier, Peter/Flooh, Perlot (2008): Im Schatten des Nationalrats? Die Spannung der Landtags- und Gemeinderatswahlen 2008, in: SWS-Rundschau (4).

anderen Gruppen lag sie hingegen hinter ihrem Gesamtergebnis, was die Bedeutung von jüngeren Arbeiterstimmen für die FPÖ verdeutlicht.

Bei den Grünen brachte die soziodemographische Aufgliederung des Ergebnisses keine Überraschung. Einmal mehr waren sie bei PensionistInnen respektive Personen über 60 Jahren quasi nicht vorhanden. Ihre WählerInnen sind vor allem in der jüngeren Bevölkerung sowie bei den Angestellten zu finden.

Der Versuch, die EU-Wahl 2009 in längerfristige Trends einzuordnen gelingt nur teilweise. Bei der Differenzierung des Wahlverhaltens nach soziodemographischen Aspekten kann man im Groben folgende Muster beobachten:<sup>22</sup>

Frauen wählen tendenziell eher Parteien links der Mitte (SPÖ und vor allem Grüne), während Männer eher zu Parteien rechts der Mitte tendieren (ÖVP und vor allem FPÖ). Dieses geschlechtsspezifische Wahlverhalten wird mit dem Begriff *gender gap* bezeichnet.

Ähnliche Unterschiede gibt es hinsichtlich des Alters, was mit der Bezeichnung *generation gap* umschrieben wird. Jüngere WählerInnen neigen eher zu FPÖ und Grünen, ältere BürgerInnen dagegen mehr zu ÖVP und insbesondere SPÖ.

Tabelle 7: Wahlergebnis nach Einstellung zur EU bzw Betroffenheit von der Wirtschaftskrise<sup>23</sup>

	ÖVP	SPÖ	HPM	FPÖ	Grüne	sonstige
Gesamt	30	24	18	13	10	5
EU-BefürworterInnen	36	24	15	7	12	6
EU-Gegner	11	11	31	39	1	7
von der Wirtschaftskrise betroffene Erwerbstätige*** <sup>23</sup>	36	14	13	23	10	4
von der Wirtschaftskrise nicht betroffene Erwerbstätige	23	30	17	12	12	6

Ein klar differenziertes Bild der Wahlentscheidung zeigt sich zwischen BefürworterInnen und GegnerInnen der EU. Während die Regierungsparteien unter ersteren mit rund 60% eine klare Mehrheit haben, schrumpft dieser Stimmanteil bei den EU-Gegnern auf 22%. Hans Peter Martin und die FPÖ schaffen hingegen 31 und 39%.

Der *gender gap* war 2009 nur bei Hans Peter Martin relevant. Leichten Überhängen der ÖVP und FPÖ bei Männern steht ein ausgeglichenes Bild zwischen den Geschlechtern bei den Grünen und praktisch keine Abweichungen bei der SPÖ gegenüber.

<sup>22</sup> Vgl ua Filzmaier, Peter/Peter Hajek (2005): Das österreichische Wahljahr 2004, in: SWS-Rundschau (1); Filzmaier, Peter/Flooh, Perlot (2008): Im Schatten des Nationalrats? Die Spannung der Landtags- und Gemeinderatswahlen 2008, in: SWS-Rundschau (4).

<sup>23</sup> Vgl etwa eine Analyse in „The Guardian“, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jun/07/eu-elections-social-democrats>, abgerufen am 22. Juni 2009, 9.00 Uhr.

Der generation gap lässt sich deutlicher belegen. Vor allem SPÖ und ÖVP lagen in der Gruppe der unter 35jährigen schlechter als bei Personen über 60, bei FPÖ und Grünen war es genau umgekehrt. Hans Peter Martin wurde ebenfalls stärker von älteren Menschen gewählt.

Die aktuelle Wirtschaftskrise wirkt sich schließlich ebenfalls auf die politischen Präferenzen in Österreich aus. Trennt man die Erwerbstätigen in von der Krise Betroffene und Nicht Betroffene, so wird vor allem ein klar überdurchschnittliches Ergebnis der FPÖ in der Gruppe der wirtschaftlich Betroffenen sichtbar.

Dies kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass es insbesondere der Sozialdemokratie nicht gelungen ist, sich in der Wirtschaftskrise als Stimme für die Erwerbstätigen zu profilieren, ein Phänomen, das nicht nur in Österreich, sondern in vielen Mitgliedsländern der EU zu beobachten ist.<sup>24</sup>

## Zusammenfassung

Schon 2004 war die Wahl kein klassischer Denkwort für die Regierung, aber Zeichen für eine große Unzufriedenheit mit der Europäischen Union, die in einem durch Populismus geprägten Wahlkampf strategisch genutzt wurde.<sup>25</sup>

2009 sieht das nicht anders aus. Nur eine der beiden Regierungsparteien – in diesem Fall die SPÖ – hat eine massive Niederlage erlitten. Die Rückeroberung von Platz Eins bei Europawahlen wurde zwar in der ÖVP als Erfolg gefeiert, aber auch die ÖVP musste Stimmverluste hinnehmen. Großer Gewinner war wieder die Liste Hans Peter Martin. Dieser hat durch die Wiederholung seines Wahlerfolges von 2004 bewiesen, dass er bei Europawahlen für die ÖsterreicherInnen eine echte Alternative zu den etablierten Parteien ist, und nicht zuletzt dank medialer Hilfe Proteststimmen hinter sich vereinen kann. Dieses zusätzliche Parteienangebot macht es für die FPÖ schwer, an ihre Stärke bei rein nationalen Wahlen heranzukommen. Für die Grünen hingegen ist das Ergebnis der Europawahlen eine weitere Enttäuschung im Wahljahr 2009.

Was die Europawahlen 2009 aber insgesamt zeigen, ist, dass die Parteien nicht aus den Ergebnissen von 2004 gelernt haben. Trotz der Analysen der Ursachen von Wahlbeteiligung und Wahlergebnis 2004 hat sich in der Kommunikation von Europa in Österreich kaum etwas geändert. Nach wie vor wird die EU als Sündenbock für viele unangenehme politische Entscheidungen instrumentalisiert. Die Aufmerksamkeit, die Parteien und Medien der Eu-

<sup>24</sup> Vgl etwa eine Analyse in „The Guardian“, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jun/07/eu-elections-social-democrats>, abgerufen am 22. Juni 2009, 9.00 Uhr.

<sup>25</sup> Picker, Ruth/Zeglovits, Eva (2005a): Europa-Wahlkampf in Österreich, in: Tenscher, Jens (Hg): Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, Wiesbaden.

ropäischen Union widmen, ist kaum gestiegen, ein Wahlkampf, der fünf oder sechs Wochen dauert, kann ein Defizit von fünf Jahren nicht ausgleichen.

EU-Wahlen werden weiterhin primär als nationale Entscheidungen gesehen, die auch den aktuellen Zustand und die Performance der nationalen Parteien widerspiegeln. Diese Einschätzung bestimmt den Zugang von politischen Akteuren ebenso wie den der Massenmedien. Eine über Österreich hinausgehende Sonderstellung, die der Wahl per se zukäme, wird nicht gewürdigt oder wenigstens gewährt. Dem sich daraus ergebenden Druck innenpolitischer Logik kann und/oder will sich keine der österreichischen Nationalratsparteien entziehen. Es bleibt daher mehr als fraglich, ob sich diese Grundhaltung rechtzeitig vor 2014 ändert.

# Im Zweifelsfalle für Europa. Medien und Parteien als nationale Stimmungsmacher für die Wahl, die keiner will

Peter Plaikner

---

## Einleitung

Das öffentliche Ansehen der EU im Allgemeinen und des Europäischen Parlaments im Besonderen ist in Österreich mehr als in anderen Ländern geprägt von einem Wechselspiel zwischen Politik und Medien, in dem statt wenigstens versuchter Gewaltentrennung die permanente Grenzüberschreitung den Handlungsrahmen bestimmt. Dadurch stellt sich ausgerechnet jener Staat immer wieder ins politische Abseits einer integrativen Entwicklung, der wirtschaftlich wie kein anderer von Beitritt und Osterweiterung profitiert (hat). Eine Hauptursache für diese Europa-Skepsis liegt in der beispiellosen Medienkonzentration.<sup>1</sup> Die *Kronen Zeitung* steht zwar stellvertretend für den Missstand der Masseninformatio, ihr inflationärer Einsatz als sein Synonym verdeckt aber umfassendere Strukturängel im Medien- und Parteienkomplex, dessen Ursprünge einerseits noch in der Neugestaltung der Presselandschaft nach dem Zweiten Weltkrieg liegen, andererseits in den vielen Jahren einer großen Regierungskoalition und ihrer Aufteilung nahezu aller Machtsphären im Staat. Ausgehend von diesen historischen Entwicklungen zeichnet der folgende Beitrag ihre Folgen für das aktuelle Image von Europa in Österreich nach. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Berichterstattung rund um die Wahlen zum Europäischen Parlament am 7. Juni 2009.

## Prolog

„(...) Nachdem eine überwältigende Mehrheit der Österreicherinnen und Österreicher 1994 für einen Beitritt zur Europäischen Union gestimmt hat, begegnen wir heute einer Stimmung der Verunsicherung und manchmal auch Ablehnung (...) Die SPÖ wird sich in der Bundesregierung für eine bessere Informationsarbeit einsetzen, die die Vor- und Nachteile der Mitgliedschaft in der EU objektiv und nachvollziehbar darstellt. Auf der Basis einer kontinuierlichen Information und einer offenen Diskussion sind wir der Meinung, dass zukünftige

---

<sup>1</sup> Plaikner, Peter (2007): Die Medienlandschaft zwischen Donau-Wasserkopf und Alpen-Herrgottswinkel, in: Filzmaier, Peter/Plaikner Peter/Duffek, Karl A. (Hg): Mediendemokratie Österreich, Böhlau, Wien, 197ff.

Vertragsänderungen, die die österreichischen Interessen berühren, durch eine Volksabstimmung in Österreich entschieden werden sollen (...).“<sup>2</sup>

Also schreiben der Regierungschef und sein -koordinator am 26. Juni 2008 ihrem Volke ins Stammbuch bzw. an Hans Dichand, den Herausgeber der Kronen Zeitung. Das ist zwar nicht die „relativ größte Zeitung der Welt“, wie es „eine der populärsten Legenden im politisch-medialen Komplex Österreichs“<sup>3</sup> behauptet, aber mit täglich nahezu drei Millionen Lesern<sup>4</sup> eines der mächtigsten Printprodukte Europas<sup>5</sup>. Kanzler Alfred Gusenbauer und Infrastrukturminister Werner Faymann bewirken mit diesem offenen Brief ein zutiefst österreichisches Glück und Ende. Mit den Worten „Es reicht!“ finalisiert Volksparteichef Wilhelm Molterer nur wenige Tage später die große Koalition mit den Sozialdemokraten.<sup>6</sup> Deren Personalkarussell befördert den Dichand-Günstling Faymann zuerst an die Spitze der Partei und dann zum Kanzlerkandidaten für die Neuwahl am 28. September, die die SPÖ gewinnt (29,3%). Allerdings wie die ÖVP (26%) mit geradezu traumatischen Werten.<sup>7</sup>

Die einstigen Großkoalitionäre schrumpfen endgültig zu Mittelparteien und erreichen gemeinsam nur noch 55,3 % der Wählerstimmen (2006 waren es noch 69,6%, 2002 sogar 78,8%). Die recht(spopulistischen) FPÖ (17,5%) und BZÖ (10,7%) werden mit einem Gesamtanteil von 28,2 % dem Anspruch eines dritten Lagers gerecht. Dennoch ist die öffentliche Diskussion der kommenden Monate weniger geprägt von Europas Image in Österreich und Österreichs Ansehen in Europa, als vom Verlust einer der prägendsten politischen Figuren der Zweiten Republik. Die Folgen von Jörg Haiders Unfalltod am 11. Oktober 2008 überschatten viele andere Entwicklungen<sup>8</sup> – zumindest bis zu den Landtagswahlen am 1. März 2009 in Kärnten und Salzburg.<sup>9</sup>

Dementsprechend unterbelichtet bleiben lange Zeit die ohnehin traditionell unter mangelnder Beteiligung leidenden Wahlen zum Europäischen Parlament. Sie finden statt vor einem

2 Volltext unter [http://www.krone.at/krone/S25/object\\_id\\_105493/hxcms\\_popup/index.html](http://www.krone.at/krone/S25/object_id_105493/hxcms_popup/index.html) (20.9.2009).

3 Der ORF-Journalist und Politikwissenschaftler Armin Wolf entlarvt diese Fehleinschätzung in seinem Weblog am 9.7.2008, online: <http://zib.orf.at/zib2/wolf/?page=12> (20.9.2009).

4 Verein Arbeitsgemeinschaft Media-Analysen (2009): Media-Analyse 2008, Wien; online: <http://www.media-analyse.at/studieDetail.do?year=2008> (21.9.2009).

5 Die World Association of Newspapers (WAN) listet in „World Press Trends 2005“ die 100 auflagenstärksten Zeitungen. Die Kronen Zeitung liegt auf Platz 45 und ist dort nach „Bild“ (6.), „Sun“ (11.) und „Mirror“ (26.) als viertgrößtes Tagblatt Europas; online: <http://www.wan-press.org/article2825.html> (29.9.2009).

6 Donig, Nikola/Pichl, Elmar (2008): Von ‚Es reicht!‘ bis ‚Faynachtsmann‘, in: Hofer, Thomas/Tóth, Barbara (Hg): Wahl 2008 – Strategien. Sieger, Sensationen, Molden, Wien, 46ff.

7 Amtliches Endergebnis in Detail-Aufschlüsselungen; online: <http://wahl08.bmi.gv.at/> (20.9.2009).

8 Kassel, Susanne (2009): Der Tod von Jörg Haider in den Medien, in: Journalismus in Österreich. Bericht der Abteilung Journalistik des Fachbereichs Kommunikationswissenschaft der Universität Salzburg in Zusammenarbeit mit GESPU, Eigenverlag, Salzburg, 12ff.

9 Amtliche Endergebnisse; online: <http://info.ktn.gv.at/ltwahl2009/> bzw. <http://www.salzburg.gv.at/20003stat/wahlen/ltw/index.htm> (20.9.2009).



medienwirtschaftlichen Hintergrund der rasanten Veränderung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht sowohl infolge inhaltlicher Angreifbarkeit als auch aufgrund finanzieller Verluste permanent in der öffentlichen Kritik.<sup>10</sup> Mit dem angekündigten Rückzug der WAZ-Mediengruppe aus der viele Jahre infolge gesellschaftlicher Blockaden ökonomisch geradezu gelähmten *Krone* zeichnet sich der Weggang eines weiteren ausländischen Konzerns aus Österreich ab. Vor der *Westdeutschen Allgemeinen* hat sich schon die *Süddeutsche Zeitung* mit der Abgabe ihrer *Standard*-Anteile aus Österreich verabschiedet. Im kommunikativen Windschatten dieser Entwicklungen bildet sich anfangs kaum beachtet durch Fusion von Styria und Moser Holding der künftig größte Medienkonzern des Landes heran.<sup>11</sup>

Neben der Einbettung zwischen die Landtagswahlen im Frühjahr und im Herbst (Vorarlberg und Oberösterreich) sorgt auch „Wählen mit 16“ für zusätzliche Rahmenbedingungen bei der Neubesetzung des Europäischen Parlaments. Denn die ersten bundesweiten Erfahrungen mit dieser Vorreiterrolle bescheren der durch zahlreiche Demokratieinitiativen<sup>12</sup> unterstützten Partizipationsverjüngung einen vielfach als schockierend empfundenen Ruck nach rechts.<sup>13</sup> Europa jedoch gilt als Hoffnungsträger in eine andere Richtung: In allen entsprechenden Markt- und Meinungsforschungen liegt die höchste Zustimmung zur EU bei den jüngsten Befragten.

## Die Entwicklung des Meinungsklimas zu EU und Europäischem Parlament

Die politische Kommunikation in Österreich verzichtet weitgehend auf eine Differenzierung von EU-Kommission, dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament. Die Vermengung zum Begriff Europa bzw. EU prägt nicht nur die meisten Meinungselemente der Medien, sondern auch die Einstellung der Bevölkerung. Dieser gefühlte Befund der öffentlichen Darstellung widerspricht allerdings den regelmäßigen Erhebungen im Auftrag der EU-Kommission, die den Österreichern ein sehr hohes Unterscheidungsvermögen der Institutionen attestieren – wobei aber nicht der Rat, sondern die Zentralbank als dritte Einrichtung abgefragt wird.

10 Österreichischer Rundfunk, ORF (2008): Wert über Gebühr. Public Value Bericht 07, Eigenverlag, Wien, online: [http://zukunft.orf.at/show\\_content.php?hid=25](http://zukunft.orf.at/show_content.php?hid=25) (21.9.2009).

11 Daten online: <http://images.derstandard.at/2009/09/14/1252776675379.jpg> und <http://images.derstandard.at/2009/09/15/1252781735707.jpg>; weiters Fidler, Harald (2009): Österreichs Medienwelt von A bis Z. Das komplette Lexikon mit 1000 Stichwörtern von ‚Abzockfernsehen‘ bis ‚Zeitungssterben‘, Falter Verlag, Wien; dazu aktuelle Online-Updates unter <http://www.diemedien.at/updates-zum-buch/> (21.9.2009).

12 ZB: „Entscheidend bis du“, Projektarchiv; online: <http://ebd2.bmukk.gv.at/?pg=content2&id=3> (20.9.2009).

13 profil (2008): Titelthema „Jugend am rechten Rand“, Nr 41.

Das Europäische Parlament genießt den vergleichsweise höchsten Bekanntheitsgrad (89%, EU: 89%) vor Zentralbank (86%, EU: 75%) und Kommission (83%, EU: 78%). Diese Werte liegen also gleichauf und über dem Unions-Durchschnitt. Das gilt auch für das Vertrauen der Österreicher ins Europaparlament (50%, EU: 48%) und noch mehr in die Zentralbank (58%, EU: 44%), nicht aber für jenes in die Kommission (43%, EU: 44%).<sup>14</sup>

Der in diesen Eurobarometern erforschte Meinungstrend widerspricht aber vor allem ganz klar der Behauptung von Gusenbauer und Faymann in ihrem Brief an Dichand, in dem sie eine Verschlechterung der Europastimmung beklagen. Eine solche Entwicklung kann offenbar nicht einmal die *Kronen Zeitung* herbei schreiben. Denn die EU-Zustimmung ist in Österreich zwar immer noch unterdurchschnittlich, steigt aber nach ihrem Tiefpunkt 2004 zumindest seit 2006 geradezu kontinuierlich an. Ausgerechnet im Herbst 2008 erreicht sie den höchsten Wert seit zehn Jahren – im Frühjahr 2009 vor den Wahlen zum Europäischen Parlament verbessert sie sich noch einmal.<sup>15</sup>

Tabelle 1: EU-Klima (in Österreich vs. EU-Staaten-Durchschnitt) 1999 – 2009

Jahr		99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	08	09
Eurobarometer Nr.		51	53	55	57	59	61	63	65	67	69	70	71
gute/ schlechte Sache	AT	36	33	34	37	34	30	37	34	36	36	39	41
		23	25	21	16	19	29	23	24	25	26	21	19
	EU	49	49	48	53	54	48	54	55	57	52	53	53
		12	14	13	11	11	17	15	13	15	14	15	15
Vorteile ja/nein	AT	37	34	38	40	41	38	41	39	44	36	47	47
		40	48	42	40	43	47	46	43	43	47	42	43
	EU	44	47	45	51	50	47	55	54	59	54	56	56
		29	32	30	26	29	35	33	33	30	31	31	31

Zehn-Jahres-Entwicklung zu den Fragen „Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist eine/keine gute Sache bzw bringt Vorteile oder nicht“. Ergebnisse der Eurobarometer-Frühjahrsbefragungen von 1999 bis 2009 im Vergleich mit der Herbstbefragung 2008 (Eurobarometer Nr 70); fehlende Prozent auf 100 in Frage 1 sind „unentschieden“, in Frage 2 „keine Antwort“ (Quelle: Eurobarometer, Zusammenstellung durch den Autor).<sup>16</sup>

14 Schönherr, Daniel/Pitters, Harald (2009): Standard Eurobarometer 71 – TNS Opinion & Social, Nationaler Bericht Österreich, 9; online: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb71/eb71\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_en.htm) (20.9.2009).

15 Ebd, 33ff.

16 Online: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm) (29.9.2009).

Hielten zehn Jahre zuvor erst 31% der Österreicher die EU für „eine gute Sache“, sind es im Frühjahr 2009 bereits 41%. Der Anteil der Gegner sinkt von 1999 noch 23% auf nun 19% (bei 36 bzw 38% Unentschlossenen). Ähnlich verläuft der Trend beim Erkennen von Vorteilen in der EU-Mitgliedschaft: 1999 erst 37, 2009 schon 47%. Doch hier steigt auch die Quote derer, die keinen Gewinn in der Union erblicken: von vor zehn Jahren 40 auf mittlerweile 43%.

### Vom Kniefall vor dem Boulevard zum öffentlich-rechtlichen Quotenerfolg

„Der Kniefall vor dem Boulevard“<sup>17</sup> entbehrt also zumindest der Datengrundlage. Das nährt die These, die Krone sei nur so mächtig, wie es ihr Feind und Freund zuschrieben. Denn in einer nachträglichen Analyse sind ihre Kampagnen weit weniger erfolgreich als der Nimbus des kleinformatigen Blattes. Ihre in diesem Jahrzehnt mit der Bildung der schwarz-blauen Koalition gestartete Serie an Niederlagen<sup>18</sup> reißt nicht ab, doch die öffentliche Machtzumutung wächst mit der Skurrilität ihrer Inhalte – wie der Frage „Wen würden Tiere wählen?“ drei Tage vor der Nationalratswahl.<sup>19</sup> Nicht nur für *Krone*-Beobachter wenig überraschend Werner Faymann, der sich nach der Wahl fragen lassen muss: „(...) Will er echter Kanzler oder *Krone*-Kanzler sein? Im zweiten Fall braucht er gar nicht antreten. Er wird auch keinen ordentlichen Koalitionspartner finden. Die EU ist Staatsräson.“<sup>20</sup>

Abgesehen von der Krone herrscht darüber auch weitgehend Einigkeit in den österreichischen Medien. Es mangelt nicht an insgesamt positiver Berichterstattung. Doch: „Der Wahl-Fall *Kronenzeitung*/SPÖ mit öffentlicher Akkordierung einer EU-Linie ist dann sichtbarster Ausdruck eines länger schwelenden Problems. Auch interessierte und politisch sensibilisierte Branchenfremde verstehen dann rasch: Hier machen nur einzelne Vertreter publizistischer und politischer Eliten tatsächlich Politik: Den Journalisten im Allgemeinen – auch und besonders jenen aus dem Politikfeld – wird autonomer Handlungsspielraum immer mehr abgesprochen.“<sup>21</sup>

17 Zielina, Anita (2008): Kommentar auf [www.derStandard.at](http://www.derStandard.at) vom 26.6.2008; online: [http://derstandard.at/fs/3393671/Der-Kniefall-vor-dem-Boulevard?sap=2&\\_pid=9910586](http://derstandard.at/fs/3393671/Der-Kniefall-vor-dem-Boulevard?sap=2&_pid=9910586) (20.9.2009).

18 Plaikner, Peter (2002): Kommentar in der *Tiroler Tageszeitung* vom 18.1.2002; online: [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20020118\\_OTS0012](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20020118_OTS0012) (20.9.2009).

19 *Kronen Zeitung* (25.9.2008); dazu auch den Weblog von Armin Wolf unter <http://zib.orf.at/zib2/wolf/stories/310544/> (20.9.2009).

20 Rauscher, Hans (2008): Kommentar in: *Der Standard* vom 4.10.2008; online: [http://derstandard.at/fs/1220459950238/In-Zeiten-wie-diesen?sap=2&\\_pid=10888360](http://derstandard.at/fs/1220459950238/In-Zeiten-wie-diesen?sap=2&_pid=10888360) (20.9.2009).

21 Kaltenbrunner, Andy/Karmasin, Matthias/Kraus, Daniela/Zimmermann, Astrid (2008): *Der Journalisten-Report II. Österreichs Medienmacher und ihre Motive. Eine repräsentative Befragung*, facultas, Wien, 52.

Die Diskussion über die Folgen dieser Entwicklung, mit der das berufliche Ansehen beider Seiten gleichermaßen sinkt, ist eine elitäre Auseinandersetzung, die kaum Eingang in Massenmedien und politische Reden findet: Die Politiker stehen am Ende der Vertrauensskala (7%), die Journalisten nur wenig darüber (19%).<sup>22</sup> Der Glaube an Österreichs Volksvertreter ist in einer Umfrage unter 23.000 Europäern in 16 Staaten im Vergleich zu 2004 um den Rekordwert von 86% gesunken.

Die Rolle der *Kronen Zeitung* im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament könnte auch das Image der Journalisten insgesamt weiter beschädigen. Denn eine Analyse dieser Stimmabgabe kommt zum Schluss: „70% der Wähler von Hans Peter Martin sind Leser der Kronenzeitung. 67% der FPÖ-Wähler lesen ebenfalls die *Kronen Zeitung*.“<sup>23</sup> HPM liegt noch im Frühjahr zwischen „nirgends“ und „drei %“, wie zwei ungenannt bleibende Meinungsforscher konstatieren. Nach der *Krone*-Kampagne sind es 17,7%. Martin darf diesmal nicht nur regelmäßig Gastkommentare schreiben, ein Vorabdruck von Teilen seines Buchs „Die Europafalle“ verstärkt noch den kleinformatischen Robin-Hood-Effekt von 2004, der damals schon für 14% ausreicht.

So wenig die *Krone* das Stimmungsklima zu verändern vermag, so wenig gelingt es den zwar uneinigen, aber gegen der Welt größtes Kleinformat unausgesprochen vereinten österreichischen Restmedien, die Mentorenfunktion des Kleinformats einzuschränken. Dabei ist der „Fall Martin“ ebenso wie die auch parteiintern umstrittenen Wechsel der Spitzenkandidaten von Grünen und ÖVP<sup>24</sup> ein thematischer Turbo für die Intensität der Berichterstattung zu den Wahlen für das Europäische Parlament. Sie ist so intensiv wie nie zuvor. Der vermeintliche Quotenkiller-Effekt, der sonst immer wieder als Begründung für mangelnde EU-Berichterstattung herhalten muss, bleibt weitgehend aus. Das Wechselspiel zwischen Politik und Medien bringt nicht nur eine Steigerung der Wahlbeteiligung (von 42,4 auf 46%), sondern auch Seher, Hörer, Leser, Surfer.

„Die allerorts diskutierte Frage war, wie viele Österreicher sich von der Wichtigkeit der Rolle des Europäischen Parlaments überzeugen ließen und wie viele schlussendlich den Gang zur Urne antreten würden (...) Europa und die Europäische Union waren im letzten halben Jahr thematisch um ein Vielfaches stärker präsent im öffentlichen Diskurs als in den vorangegangenen Jahren.“<sup>25</sup>

22 Reader's Digest European Trusted Brands 2009 – Results Austria; online: <http://www.rdtrustedbrands.com/trusted-brands/results/tables/Confidence%2520in%2520Professions.country.Austria.shtml> (20.9.2009).

23 Plasser, Fritz/Ullram, Peter A. (2009): Analyse der Europawahl 2009. Wähler, Nichtmotive, Motive, Presseunterlage, GfK Austria Politikforschung, Wien, 22.

24 Einerseits Ulrike Lunacek statt Johannes Voggnerhuber, andererseits Ernst Strasser vor Othmar Karas.

25 Schönherr, Daniel/Pitters, Harald (2009): Standard Eurobarometer 71– TNS Opinion & Social, Nationaler Bericht Österreich, 4; online: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb71/eb71\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_en.htm) (20.9.2009).

Der ORF freut sich unterdessen über einen öffentlich-rechtlichen Quotenerfolg: „Fünf Millionen TV-Zuschauerinnen und -Zuschauer, das sind 70% der österreichischen TV-Bevölkerung ab zwölf Jahren, erreichte der ORF mit seiner EU-Wahlberichterstattung im TV.“<sup>26</sup> Die erste entsprechende „Pressestunde“ ist am 26. April, die ausführliche Berichterstattung in den beiden wichtigsten Nachrichtenformaten startet am 5. Mai 2009. Ab diesem Datum bringen die „Zeit im Bild“ und die „ZiB 2“ täglich mindestens je einen Bericht. Das führt letztlich zu mehr als 1,1 Millionen Zuschauern am Wahlabend mit den Live-Interviews der Spitzenkandidaten.

Auch die Teletext- und Internet-Inhalte des ORF zur Europawahl erzielen vorzeigbare Zugriffszahlen: Allein das Online-Spezialangebot [euwahl09.orf.at](http://euwahl09.orf.at) verzeichnet 1,2 Millionen Seitenaufrufe. Auf die Live-Streams und Video-on-Demand-Angebote der inhaltlich entsprechenden TV-Sendungen wird rund 50.000 Mal zugegriffen. Unterdessen kommen das Teletext-Spezialangebot sowie die Detailergebnisse am Wahltag selbst auf 5,7 Millionen Abrufe. Die Vorberichterstattung mit einem täglichen EU-Stichwort erzielt knapp 5 Millionen Zugriffe innerhalb von zwei Monaten.

### Von der Heimform für das Auswärtsspiel oder: Das Rauschen im Blätterwald

Angesichts dieser Vorgaben des elektronischen Leitmediums widmen sich alle politik-relevanten Zeitungen und Magazine kontinuierlich dem europäischen Thema, doch so lange es nicht um Auswirkungen auf die österreichische Innenpolitik geht, bleibt die Anmutung eines lustlos absolvierten Pflichtprogramms. Die Printmedien entsprechen dabei weitgehend der Positionierung der politischen Parteien, die abgesehen von den Grünen durchwegs ihre Heimmattreue bemühen – in staatstragenden bis Ausgrenzungspropaganda-Abstufungen (siehe Abbildungen 1 bis 6). Dementsprechend diskutieren die Kommentatoren und Leitartikler überwiegend die Heimform der jeweiligen Gesinnungsgemeinschaften für dieses ungeliebte Auswärtsspiel zwischen den Frühjahrs- und Herbst-Landtagswahlen.

---

<sup>26</sup> Online: [http://medienforschung.orf.at/c\\_fernsehen/c\\_fernsehen\\_EU\\_Wahl\\_2009.htm](http://medienforschung.orf.at/c_fernsehen/c_fernsehen_EU_Wahl_2009.htm) (20.9.2009).

Abbildungen 1-6: Plakate zu den Wahlen zum Europäischen Parlament



Oben: ÖVP (Ernst Strasser), daneben SPÖ (Hannes Swoboda), rechts Hans-Peter Martin, daneben FPÖ (Mölzer, Heinz Christian Strache), unten Grüne (Ulrike Lunacek, Eva Lichtenberger), daneben BZÖ Ewald Stadler.



Dennoch bringen die Zeitungen und Magazine mehr Sachinformationen denn je zu Europa im Allgemeinen und seinem Parlament im Besonderen.<sup>27</sup> So liefert *profil* Nr. 21 bereits am 18. Mai ein 32 Seiten starkes „Europa extra“, das einerseits populäre Legenden über die EU entlarvt und andererseits ein Interview mit Parlamentspräsident Hans-Gert Pöttering enthält. Auf dem Titelblatt des regulären Magazins wird das beigelegte Sonderheft allerdings bloß verschämt und klein rechts unten präsentiert – eine prototypische Aufmachung für die Vorberichterstattung nahezu der gesamten österreichischen Presse.

Auch in der letzten Ausgabe vor der Wahl wagt *profil*<sup>28</sup> lieber das zeitlose Titelthema „Was vor dem Urknall war“, als dem Europaparlament die Seite 1 zu geben. Nur ganz klein und unten wird auf den Leitartikel von Herausgeber Christian Rainer verwiesen. „Meine Wahlempfehlung“ entpuppt sich im Inneren dann aber als „Eine Wahlempfehlung“ mit dem Untertitel „Hingehen – und zwei Parteien nicht wählen!“ (FPÖ und BZÖ). Ex-Herausgeber Peter-Michael Lingens nennt seinen Gastkommentar „Ziellose Wahlen zur EU“. Insgesamt bietet die 140 Seiten starke Ausgabe neun redaktionelle Seiten dazu. VP, SP und Grüne schalten zusammen 2,25 Seiten Inserate (Raiffeisen dagegen allein drei für sich).

Zur Ehrenrettung der vermeintlich provinziellen Europaferne von Österreichs wichtigstem Nachrichtenmagazin trägt das große Vorbild in Deutschland, *Der Spiegel*<sup>29</sup>, bei. Dessen Titel der parallel erscheinenden Ausgabe lautet schlicht: „Was Glück ist“. Europa kommt in dieser Nummer nahezu nicht vor – lediglich im innenpolitischen Aufmacher „Agenda 2005“ über den Zustand der großen Koalition findet sich geradezu alibimäßig eine Infografik über die deutschen Abgeordneten im EU-Parlament, die Wahlbeteiligung und die jüngste Umfrage der Meinungsforscher. Dagegen wirken sogar zurückhaltende Europa-Darstellungen in Österreich geradezu opulent.

Deutlich offensiver als das *profil* agiert hier die Wiener Stadt(wochen)zeitung *Der Falter*.<sup>30</sup> „Gehet wählen, wenn ihr Europäer seid!“ prangt Titel füllend auf der Ausgabe vier Tage vor der Wahl – und ganz klein darunter „Auch Österreicher sind zur Wahl zugelassen!“ Chefredakteur Armin Thurnher dagegen überschreibt seinen Leitartikel gänzlich ohne Ironie

27 Die folgende Aufzählung ist nicht repräsentativ aber beispielhaft. Ihre Zuspitzung auf das Wahlwochenende wurde unter folgenden Kriterien vorgenommen: Österreichs reichweitenstärkste bundesweit erscheinenden Tageszeitungen im Vergleich; dazu eine Gegenüberstellung der letzten Ausgaben der international renommierten deutschen und Schweizer Qualitätsblätter vor der Wahl – und schließlich die Nummern davor und danach der politisch einflussreichsten Wochentitel. Das Ganze aus dem Blickwinkel der jeweils in Kärnten erscheinenden Ausgaben, weil sich in diesem Bundesland noch eine Parteizeitung zum Vergleich anbietet und der Wettbewerb zwischen den beiden reichweitenstärksten österreichischen Tageszeitungen besonders heftig ist.

28 *profil* (29. 5. 2009): Nr 23, 1, 19, 32-40, 137.

29 *Der Spiegel* (30. 5. 2009): Nr 23, 27.

30 *Der Falter* (3. 6. 2009): Nr 23, 1, 5, 6-7, 10-17.

„Wer Europa will, muss wählen gehen. Eine grundsätzliche Wahlempfehlung.“ Auch hier widmet sich mit Raimund Löw überdies ein Gastkommentator der EU: „Mit der Nabelschau muss Schluss sein.“ Den siebeneinhalb redaktionellen Europaseiten der insgesamt 60 Seiten starken Ausgabe steht nur eine halbe Seite Inserate dazu gegenüber – von SPÖ und ÖVP.

Da kann tags darauf nicht einmal *Die Zeit*<sup>31</sup> als übergroßer deutscher Vergleichsmaßstab mithalten: „Wie allein sind Alleinerziehende?“ fragt sie im Bildaufmacher über „Wir Kinder Europas“, dem Leitartikel von Alice Bota. Es folgen immerhin dreieinhalb Seiten zur Europawahl – eine halbe davon im doppelseitigen Österreich-Teil.

In der Woche nach Pfingsten geht das öffentliche Leben auch infolge von Schulferien erst am Mittwoch, dem 3. Juni, richtig los. Montag erscheint keine Tageszeitung. Für das langsame Herantasten an die Wahl, die keiner will,<sup>32</sup> ist die *Kleine Zeitung* typisch – trotz ihres Charakters als Regionaltitel für nur zwei Bundesländer das Tagblatt mit der bundesweit zweitgrößten Reichweite. Am Dienstag steht nichts zu Europa auf dem Cover, aber es gibt vier Seiten dazu und Michael Jungwirths Leitartikel „Wer nur herumnörgelt, wird zum Spielball fremder Kräfte.“<sup>33</sup> Am Mittwoch erneut keine Meldung auf Seite 1, jedoch eine Doppelseite im Innenteil.<sup>34</sup>

Am Donnerstag endlich das Titelblatt mit dem Kreis goldener Sterne auf blauem Grund und der Schlagzeile „So geht es uns in der EU“. Die Chronik-Vermenschlichung der Wahl, die persönlichen Befindlichkeiten von sechs Kärntnern wie du und ich, übertrumpfen die andere Europa-Doppelseite im Politikteil. Ein prototypischer Fall für die Schwierigkeiten der EU-Kommunikation Bodenhaftung zu erlangen. Ein Musterfall für den Goodwill von Journalisten, der redaktionsinternen Killerantwort „Niemand interessiert sich für Europa“ durch unpolitisch wirkende Personalisierung zu entkommen.<sup>35</sup> Am Freitag dann aber wieder *business as usual*: nichts auf dem Titel, innen zirka drei Seiten.<sup>36</sup>

31 *Die Zeit* (4. 6. 2009): Nr 24, 1-4, 11.

32 Von Stuckrad-Barre, Benjamin (11.5.2009): Europawahl? Das ist wie Darmkrebsvorsorge; auf Welt Online: <http://www.welt.de/politik/article3716593/Europawahl-Das-ist-wie-Darmkrebsvorsorge.html> (22.9.2009).

33 *Kleine Zeitung* (2.6.2009): Ausgabe Klagenfurt (Kärnten), Nr 151, 4-8.

34 *Kleine Zeitung* (3.6.2009): Ausgabe Klagenfurt (Kärnten), Nr 152, 6-7.

35 *Kleine Zeitung* (4.6.2009): Ausgabe Klagenfurt (Kärnten), Nr 153, 4-5 und 16-17.

36 *Kleine Zeitung* (5.6.2009): Ausgabe Klagenfurt (Kärnten), Nr 154, 4-7.



## Sendungsbewusst, aber lustlos: Der Endspurt einer Pflichtübung

Das Wahlwochenende selbst bestätigt den bisherigen Eindruck einer zwar durchaus aufwändig betriebenen, aber letztlich lustlos absolvierten Pflichtübung. Ein halbes Jahr lang lediglich unterbrochen von den Unstimmigkeiten um die Nichtberücksichtigung Johannes Voggenhubers als Grün-Listenfürer und der Zurückreihung von Othmar Karas auf dem VP-Pendant. Über dieses massenmedientypische Aufgreifen internen Personalstreits hinaus gelingt es keiner Partei einen besonderen Akzent zu setzen, der den Tagesmedien attraktiv genug erscheint, um ihn in der jeweils aktuellen Agenda entsprechend vorzureihen. Solch pro-aktives Vorgehen bleibt der *Kronen Zeitung* (2,944 Mio. Leser, 41,9% nationale Reichweite, 46,7% in Kärnten)<sup>37</sup> vorbehalten, die auch am Tag vor der Wahl noch jede Menge Propaganda liefert.

Am Samstag<sup>38</sup> erspart sich das Blatt jeden Hinweis zu Europa am Titel. Doch schon auf Seite 2 weist Peter Gnam in der Kolumne „Politik inoffiziell“ den Weg. Er erinnert: „Bei der Nationalratswahl 2008 erreichten die ‚Blauen‘ und die ‚Orangen‘ zusammen mehr als 28% der Stimmen – bei den jungen Wählern kamen sie sogar auf mehr als 30% Wähleranteil. Da aber hat Martin diesen beiden Parteien ganz allein das Feld überlassen...“. Es folgt ein neutral gehaltener Bericht über den Aufruf von Bundespräsident Heinz Fischer, vom Wahlrecht Gebrauch zu machen; inklusive dessen indirekter Verurteilung der FP-Kommunikation. Schon die nächste Aufschlagseite ist unter der Schlagzeile „Direkte Demokratie!“ ein Vorabdruck aus dem Martin-Buch „Die Europafalle“ – samt Ankündigung der Fortsetzung mit „Die Neuerfindung Europas“ am Wahltag. Etwas weiter beklagt Kurt Seinitz in seiner Kolumne „Klartext“: „In dem Brüsseler ‚Raumschiff EU‘ ist der Begriff ‚Heimat‘ ein Unwort. Seite 8 ist komplett der fünften Folge der Serie „Junge Köpfe in der Politik“ gewidmet – zufälligerweise der „Nummer 2 neben Hans-Peter Martin“. Martin Ehrenhauser – „Bin der junge Hecht im Karpfenteich“ – ist zwar erst auf Platz 4 seiner Liste, aber die Krone übernimmt unkommentiert den Sinneswandel Martins, der seinen Büroleiter nach vorne bringen will. Auch die drei Leserbriefseiten „Das freie Wort“ stehen fast ausschließlich im Zeichen der EU-Wahl – unter dem Format füllenden Titel „Mein Favorit ist Hans Peter Martin“.

Auch die *Kleine Zeitung* (826.000 Leser, 11,8% nationale Reichweite, 55,7% in Kärnten) hat am Samstag Europa nicht auf dem Titel, widmet dem Thema aber die nächsten vier Seiten. Mit einem Artikel für jeden der 22 Staaten, die noch wählen – und dem Hinweis, dass Großbritannien und die Niederlande bereits am Donnerstag, Irland und Tschechien am Freitag gestartet seien. Die österreichische Perspektive selbst fehlt diesmal, in Stefan Win-

<sup>37</sup> Alle Reichweiten-Daten laut „Media-Analyse 2008“ für die Bevölkerung ab 14 Jahren; vgl FN 4.

<sup>38</sup> *Kronen Zeitung* (6.6.2009): Kämtner Krone, Nr 17636, 2-5, 7-8, 24-26.

klers Leitartikel „Europa und der würdelose Abgang des Gordon Brown“ geht es nicht um die Wahl, doch das „Porträt des Tages“ gilt dem Rechtspopulisten Geert Wilders, dessen Partei für Freiheit nun die zweitstärkste niederländische Kraft im EU-Parlament ist. In der Kolumne „Politik intern“ widmen sich Eva Weissenberger und Wolfgang Simonitsch Ewald „Stadlers Marketingdreh“, weil der BZÖ-Kandidat irreführend als „Unser Volksanwalt in Brüssel“ auftritt. Neben der ÖVP-Rivalität zwischen Ernst Strasser und Othmar Karas fehlt nicht der Hinweis auf ein typisches Detail: Die SPÖ hatte für den Wahlkampfauftakt den Gesellschaftsreporter Dominic Heinzl als Conferencier engagiert. Weil dieser dort von der Wahl zum „Europarat“ sprach, kommt nun der Ex-Abgeordnete und -ORF-Journalist Josef Broukal zum Zug – als Moderator.<sup>39</sup>

*Österreich*, nach *Krone* und *Kleine Zeitung* mit 702.000 täglichen Lesern die Reichweiten-Nr. 3 (10%) auf dem Tagesmarkt, orakelt am Samstag<sup>40</sup> bereits in Balkenlettern auf dem Titel „EU-Wahl bringt den Rechtsruck“. Klein darunter dann Fotos von Geert Wilders („Feiert Sieg“), FP-Chef Heinz Christian Strache („vor Triumph“) und Gordon Brown („vor Rücktritt“). Der Untertitel dazu lautet: „Erste Kritiker siegen, erste Regierung stürzt“. Folgerichtig strotzen auch die folgenden fünf Seiten zur Wahl unter den Titeln „Europa rückt nach rechts“ und „Sozialdemokraten als Verlierer der EU-Wahl“ von Prophezeiungen und Prognosen, die im Gewand von Tatsachendarstellungen daherkommen. Chefredakteur Werner Schima schreibt den Leitartikel „EU nimmt die eigene Wahl nicht ernst – dennoch wählen!“

Der *Kurier* (625.000 Leser, 8,9% Reichweite) verweist auf seiner Samstag-Titelseite<sup>41</sup> zumindest in einem Zweispalter Richtung „Europa-Wahl: Im Finale liegen die Nerven blank“. Josef Votzi erläutert im Kommentar „Warum morgen ‚Wahlpflicht‘ besteht“. Die zirka zweiseitige Vorberichterstattung steht unter dem Schwerpunkt „Im Finish eskaliert Krach in der ÖVP“ und widmet sich unaufgeregt den Ergebnissen in Großbritannien, den Niederlanden und Irland.

Auch *Der Standard* (383.000 Leser, 5,5% Reichweite) gibt am Samstag<sup>42</sup> parteiinternen Kritikern Raum – allerdings als Blattaufmacher: „Vranitzky und Busek kritisieren eigene Parteien“. Neben einer Analyse zu Gordon Brown bilden die großen Interviews mit dem pointiert pro-europäischem Ex-Kanzler der SPÖ und dem ebensolchen Ex-Vizekanzler der ÖVP die Einstimmung zur Wahl. Als Draufgabe gibt es noch eine Kolumne von Hans Rauscher („Sie haben es gerne lauwarm“), ein spezielles Leserforum und den Leitartikel von

<sup>39</sup> *Kleine Zeitung* (6.6.2009): Ausgabe Klagenfurt (Kärnten), Nr 155, 2-10.

<sup>40</sup> *Österreich* (6.6.2009): Nr 997, 1-5 und 10.

<sup>41</sup> *Kurier* (6.6.2009): Nr 155, 1-2, 4-6.

<sup>42</sup> *Der Standard* (6./7.6.2009): 1, 8-9, 34-36.

Chefredakteurin Alexandra Förderl-Schmid: „Seicht und hemmungslos. Der EU-Wahlkampf wurde von der FPÖ und ihren aggressiven Parolen dominiert.“

Für *Die Presse* (241.000 Leser, 3,4% Reichweite), dem Hauptwidersacher des *Standard* im Qualitätszeitungssektor, überschreibt Chefredakteur Michael Fleischhacker seinen Leitartikel am Samstag<sup>43</sup> mit „Warum wir trotzdem zur Wahl gehen sollten“ und untertitelt dazu: „Nicht wegen, sondern trotz der Parteien, nicht wegen, sondern trotz der Programme: Wir wählen die Wahl.“ Sein Blatt widmet die ersten vier Seiten komplett der Europawahl und darüber hinaus der Situation von Gordon Brown in England. Der Schwerpunkt liegt dabei auf nutzwertiger Information – „Parteien, Positionen und Kandidaten“. Gegenüber einer ganzseitigen Würdigung zum 75. Geburtstag von Alois Mock (ÖVP) – „Als Außenminister stieß er die Tür nach Europa auf“ steht ein Gastkommentar von Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso.

Die *Salzburger Nachrichten* (261.000 Leser, 3,7% nationale Reichweite, 39% im Bundesland Salzburg), auf Österreich-Wirkung abzielende Regionalzeitung mit hohem Qualitätsanspruch, widmen die ersten fünf Seiten<sup>44</sup> ausschließlich Europa und analysieren danach noch Gordon Brown). Chefredakteur Manfred Perterer nennt seinen Leitartikel (zeitungstypisch am Samstag zugleich der Blattaufmacher) „EU-Wahl: das Thema wurde verfehlt“. Darunter folgt ein Kommentar von Alexander Purger, der mit dem Titel „Wahlsonntag, bitte anschnallen!“ den „Koalitionskrach und Obmanndeckungen bei SPÖ, ÖVP und Grünen“ vorhersagt.

Im Gegensatz dazu schafft es die *Neue Kärntner Tageszeitung* (54.000 Leser, 0,8% nationale Reichweite, 10,3% in Kärnten) der SPÖ – neben dem *Neuen Volksblatt* der ÖVP in Oberösterreich das letzte Parteiblatt in Österreich – ihre Samstagsausgabe<sup>45</sup> fast wahlfrei zu halten. Nur die Aktion eines BZÖ-Gemeinderats, der unter den EU-Wählern seines Sprengels 500 Euro verlosen will, ist der Redaktion einen Artikel mit Bezug zu Europa wert.

Ungeachtet der jeweiligen Art ihrer Berichterstattung unterscheiden sich die österreichischen Printmedien in der Themensetzung am Samstag vor der Wahl doch deutlich von den Qualitätsblättern des deutschen Sprachraums. Der Blattaufmacher der in der Schweiz nicht direkt betroffenen *Neuen Zürcher Zeitung*<sup>46</sup> lautet „Politischer Stillstand in China“. Der Kabinetttumbildung Browns wird zwar ein Artikel auf Seite 1 eingeräumt, doch es fehlt jeg-

43 *Die Presse* (6.6.2009): Nr 18414, 1-4, 7, 30, 31, 33.

44 *Salzburger Nachrichten* (6.6.2009): Nr 129, 1-5.

45 *Neue Kärntner Tageszeitung* (6.6.2009): Nr 130, 1, 10.

46 *Neue Zürcher Zeitung* (6./7.6.2009): Internationale Ausgabe, Nr 128, 1, 3.

licher Hinweis auf eine Wahl für mehrere hundert Millionen Europäer. Erst im Innenteil konstatiert das Blatt dann den „Rechtsruck bei EU-Wahl in den Niederlanden“.

Ähnlich agieren die deutschen Vertreter des deklarierten Qualitätssegments: *Frankfurter Allgemeine (FAZ)*<sup>47</sup> und *Die Welt*<sup>48</sup> machen in Bild und Text mit Barack Obamas Besuch im Konzentrationslager Buchenwald auf, die *Süddeutsche Zeitung (SZ)*<sup>49</sup> beschäftigt sich unter einem entsprechenden Foto des US-Präsidenten mit Briten-Premier Gordon Brown. Dafür hat sie im Gegensatz zu ihren Mitbewerbern nicht einmal einen kleinen Artikel zur Europawahl auf der Titelseite. Die *FAZ* platziert das Wahlthema auf Seite 6, *Die Welt* auf Seite 4, aber dazu noch eine Kolumne („Meine Woche“) von Brüssel-Korrespondentin Stefanie Bolzen mit dem Titel „Wegducken gilt nicht“ schon auf Seite 2 und ein Interview mit dem Spitzenkandidaten der Rentnerpartei, dem früheren Weltklasse-Judoka Klaus Glahn, im Sportteil. In der *SZ* steht Martin Winters Leitartikel „Prügelknabe Brüssel“ neben der Seite zur Europawahl.

Stell dir vor, es ist Wahl...

Die Macht der Krone und der Fall des Kanzlers

Unterdessen üben sich die in Österreich erscheinenden Sonntagszeitungen auch am Wahltag in Intensiv-Berichterstattung bzw. Kampagnisierung. „Stimmenkauf bei der EU-Wahl“ prangt als Schlagzeile schon auf dem Titel der *Krone*.<sup>50</sup> Es folgt ein vielseitiges Europa-Stakkato. Noch vor dem Martin-Vorabdruck zur „Neuerfindung Europas“ geißelt Claus Pándi die Kosten der neuen Wiener Außenstelle von EU-Kommission und Europäischem Parlament, ein doppelseitiges Interview mit Landwirtschaftsminister Nikolaus Berlakovich steht bezugreich unter dem Titel „Für mich zählt die Heimat“, und die „Leserbriefe zum EU-Theater“ ducken sich unter der Überschrift: „Dass die einzigen Wahlgewinner H.-P. Martin und die FPÖ sein werden, dürfte bereits feststehen.“

Auch die *Kleine Zeitung*<sup>51</sup> untermauert noch einmal ihren Kurs. Ein plakatives: „Trotz allem: Stimmen Sie für Europa!“ bestimmt die Covergestaltung, die mehrseitige Themenaufbereitung wird eröffnet durch ein Interview mit dem Schriftsteller Michael Köhlmeier zu dessen Abendland-Begriff, bringt neben Details zum Wahltag ein Europa-ABC und gipfelt im Leitartikel von Chefredakteur Hubert Patterer: „Gehen Sie hin!“

47 Frankfurter Allgemeine (6.6.2009): Nr 129, 1, 6.

48 Die Welt (6.6.2009): 1, 2, 4, 22.

49 Süddeutsche Zeitung (6./7.6.2009): Nr 128, 1, 4, 5.

50 Kronen Zeitung (7.6.2009): Kärntner Krone, Nr 17637, 1-3, 6, 8-11, 36-38.

51 Kleine Zeitung (7.6.2009): Ausgabe Klagenfurt (Kärnten), Nr 156, 1, 4-12.

Österreich<sup>52</sup> dagegen will es wieder im Vorhinein gewusst haben: „So wählt Österreich“ prangt vom Umschlag, der vor einem Dutzend Porträts Prominenter mit deren jeweiliger Präferenz die Parteichefs Faymann, Pröll und Strache sowie Einzelkämpfer Martin zeigt – aber keine Vertreterin der Grünen. Neben den Prominenten-Bekennnissen enthält der Illustrierten-Mantel des Blattes auch noch einen opulent aufgemachten Wahltest. Die Zeitung selbst ergeht sich dann in Prozent-Prognosen unter dem Titel „Erdbeben angesagt“. Herausgeber Wolfgang Fellner überschreibt seinen Leitartikel „Heute können Sie mit Ihrer Stimme ein Statement abgeben.“

Der *Kurier*<sup>53</sup> ist sich da weniger sicher. „Das Rätsel Europa“ als Titel, „Stimmengewirr“ von Michael Hufnagl als erstes Meinungselement noch auf dem Cover. Chefredakteur Christoph Kotanko ist im Leitartikel „Die europäische Agenda 2020“ durchaus perspektivisch, die ganzseitige Wahlkampf-Bilanz daneben ein Seitenhieb auf die FPÖ: „Österreich-Land in Zwergen-Hand“. „Das Brüssel-Tagebuch der EU-Abgeordneten“ gewährt doppelseitig Einblicke, unter dem Titel „Kandidaten, Könige, Kondome: Was wissen Sie über Europa?“ folgt ein ebenso umfangreiches Quiz.

Für *Die Presse*<sup>54</sup> sagt Rainer Nowak im Leitartikel auf dem Titelblatt „Danke für diesen Wahlkampf!“ Neben einem Artikel über Personenkomitees setzt sie vor allem durch einen „Sonntagsspaziergang“ mit EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner und ein großes Interview mit Ex-EU-Agrarkommissar Franz Fischler – „Dumm ist die Politik, die hier gemacht wird“ – Europa-Akzente.

Am Wahltag springt auch die *KTZ*<sup>55</sup> wieder auf den Europazug auf: „Die EU-Wahl und das große Rätseln“ heißt ein Anriss gleich neben dem Blattkopf, es folgen der Kommentar „Grenzen(loses) überschreiten“ von Daniela Gross, eine Doppelseite „Vom Jet-Set auf Europas Polit-Bühne“ und schließlich noch eine Kolumne von Michael Kuscher: „Gültig wählen ist heute eher peinlich. Im Wahlkampf haben alle erfolgreich an der geistigen Verkleinerung Österreichs gearbeitet.“

Dem wäre nichts hinzuzufügen – außer dem Medienecho nach der Wahl. Das *profil*<sup>56</sup> verzichtet auf Ausschöpfung seiner Redaktionsschlussmöglichkeiten, bringt in seiner schon Sonntag erscheinenden Ausgabe aber eine ausführliche Reportage über die Kompetenzen des neuen Europaparlaments: „Brüssels langer Arm“ erscheint ausgerechnet im Heft, dessen

---

52 Österreich (7.6.2009): Kärnten, Nr 998, 8-11, 1-7.

53 Kurier (7.6.2009): Nr 156, 1-7.

54 Die Presse (7.6.2009): Nr 18415, 1, 3-5, 10.

55 Neue Kärntner Tageszeitung (7.6.2009): Nr 131, 1-3, 8.

56 profil (8.6.2009): Nr 24, 26-32.

Cover lautet: „Der böse Österreicher – Martin Graf, Parlamentspräsident, rechtsradikal.“ *Der Spiegel*<sup>57</sup> enthält sich eines Inhalts-Timing und erscheint mit der Titelstory „Der geplünderte Staat. Wie viel Opel darf sich Deutschland noch leisten?“ ohne Europa-Thematik.

Österreichs Tagespresse reagiert unterdessen am Montag erwartbar: Die *Krone*<sup>58</sup> findet „H.-P. Martin sensationell!“, ihr Herausgeber Hans Dichand fügt in seinem Leitartikel noch ein Rufezeichen hinzu „Die Sensation!“. Der Triumph wird bis in alle Regionen verkündet. „Dreikampf mit jubelndem Vierten“ heißt es über Kärnten, wo Martin Rang 3 verfehlt. Also müssen die 514 Stimmen, die ihn in Velden zur Nr. 1 machen, als Beleg herhalten für die Feststellung: „Damit ließ Hans Peter Martin alle anderen Parteien hinter sich.“ Auf den Leserbriefseiten darf sich dann ein anonymes Schreiben, von dem angeblich „Name und Adresse der Redaktion bekannt“ sind, folgendermaßen äußern: „In diesem Sinn, danke, liebe EU, für die steigenden Kriminaldelikte, Klein New York oder Little Napoli ist bereits in Österreich zugegen.“

Die Konkurrenz widmet sich unterdessen bereits den Auswirkungen auf Österreichs Innenpolitik: „Alarmstufe Rot“ ist der Titel für „28 Seiten Wahl-Spezial“ in der *Kleinen Zeitung*.<sup>59</sup> Chefredakteur Hubert Patterers Leitartikel heißt: „Kanzler in Not: Faymann droht Ungemach, von innen und außen.“ Das Porträt des Tages gilt Hans-Peter Martin: „Kronenzeuge für die Kraft des Nein“.

*Österreich*<sup>60</sup> sieht es am Tag vor seiner 1000er-Jubiläumsausgabe gewohnt drastischer: Die Balkenlettern der „Denkzettel-Wahl“ sind mit „EU-Wahl zertrümmert SPÖ & Grüne“ übertitelt, Herausgeber Wolfgang Fellners Leitartikel konstatiert: „Ein roter Verlierer, ein schwarzer Sieger, ein Bürger als Rebell“, das Blatt bietet auf seinen 21 Seiten Wahl-Berichterstattung auch bereits eine Seite Leserbriefe mit Online-Reaktionen des Publikums.

Der *Kurier*<sup>61</sup> widmet fast sein gesamtes erstes Buch der „EU-Wahl: Faymanns Debakel“, wie er auf Seite 1 titelt. „Schwarzer Sonntag für den roten Kanzler“ nennt Josef Votzi seinen Kommentar, „Josef Pröll bastelt an seinem Kanzleranspruch“ geht Daniela Kittner in ihrer Kolumne „Politik von innen“ einen Schritt weiter.

*Der Standard*<sup>62</sup> übertrifft seine Konkurrenz mit „15 Seiten zum Thema“, ist sich aber in der Analyse einig mit den Nicht-*Kronen*: „SP-Debakel, VP Nummer 1, Martin legt zu“ heißt es

57 *Der Spiegel* (8.6.2009): Nr 24.

58 *Kronen Zeitung* (8.6.2009): Kärntner Krone, Nr 17638, 1-7, 13, 23.

59 *Kleine Zeitung* (8.6.2009): Ausgabe Klagenfurt (Kärnten), Nr 157.

60 *Österreich* (8.6.2009): Kärnten, Nr 999, 1-11, 15-16, 18, 21-28.

61 *Kurier* (8.6.2009): Nr 158, 1-9.

62 *Der Standard* (8.6.2009): 1-12, 28-30.

auf der Titelseite. Chefredakteurin Alexandra Förderl-Schmids Leitartikel „Protest ja, aber nicht radikal“ wird ua flankiert durch einen Gastkommentar des Historikers Timothy Garton Ash: „Europas Wahl im Spiegel des China-Syndroms“. Ex-Chefredakteur Gerfried Sperl widmet seine Kolumne der Gretchenfrage: „Forza Krone‘ oder: Eine Zeitung als Partei“.

*Die Presse*<sup>63</sup> eröffnet mit der Schlagzeile „EU-Debakel stürzt SPÖ in die Krise“ ihre „10 Seiten zur EU-Wahl“. Wolfgang Böhm erkennt in seinem Leitartikel „Der Sieger ist ein Querulant“, der ehemalige Nationalratspräsident Andreas Khol (ÖVP) schreibt einen Gastkommentar „Der Weg zur Hölle“ mit dem Untertitel „Die Existenzfragen der EU interessieren im Paradies der Gartenzwerge nicht“.

Schon am Dienstag flacht das Europa-Interesse der Tagesmedien radikal ab. Es regiert wieder das Themenmotto „Österreich zuerst“. Am Mittwoch erscheint *Der Falter*<sup>64</sup> mit dem Titel „Das neue Europa: schwarz“ und im Inneren mit einem wehmütigen „Wie die Linke Europa verlor“ sowie einem Erklärungsversuch für „Das Prinzip HPM“. Chefredakteur Armin Thurnher nennt in seinem Leitartikel unter dem Titel „Die Frösche haben gewählt, man staunt über ihre europäische Perspektive“ den größten Störfaktor dieser Wahl persönlich beim Namen: „Wie immer man die Stimmen auch addiert, am Ende kommt man auf eine satte Mehrheit für Hans Dichand.“

*Die Zeit*<sup>65</sup> kann auf ihn verzichten, schlägt aber in die andere gleiche Kerbe: Im Leitartikel „Rote Schlusslichter“ fragt sich Jochen Bittner ausgerechnet unter dem Bildaufmacher „Planet Habermas“ zum Paradedeutschen der 68-er: „Warum haben die Sozialdemokraten ausgerechnet in der Wirtschaftskrise überall in Europa an Stimmen verloren?“ Werner A. Perger liefert dann den Story-Unterbau mit „Die hässlichen Europäer. Von den Niederlanden über Österreich bis Ungarn: Der Aufstieg des Rechtspopulismus scheint unaufhaltsam“. Schließlich fragt sich Joachim Riedl im Österreich-Teil noch „Was nun? Nach dem Debakel bei den Europawahlen stehen die Zeichen in der SPÖ auf Sturm. Jetzt drängen die Länderorganisationen auf verstärkte Autonomie von der Zentrale“. Er nimmt mit seinem Untertitel ebenso den Herbst vorweg wie Matthias Geis mit dem zweiten Leitartikel aus Seite 1: „Jetzt reicht’s. Eine schwarz-gelbe Mehrheit erscheint nun immer wahrscheinlicher. Aber Angela Merkel hält sich noch eine Hintertür offen.“

Die schlägt sich Chefredakteur Herbert Lackner im Textsorten-Pendant des *profil*<sup>66</sup> der Folgewoche bewusst zu: „Die Macht der ‚Krone‘“ vermag Europa aber nur als Anriss dieses

63 *Die Presse* (8.6.2009): Nr 18416, 1-8, 30-31.

64 *Der Falter* (10.6.2009): Nr 24, 1, 5-6, 10-15.

65 *Die Zeit* (11.6.2009): Nr 25, 1-3, 11.

66 *profil* (15.6.2009): Nr 25, 13., 26-28, 60-67, 112.

Kommentars auf die Titelseite zu hieven. Ex-Herausgeber Peter-Michael Lingens fragt in seiner Kolumne noch „Was wird aus HPM?“, Georg Hoffmann-Ostenhof sieht auf seiner Meinungsseite unter „Dany for President!“ Cohn-Bendit als „adäquate Antwort Europas auf Barack Obama“. Dazu noch sieben Seiten Nachberichterstattung. Immerhin. *Der Spiegel*<sup>67</sup> lässt abgesehen von einem Interview mit Timothy Garton Ash Europa schon rechts liegen. Der britische Historiker antwortet darin auf die Frage nach dem Ursprung der von ihm georteten „tiefen Unzufriedenheit“ mit den Volksvertretern: „Ich höre von verschiedensten Menschen in ganz Europa immer wieder: Das Parlament ist ein Selbstbedienungsladen, die politische Klasse ist nur für sich selbst da.“ Das setzt aber zumindest die Identifikation des entsprechenden Gremiums voraus.

### Differenzierung laut Datenlage: Mehr Vertrauen ins Parlament als in die Kommission

Die Meinungsforschung attestiert der Bevölkerung Österreichs auch schon seit seinem EU-Beitritt im Jahre 1995 ein hohes Maß an Differenzierungsfähigkeit bezüglich der Institutionen der Union. Dementsprechend unterschiedlich – und auch stark abweichend vom jeweiligen Durchschnitt der Mitgliedsstaaten – sind nicht nur die Angaben zu Kenntnis und Wichtigkeit des Europäischen Parlaments und der Kommission, sondern schwankt auch das Vertrauen in beide Einrichtungen. Insbesondere die von der Ratspräsidentschaft verlautbarten Sanktionen aufgrund der Regierungsbeteiligung der FPÖ im Jahr 2000 finden in schlagartiger Distanzierung zu allen Institutionen ihren Niederhall, doch die Werteverchiebung verläuft auch hier in verschiedener Weise zwischen Regierung und Volksvertretung. Gesamteuropäisch zeigt sich beim Vertrauen zu Parlament und Kommission eine deutliche Wechselwirkung zu den einzelnen Erweiterungsschritten und dem dadurch immer wieder stark veränderten Durchschnittswert für das nationale Parlament bzw. die nationale Regierung. Die Legislative schneidet dabei grundsätzlich besser ab.

Laut Eurobarometer ist das Vertrauen der Österreicher in das nationale Parlament und die Regierung 2009 wie schon 1999 nahezu ausgeglichen – mittlerweile mit einem Überhang von 22 bzw 21 Prozentpunkten zu „Vertrauen“. Es unterscheidet sich damit erheblich vom Durchschnitt der EU-27, wo sowohl den nationalen Parlamenten als auch Regierungen mit einem Saldo von 29 bzw 31 Prozentpunkten misstraut wird (siehe Tabelle 3).

---

67 *Der Spiegel* (15.6.2009): Nr 25, 100-102.



Tabelle 2: Vertrauen zu Europäischem Parlament und Europäischer Kommission (in Österreich vs EU-Staaten-Durchschnitt) 1999-2009

Jahr		99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
Eurobarometer Nr.		51	53	55	57	59	61	63	65	67	69	71
Vertrauen bzw. kein Vertrauen zu EU-Parlament	AT	48	40	46	46	52	43	48	44	47	43	50
		32	39	35	34	32	40	38	35	39	39	40
	EU	50	52	52	54	57	54	52	52	56	52	48
		28	28	25	24	23	26	31	30	28	27	36
Vertrauen bzw. kein Vertrauen zu EU-Kommission	AT	35	40	39	41	46	37	44	43	45	37	43
		42	38	41	37	36	44	39	39	41	42	45
	EU	40	45	45	47	50	48	46	47	52	47	44
		33	30	27	25	24	27	31	29	27	27	34

Zehn-Jahres-Entwicklung zu den Fragen „Sagen Sie mir bitte, ob Sie dieser europäischen Einrichtung eher vertrauen oder eher nicht vertrauen.“ Ergebnisse der Eurobarometer-Frühjahrsbefragungen von 1999 bis 2009; fehlende Prozent auf 100: „Weiß nicht“.

Quelle: Eurobarometer; Zusammenstellung durch den Autor.<sup>68</sup>

Tabelle 3: Vertrauen zu nationalem Parlament und nationaler Regierung (in Österreich vs EU-Staaten-Durchschnitt) 1999-2009

Jahr		99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
Eurobarometer Nr.		51	53	55	57	59	61	63	65	67	69	71
Vertrauen bzw. kein Vertrauen zu Parlament	AT	47		45		42	41	52	56	57	46	58
		35		39		43	45	38	34	35	43	36
	EU	41		40	42	42	32	35	38	43	34	32
		46		46	47	46	57	57	54	50	58	61
Vertrauen bzw. kein Vertrauen zu Regierung	AT	47		41		40	39	49	55	57	42	58
		38		47		47	50	45	35	35	48	37
	EU	40		38	39	37	28	31	35	41	32	32
		49		51	51	53	63	64	59	53	62	63

Zehn-Jahre-Entwicklung zu den Fragen „Sagen Sie mir bitte, ob Sie dieser Einrichtung eher vertrauen oder eher nicht vertrauen.“ Ergebnisse der Eurobarometer-Frühjahrsbefragungen von 1999 bis 2009; fehlende Prozent auf 100: „Weiß nicht“; fehlende Angaben: Antworten nicht ersichtlich aus den jeweiligen Berichtsbänden.

Quelle: Eurobarometer; Zusammenstellung durch den Autor.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> FN 16.

<sup>69</sup> Ebd.

Anders verhält es sich mit den entsprechenden europäischen Einrichtungen. Mittlerweile vertraut zwar die Hälfte der Österreicher diesem Parlament, doch 40% misstrauen ihm. Neben der Quote der Sympathisanten steigt auch jene der Skeptiker. Die zunehmende Polarisierung in Sachen Europa lässt sich auch aus diesen Daten ablesen. Sie ist dem Schnitt der EU-27 (48:36) aber durchaus vergleichbar (siehe Tabelle 2).

Doch während die Kommission bei den Mitgliedstaaten insgesamt positiv abschneidet (44:34), hat sie in Österreich 2009 schon wieder einen negativen Vertrauenssaldo (43:45). Diese Zickzack-Kurve schlägt zum Beispiel ausgerechnet im Frühjahr 2000 – einerseits am Höhepunkt der so genannten Sanktionen, andererseits mitten in der öffentlichen Diskussion um eine europäische Verfassung – in den positiven Bereich aus. Daraus ließe sich durchaus ein Zusammenhang mit der nationalen Medienberichterstattung ableiten. Denn mit der Heftigkeit von Anti-Europa-Kampagnen der Krone wächst auch jeweils die Zahl der pro-europäischen Darstellungen.

Schon 1999<sup>70</sup> attestieren die Österreicher – damals noch im Vergleich zu den EU-15 – den Medien überdurchschnittlich hohe Glaubwürdigkeit; dabei aber insbesondere dem öffentlich-rechtlichen Anbieter. Denn dem damals gerade erst liberalisierten Radio vertrauen 75, dem noch monopolistisch verfassten Fernsehen sogar 76, der Presse dagegen nur 49%. Die Printprodukte liegen also exakt auf europäischem Durchschnitt, während Hörfunk und TV in Österreich jeweils zehn Prozentpunkte darüber rangieren.

An der überdurchschnittlichen Verbundenheit der Österreicher mit Radio und Fernsehen hat sich nichts geändert. 2008<sup>71</sup> betragen die Vertrauenswerte hier zwar nur noch jeweils 68%, doch das liegt deutlich über dem EU-27-Schnitt von 53 (TV) bzw 61%. Die Presse hat mittlerweile deutlich an Ansehen gewonnen. Sechs von zehn Österreichern vertrauen ihr – aber nur 44% in den EU-27-Staaten, wo schon die Hälfte der Bevölkerung gegenteiliger Meinung ist. Auch zu Internet gibt es in Europa einen negativen Vertrauenssaldo (36:37%), während in Österreich die relative Mehrheit dem Online-Medium glaubt (42:37%).

---

70 Eurobarometer 51 (2009); online: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb51/eb51\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb51/eb51_de.pdf) (29.9.2009), 19.

71 Eurobarometer 69 (2009): Der Meinungszustand der Europäer; online: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_part1\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_part1_de.pdf) (29.9.2009); 81ff.

### Vermengung in der Medienrealität: EU ist Europa ist Parlament und alles andere auch

Die politische Kommunikation in Österreich differenziert weder auf Absender- noch Vermittlerebene hinreichend zwischen den europäischen Einrichtungen. Dies ist zumindest der Generalbefund einer Analyse der Berichterstattung vor, zu und nach den Wahlen zum Europa-Parlament (EP). Gegenteilige Bemühungen mancher Medien und einzelner Mandatäre finden lediglich bei elitären Informationskonsumenten Widerhall. Insbesondere Abgeordnete zum EP und Mitglieder der Kommission versuchen zwar abstuftend und schattierend gegenzusteuern, werden dabei aber schon durch die wichtigsten nationalen Kommunikatoren der jeweiligen Parteien konterkariert.

Je größer die Reichweite eines Mediums, desto häufiger die Synonyme EU und Europa für alle darunter agierenden Institutionen. Das hat einerseits formale Gründe auf Seiten der Medien: „EU-Wahl“ oder „Europa-Wahl“ sind schlagzeilentauglich, die „Wahlen zum Europäischen Parlament“ sprengen nahezu jeden Titel. Das hat andererseits banale Ursachen auf Seiten der Mandatäre und Funktionäre: Die Professionalisierung und Amerikanisierung ihrer Kommunikation führen zu einer radikalen Zuspitzung der Botschaften.<sup>72</sup> Medien und Politikern gemeinsam ist ihre Missachtung der laut Eurobarometer vorhandenen Differenzierungsfähigkeit der Bevölkerung.

Der von Absender- und Vermittlerseite vermutete Zwang zum Infotainment verläuft konträr zu den biographischen Entwicklungen von Europa-Politikern im Allgemeinen und Abgeordneten zum europäischen Parlament im Besonderen. Verkürzt ausgedrückt: Die EU professionalisiert ihr Personal ungeachtet der parteilichen Herkunft. Die „Europäer“ werden schon nach relativ kurzer Dienst- bzw. Amtszeit sowohl in ihren Parteien als auch in der Öffentlichkeit zunehmend als Experten wahrgenommen. Das ist ihrem Ansehen nicht nur dienlich. Denn dieser grundsätzlich positiven persönlichen Profilierung steht eine wachsende öffentliche Unvermittelbarkeit ihrer Anliegen gegenüber. Sie gelten bei Parteikollegen wie Journalisten vielfach als zu kompliziert und sind in den entsprechenden Strukturen nur schwer kommunikativ durchzusetzen.

Die in Österreich grundsätzlich besseren Vertrauens- und Imagewerte des Europäischen Parlaments im Vergleich zur Kommission sind eher der tagespolitisch exponierteren Position der Exekutive zuzuschreiben als einer besseren Selbstvermarktung der Legislative. Eine solche ist abgesehen von den Wahlkämpfen sowohl durch einzelne Abgeordnete als auch

---

<sup>72</sup> Plasser, Fritz/Hüffel, Clemens/Lengauer, Günther (2004): Politische Öffentlichkeitsarbeit in der Mediendemokratie, in: Plasser, Fritz (Hg): Politische Kommunikation in Österreich. Ein praxisnahes Handbuch, facultas, wuv, Wien, 309ff.

durch das Parlament selbst kaum massenwirksam feststellbar. Abgesehen von den vielfältigen Besuchsmöglichkeiten in Brüssel und Straßburg, deren Früchte sich vor allem bei den deutlich europafreundlicher jüngeren Altersgruppen<sup>73</sup> zeigen, fehlt ein öffentlichkeitswirksames Lobbying für das Europäische Parlament als Institution.

Dieser Mangel an Kommunikationsbewusstsein zeigt sich auf nationaler Ebene auch bei der Auswahl der Kandidaten, die sich von den Kriterien für andere Wahlen deutlich unterscheidet. Charismatiker sind eine Seltenheit bei der Rekrutierung von möglichen Abgeordneten. Das Europäische Parlament gilt in Parteien wie Medien immer noch allzu sehr als Abschiedsbegrüßung für verdiente aber nicht übermäßig strahlkräftige Politiker.

Das mag kein Qualitätskriterium sein. Doch es ist eine Zusatzklärung dafür, warum Typen wie Daniel Cohn-Bendit, aber auch Quereinsteiger wie Lili Gruber oder Reinhold Messner, hinterfragenswerte Kritiker wie Hans-Peter Martin und fragwürdige Kandidatinnen wie Dolly Buster so viel mehr Aufmerksamkeit generieren als das Gros der ernsthaften Parlamentarier. Je grauer der Rest, desto schillernder die Bunten.

## Epilog

In Österreich bescheren die Wahlen zum EU-Parlament ein turnusmäßiges Europa-Hoch, das nicht nur hier alle fünf Jahre die Teilnehmer der politischen Kommunikation heimsucht. So liegen im Juni nach Kanzler und Vizekanzler mit Hans-Peter Martin (3. Platz/132 Sekunden), Ernst Strasser (4./119), Ulrike Lunacek (5./106), Hans Swoboda (6./94), Ewald Stadler (9./61) und Andreas Mölzer (11./53) alle sechs Spitzenkandidaten unter den Top 11 der Redezeit in der „Zeit im Bild“. In der Themensetzung der Parteien für diese TV-Hauptabendnachrichten des ORF beansprucht die EU-Wahl bei der FPÖ 100 %, den Grünen 84, dem BZÖ 59%, der SPÖ 53,7 und der ÖVP 37,6 %.<sup>74</sup>

Die Chance einer tiefer greifenden Thematisierung, die insbesondere durch den Bruch der Bundesregierung 2008 besteht, wird von Parteien wie Medien nicht genutzt. Eine Ursache dafür liegt in der beidseitigen Scheu vor einer öffentlichen Dauerpositionierung zur Kronen

73 OGM und Department für Politische Kommunikation an der Donau-Universität Krems (2007): Pilotstudie „Jugend und Politische Bildung. Einstellungen und Erwartungen der 14- bis 24-Jährigen“, durchgeführt im Auftrag der Bundesministerien für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) und für Wissenschaft und Forschung (BMWF); online: [http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/pk/pilotstudie\\_jugend\\_polbil.pdf](http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/pk/pilotstudie_jugend_polbil.pdf) (29.9.2009).

74 Mediawatch (2009): ZiB-Watch Juni 2009, veröffentlicht in Der Standard, 6. 7. 2009; online: [http://derstandard.at/1246541414899/Juni-ZiB-Watch-EU-Wahlen-schaffen-gruenes-Hoch?page=showpic&\\_u=http%3A//images.derStandard.at/2009/07/05/1246548619508.jpg](http://derstandard.at/1246541414899/Juni-ZiB-Watch-EU-Wahlen-schaffen-gruenes-Hoch?page=showpic&_u=http%3A//images.derStandard.at/2009/07/05/1246548619508.jpg) (29.9.2009).

Zeitung, die seit Jahren gegen die EU kampagnisiert. Ein anderer Grund sind Landtagswahlen, die als wichtiger eingestuft werden. Der Umbruch in der Medienlandschaft und die Wirtschaftskrise mögen zwar nur Begleiterscheinungen sein, tragen aber dazu bei, eher in bewährte Kommunikationsmuster zu verfallen, als sich auf europäische Experimente einzulassen.

Das Ergebnis ist geprägt vom Sieg Hans-Peter Martins und der Niederlage der SPÖ und kann auch als Demütigung von Bundeskanzler Werner Faymann durch seinen einstigen Förderer Hans Dichand, den Herausgeber der Kronen Zeitung, verstanden werden. Ein weiterer Schritt in Richtung eines seit Jahren beobachteten Bedrohungsszenarios: „(...) die Grenzen zwischen publizistischer und politischer Macht lösen sich tendenziell auf (...)“<sup>75</sup> Doch selbst dieser demokratiepolitisch bedenkliche, ganz konkrete Triumph eines Mediums über die Politik führt nicht zu einer weitergehenden Auseinandersetzung mit Europa. Das Thema ist nur Vehikel für die weitere innenpolitische Konfrontation vor dem Hintergrund einer sich weiter verdichtenden Medienkonzentration.

Österreich unterscheidet sich dabei aber nicht besonders von zB Deutschland, wo zumindest die Medien durchaus vergleichbares (Des)interesse hegen. Wer allerdings die TV-Informationssendungen beider Staaten langfristig vergleicht, ortet den Kleineren der beiden Nachbarn noch deutlicher im Mainstream jener von Colin Crouch definierten Postdemokratie, in der sich Regierungskommunikation wie Parteiprogramme zunehmend dem Stil von Boulevardmedien angleichen: „Wer an diesen Stil gewöhnt ist und dann ausnahmsweise ein anspruchsvolles, offizielles Dokument in die Hände bekommt, wird Probleme haben, einen solchen Text zu verstehen.“<sup>76</sup> Und schlimmer noch: „In England nennen wir diese Aussagen sound bites, kurze Satzbausteine, die ideal in die Berichte der audiovisuellen Medien passen. Sobald wird Statement einmal mit einem solch geringschätzigen Ausdruck abgestempelt haben, denken wir nicht länger darüber nach, was hier eigentlich vor sich geht.“<sup>77</sup>

Lediglich der Zwist zwischen dem durch knapp 113.000 Vorzugsstimmen gestärkten Volkspartei-Listenzweiten mit dem ihm vorgereichten Ernst Strasser sorgt auch nach der Wahl noch für ein kurzes europäisches Blätterrauschen in Österreich. Strasser wird schließlich problemlos Delegationsleiter der ÖVP im Europäischen Parlament. Was auch immer diese Funktion bedeuten mag, ihr Wert ist offenbar medial unvermittelbar. Und die Bürger denken zumindest bis 2014 nicht länger darüber nach, was hier eigentlich vor sich geht.

---

75 Plasser, Fritz/Ullram, Peter A. (2002): Das österreichische Politikverständnis, facultas.wuv, Wien, 186.

76 Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 36.

77 Ebd.



# Neue Medien, Web 2.0 in der Politik des Europäischen Parlaments

Eva Lichtenberger

---

## Web-Politik als politisches Handlungsfeld

Wer heute über neue Medien schreibt, muss notwendig spekulativ bleiben, da die wissenschaftliche Aufarbeitung mit der rasanten Entwicklung der neuen Kommunikationstechnologien nicht mithalten kann.<sup>1</sup> Die Moden im Netz wechseln rasend schnell; was heute die wichtigste Plattform ist, kann morgen schon ein toter Datenberg im Web 2.0 sein.<sup>2</sup>

In der Politik spielen Web-Strategien zunehmend eine Rolle. Parteien und einzelne Politiker experimentieren mit diesen Instrumenten, um die „neue“ Zielgruppe der Web-affinen Jugendlichen – und Erwachsenen – mit ihren Botschaften zu erreichen. So ist festzustellen, dass die Präsenz von Politikern und Parteien im Web stetig zunimmt, was einerseits zu ironischen Kommentaren in Web-Foren führt, andererseits aber in Form von Bürgeranfragen und konstruktiven Beiträgen durchaus positiv aufgenommen wird.

Durch die Geschwindigkeit der Entwicklung und der raschen Verbreitung des Internet als Kommunikationsplattform wird ein allgemeines politisches Phänomen – die Verspätung der politischen Entscheidung – besonders brisant. Fakt ist, dass gerade im technologischen Bereich die „Governance“ tendenziell nachhinkt, Entwicklungen oft viel zu spät erkannt werden und daher zeitverzögert darauf reagiert wird. Im Bereich Internet hat dies zu einer Art „anarchischen“ Entwicklung geführt. Weder gibt es bis jetzt klare und nachvollziehbare international gültige und durchsetzbare Regeln zum Schutz der bürgerlichen Freiheiten im Netz, noch ist der Schutz gegen kriminelle oder terroristische Machenschaften hinreichend

---

1 So galt Twitter lange Zeit als Spielwiese für Jugendliche. Spätestens seit im Iran die Widerstandsbewegung gegen die Regierung dieses Werkzeug zur Organisation von Demonstrationen und zur Verbreitung von brisanten Informationen benutzte, muss Twitter neu bewertet werden.

2 Dies kann am Beispiel der Internet-Plattform „Second Life“ illustriert werden. Diese virtuelle Welt erlebte ihren Höhepunkt vor ca 2 Jahren. Die User schufen virtuelle Stellvertreter (Avatare) und schickten sie los, um Freundschaften zu schließen, Grundstücke zu kaufen oder auch politischen Parteien beizutreten. Als sich immer mehr Sex-Angebote im virtuellen Raum fanden, Geld eingeführt wurde und immer heftigere Debatten über Fragen des Datenschutzes geführt wurden, sank plötzlich die Teilnehmerkurve rapide ab. Man hatte zwar noch versucht, eine Art Verfassung bzw einen Code of Conduct für alle User zu entwickeln, aber diese virtuelle Parallelexistenz war für die Nutzer schon ausgereizt. Derzeit ist keine Rede mehr von Second Life, und alle Investitionen von politischen Parteien, die in Second Life ihre virtuellen Ableger errichtet hatten, verpufften buchstäblich im virtuellen Raum.

effizient. Politische Entscheidungen sind überfällig und eine europäische Regelung scheint – nicht zuletzt aufgrund der Grenzenlosigkeit des World Wide Web – die einzig sinnvolle Vorgangsweise.

### Urheberrechte, Copyright und Datenschutz in Zeiten des Internet

Der Vertrag von Lissabon (Art 16 AEUV) verweist auf die Notwendigkeit, Datenschutz europäisch zu regeln.<sup>3</sup> Darüber hinaus gibt es Bestrebungen, das Urheberrecht europäisch zu harmonisieren.

Das bedeutet letzten Endes eine Aufwertung des Themas der geistigen Urheberrechte insgesamt. Gleichzeitig wird auch der Datenschutz als zentrale Herausforderung für die Zukunft begriffen.

Bereits im Verlauf der letzten Jahre – noch vor dem In-Kraft-Treten des Vertrages von Lissabon – hat die Kommission eine Reihe von Initiativen in diesem Bereich gesetzt<sup>4</sup>:

1. Richtlinie zur Durchsetzung geistiger Urheberrechte.<sup>5</sup>
2. Mitteilung der Kommission zu Urheberrechten in der wissensbestimmten Wirtschaft.<sup>6</sup>
3. Mitteilung der Kommission zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums im Binnenmarkt.<sup>7</sup>
4. Richtlinie über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte.<sup>8</sup>
5. Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Art 16 AEUV lautet:

1. „Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.
  2. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, und über den freien Datenverkehr. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von unabhängigen Behörden überwacht.“
- <sup>4</sup> Hier eine Auswahl von Initiativen der Kommission, dazu ausführlicher die Website der Kommission.
- <sup>5</sup> Berichtigung der Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums (ABl L 157 vom 30.4.2004), Website der Kommission (Binnenmarkt).
- <sup>6</sup> Mitteilung der Kommission – Urheberrechte in der Wissensbestimmten Wirtschaft, KOM/2009/0532 endg.
- <sup>7</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums im Binnenmarkt, KOM/2009/0467 endg.
- <sup>8</sup> Richtlinie 2006/116/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte (kodifizierte Fassung) (93/98/EWG).
- <sup>9</sup> Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft.





der Rechte von Autoren gewahrt werden müsse. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe verlangte auch den verstärkten Einsatz von technischen Schutzmaßnahmen wie DRMS.<sup>14</sup>

Tatsache ist, dass mit dem alten System des Schutzes von Autorenrechten die Rechtsdurchsetzung im Internet enorme Anstrengungen und massive Überwachungssysteme erfordern würde. Besonders Frankreich hat hier von sich reden gemacht, indem es ein Gesetz durchsetzte, das die Sperrung des Internet-Zuganges von Konsumenten erfordert, die mehr als zweimal illegale Downloads getätigt haben. Dieses „Lex Hadopi“ wurde von vielen Gruppen im Netz (zB „La Quadrature du Net“) heftig bekämpft, da es unangemessen harte Maßnahmen vorsieht, der eigentliche User schwer auszumachen ist und für die Autoren weniger Nutzen bringt als für die großen Unternehmen, die deren Rechte verwalten. Das Gesetz wurde schließlich vom französischen Höchstgericht zurückgewiesen und wurde erst vor kurzem in einer korrigierten Fassung erneut beschlossen.

Dieser französische Vorstoß spielte auch in den EP-Debatten eine große Rolle. Kurz vor Beschluss des sog Telekom-Paketes wurde von konservativen Abgeordneten eine Serie von Abänderungsanträgen eingebracht, die das französische Gesetz „europäisch“ legitimieren sollten und die Provider von Telekom-Leistungen mehr oder minder zur inhaltlichen Überwachung des Datenverkehrs verpflichtet hätten. Dagegen wurde eingewandt, dass ja auch die Post nicht für die Inhalte der Briefe, die sie transportiert, verantwortlich gemacht werden kann. Bei Beschlussfassung wurde schließlich ein Abänderungsantrag angenommen, der ein ordentliches Verfahren vor die Kontrolle von Inhalten geschaltet hätte. Dies ist derzeit Gegenstand von intensiven Verhandlungen im Vermittlungsausschuss, da die Ratsmitglieder offensichtlich nicht gewillt sind, dieser Empfehlung des Europäischen Parlaments nachzukommen.<sup>15</sup>

In der Frage geistiger Urheberrechte und ihres Schutzes ist im Europäischen Parlament eine riesige „Lobbying-Maschine“ im Einsatz. Vertreter der Musik- und Filmindustrie, das Europäische Patentamt, die Autoindustrie (Designschutz für Ersatzteile), div Plattenfirmen und Künstlergruppen stehen den Internet-Providern und den Net-Communities gegenüber. Letzten Endes handelt es sich aber um die – langfristig ziemlich aussichtslose – Verteidigung von alten Systemen gegenüber einem neuen Verständnis von Wissens- und Kulturaustausch, das sich vor allem in der Internetszene verbreitet und verfestigt hat. Ohne Zweifel braucht

14 Systeme zur digitalen Rechteverwaltung (Digital Rights Management Systems) bezeichnen Verfahren, mit denen die Nutzung und Verbreitung digitaler Medien kontrolliert werden soll. Diese wurden von den großen Vertretern der Musikindustrie schon wieder verworfen, da sie von den Konsumenten als unfair empfunden wurden.

15 Ein weiterer Vorstoß zur Rechtsdurchsetzung des Schutzes von Autorenrechten ist bisher auf dem Tisch. Die sog „IPRED2“ – Direktive zur internationalen Durchsetzung von geistigen Eigentumsrechten – ist im Rat umstritten. Die Zweite Lesung im Parlament lässt also noch auf sich warten. In dieser Richtlinie wäre eine europäische Harmonisierung von Strafen für Verstöße gegen Urheberrechte geplant gewesen, die den Kampf gegen die so genannte Internet-Piraterie erleichtern sollte.

es ein neues System des Rechtsschutzes für Autoren, Erfinder, Forscher und auch für Konsumenten. Im Internet sind die bestehenden Autorenrechte nur mit einem enormen Aufwand an Überwachung durchzusetzen, wodurch allerdings auch bürgerliche Freiheiten in Frage gestellt werden müssen. Das Recht auf Privatheit steht in klarem Gegensatz dazu.

Jüngst hat vor allem Google Books Aufsehen erregt. In den letzten Jahren wurden nicht nur Bücher von US-Autoren, sondern auch sehr viele von europäischen Autoren digitalisiert, teilweise ohne vorher mit den Rechteinhabern ein Einverständnis herzustellen. Dies wird jetzt nachgeholt; allerdings werden die Bedingungen von den Autoren heftig kritisiert. Es bestehen Befürchtungen, dass ein privates Unternehmen wie Google, das über den Großteil der Werke der Weltliteratur verfügt, diese Marktmacht auch missbrauchen könnte. Für einen Eingriff der Politik scheint allerdings die Zeit schon abgelaufen. Möglich scheint nur mehr eine geringfügige Verbesserung der Rechtssituation der europäischen Autoren. Die Kommission hat darauf mit dem Papier über die sog Orphan Works (verwaiste Werke) reagiert. Dies steht insofern mit „Google Books“ in Verbindung, da sich Google für seinen „Digitalisierungsfeldzug“ mit der Verfügbarmachung von verwaisten, kulturhistorisch wertvollen Werken rechtfertigt.

Zudem hat die Frage von Urheberrechten enorme Implikationen auf globale Wirtschaftsbeziehungen – einerseits die transatlantischen, andererseits jene zu Ländern wie China, Indien, Brasilien oder Japan. Die USA ist, durch ihre Musik- und Filmindustrie und ihre hoch professionellen Lobbyisten, die auch auf EU-Ebene omnipräsent sind, sicher die dominierende und tonangebende Macht in diesem Bereich.

Hier sieht das sog ACTA–Abkommen (Antipiraterieabkommen)<sup>16</sup> vor, dass die Strafverfolgung zum Schutz von Marken, Urheberrechten oder Patenten mit aller Härte über die Grenzen hinweg vollzogen werden soll. Diese Regelung wird, da dabei Bürgerrechte unberücksichtigt bleiben, von der internationalen Staatengemeinschaft durchaus kritisch beurteilt und auch in Web-Foren und Web-Communities heftig diskutiert. Im Zuge der noch andauernden ACTA-Verhandlungen hat das Europäische Parlament in einer 2009 beschlossenen Resolution gefordert, dass die europäische Verhandlungsposition offen gelegt werden müsse und damit mehr Transparenz sowie die Beteiligung des Europäischen Parlamentes in dieser Frage eingefordert.

Durch die Behandlung dieser Probleme im Europäischen Parlament hat sich nicht zuletzt auch die Rolle des Internet für Politiker selbst gewandelt. Immer mehr Politiker verwenden

---

16 Das „Anti-Counterfeiting Trade Agreement“ wird derzeit zwischen den USA, der EU, der Schweiz und Japan verhandelt; aber auch Australien, Korea, Neuseeland, Mexiko, Jordanien, Marokko, Singapur, die Arabischen Emirate, Kanada und Deutschland sitzen mit am Verhandlungstisch.

das Web als Kommunikations-Tool für ihre Öffentlichkeitsarbeit und zur Organisation von Online-Wahlkampagnen (Web Campaigning).

## Das Web als politisches Kommunikations-Tool

### *Web Campaigning*<sup>17</sup> – *Der Fall Obama*

Überflüssig zu erwähnen, dass es der Obama-Wahlkampf war, der neue Standards gesetzt hat. Fundraising via Web gab es schon in früheren US-Wahlkämpfen, aber diese Dynamik war neu, ebenso wie die konsequente Betreuung der div Websites und die Kommunikation mit der Wählerschaft durch ein Heer von Freiwilligen. Für die Wähler entstand so erstmals das Gefühl, von der Politik ernst genommen zu werden und „aktiv“ an einem politischen Richtungswechsel teilzuhaben.

Eine wesentliche Ursache für das Setzen aufs Internet war der Rückgang der Bedeutung des Fernsehens für Wahlkämpfe. Die Vielzahl von Kanälen, aus denen die Bürger wählen können, führte dazu, dass einzelne TV-Stationen nicht mehr genügend Reichweite haben, um die hohen Kosten der Wahlwerbungs-Spots zu rechtfertigen. Das galt vor allem für die Wahlkampagne Obamas, die großteils von Grassroot-Strategien getragen wurde.<sup>18</sup>

Kernstück der Obama-Strategie war der Aufbau von differenzierten Datenbanken, wodurch ein „Targetting“ von Zielgruppen ermöglicht wurde. Die Dateien mussten ständig aktualisiert werden und dienten als Basis für die direkte Kontaktaufnahme mit den Bürgern. Präzise aufgebaute Datensätze wurden für das Direktmailing und zur gezielten Aussendung von Newslettern genutzt; durch die Schnelligkeit des Internet konnte unmittelbar auf aktuelle Ereignisse reagiert werden. Aus den Reaktionen der Angeschriebenen konnten sofort Tendenzen erkannt und Strategien adaptiert werden. Dazu kam die starke Präsenz Obamas auf Facebook, Youtube, Flickr, Twitter und anderen Social Platforms. Auf diese Weise entstand ein riesiges Netzwerk an „virtuellen“ Aktivisten, welches Anfang Jänner 2008 350 000 politische Unterstützer auf my.barackobama.com umfasste. Auf Facebook zählte Obama im April 2008 750 000 US-Bürger zu seinen Unterstützern.<sup>19</sup>

---

17 Zu Online-Wahlkämpfen ausführlicher Foot, Kirsten A./Schneider, Steven M. (2006), *Web Campaigning*, Cambridge/London; Merz, Manuel/Rhein, Stefan/Vetter, Julia (2006): *Wahlkampf im Internet. Handbuch für die politische Online-Kampagne*, Berlin.

18 *Der Einsatz von Dialogkommunikation im US-Vorwahlkampf 2007/2008 (2008): Studie der Initiative ProDialog*, Berlin, 3.

19 Ebd 23ff.

Auch sein republikanischer Gegenspieler John McCain war aktiv im Netz und setzte Ressourcen in mindestens derselben Höhe ein. Trotzdem hatte er einen wesentlich geringeren Output zu verzeichnen. Damit wurde auch deutlich, dass Glaubwürdigkeit eine große Rolle spielt – es war für die Web-affinen Bürger schwer vorstellbar, dass McCain selber am Computer sitzen würde, um auf Anfragen zumindest punktuell selbst zu reagieren.

Den Nutzern war wohl klar, dass auch Obama die Millionen von Anfragen nicht selbst beantworten konnte, trotzdem funktionierte die Zuschreibung. Da es via Web oder Mobiltelefon auch exklusive Infos gab, die erst später an die klassischen Medien weitergegeben wurden, entstand das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Informationselite, zu einem „Tribe“.

Die „Regierung Obama“ hat auch nach dem fulminanten Wahlerfolg unterschiedliche neue Web-Kommunikationsstrategien entwickelt und baut diese ständig aus. Es laufen auch Versuche, Politik in jenen Bereichen zu kommunizieren, in denen bisher keine direkte Rückkopplung zum Bürger passierte, wie momentan fokussiert in der Außenpolitik.<sup>20</sup>

### *WEB 2.0-Strategien in der Politik des Europäischen Parlaments*

Die Voraussetzungen für den Einsatz für Web 2.0-Strategien sind innerhalb Europas äußerst unterschiedlich. Die spezifischen Sprachen- und Medienwelten in den einzelnen Mitgliedstaaten scheinen ein natürliches Hindernis für eine funktionierende europaweite Massenkommunikation zu sein. Außerdem wäre das gezielte Sammeln von Personendaten durch politische Parteien, wie es im Obama-Wahlkampf gang und gäbe war, sofort Ziel heftiger politischer Attacken. Das Wegfallen des Vorwahlkampfes (inkl Fundraising) macht zwar die Entwicklung von Internet-Strategien in Europawahlkämpfen weniger dringlich als in den USA, trotzdem setzen die europäischen Parteien vermehrt diese Tools ein, doch ist deren Erfolg immer noch von einer Sekundär-Berichterstattung in den klassischen Medien abhängig.<sup>21</sup>

---

20 Nach der Amtsübernahme von Hillary Clinton wurde die Strategie der e-Diplomacy eingeführt. Durch einen „Dip-Note“-Blog mit Artikeln hochrangiger Diplomaten, interaktive Karten und eine Aufforderung zum Dialog in einem Frage-und-Antwort-Bereich konnten die täglichen Zugriffe und RSS-Abonnenten verdoppelt werden. Ein Webcast zum Thema Klimawandel wurde zB zehn Millionen Mal abgerufen und führte zu 50 000 Kommentaren und 7000 Fragen; dazu Kallmorgen, Jan-Friedrich/Bohnen, Johannes (2009): *Wie Web 2.0. die Politik verändert*. Wahlen allein reichen nicht. Technologie formt eine neue Bürgergesellschaft, in: *IP – Zeitschrift Internationale Politik*, Juli/Aug 09, Berlin.

21 Eine Ausnahme bildet hier die Kampagne zur Patentierung von Computer-Software 2004–2005, die vor allem im Web stattfand und in den etablierten Printmedien nur marginal reflektiert wurde. Die Gegner der Patentierung von Software fokussierten sich aufs Internet, währenddessen die Befürworter eher bewusst auf klassische Werbemittel (wie etwa Direct-Mailing) zurückgriffen.

In der täglichen parlamentarischen Arbeit sind Web 2.0-Strategien vor allem zur Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren in Entscheidungsprozesse interessant. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, inwieweit die Ansprechpartner über entsprechende Web-Kompetenz bzw Web-Affinität verfügen.

Interessant sind diese Tools natürlich auch zur Pflege bestehender Netzwerke. Neben der elementar wichtigen Face-to-Face Kommunikation sind zur Aufrechterhaltung und Vertiefung bestehender Kontakte Web-Konferenzen, Skype- oder Online-Debatten durchaus geeignet. Sie entsprechen dem politischen Alltag von Europapolitikern, da diese durch ihre vermehrte Reisetätigkeit auf moderne Formen der politischen Kommunikation angewiesen sind. Das Europäische Parlament stellt dafür ausreichend Infrastruktur zur Verfügung.

Aber auch die Beteiligung von Abgeordneten in inhaltlich weniger fokussierten Netzwerken kann Sinn machen, da die zunehmend gefühlte Distanz zwischen Politik und Bürgern dadurch verringert wird. In diesem Kontext ist Folgendes zu beachten:

- Facebook und andere soziale Internetforen dürfen nicht nur Mittel der Selbstdarstellung oder Werbung sein, sondern haben auch eine demokratiepolitische Relevanz. Der niederschwellige Zugang zu solchen Foren ermöglicht den direkten Kontakt zu Politikern, der sonst kaum gegeben ist. Es können aktuelle politische Fragestellungen beantwortet und zur Diskussion gestellt werden. Allein über 300 000 User in Österreich sind keine zu vernachlässigende Gruppe. Vor allem Facebook kann als Multiplikator-Tool eingesetzt werden, Bürgeranliegen direkt an die Politiker heranzutragen.
- Politischen Mandataren sollte es ein echtes Anliegen sein, auch die manchmal alltäglichen Probleme der Menschen kennenzulernen. Ungeachtet der Tatsache, dass die meisten MEPs ihre Communities nur teilweise selbst betreuen, ist es wichtig, dass sie sich zumindest ein Bild verschaffen, denn sogar die kurzen Twitter-Einträge lassen erkennen, was den Bürgern wichtig ist.
- Werden diese Tools zur Entscheidungsfindung eingesetzt, müssen alle wichtigen Akteure im Vorfeld identifiziert werden, sonst bleibt die Debatte abstrakt und man könnte bei der realen Umsetzung unter Umständen eine böse Überraschung erleben. Dem steht allerdings die Tendenz zur Bildung von relativ geschlossenen Gruppen im Web entgegen. Es treffen sich in den „groups“ vor allem jene, die geneigt sind, dieselbe Meinung zu teilen.

Grundvoraussetzung für eine gelungene Web 2.0-Strategie in der Politik ist also, dass es eine Verknüpfung mit Offline-Aktivitäten gibt und dass das positive Gefühl der Mitentscheidung nicht ins Gegenteil umschwenkt, wenn kein entsprechendes Feedback auf Anfragen oder Meinungsäußerungen erfolgt.

*Politically connected via Web?*

Der Medienkonsum ist – über die Generationen verteilt – äußerst unterschiedlich. Generell ist festzustellen, dass der Digital Gap nicht nur zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern existiert, sondern auch innerhalb unserer Gesellschaften. Mit sinkendem Alter verschiebt sich die Suche nach Information in Richtung Web. Dort werden auch Kontakte in hoher Geschwindigkeit gesucht und verlöschen wie Strohfeuer.

Die Frage ist, ob diese Praxis auch längerfristige Orientierungen zwischen den Kommunikationspartnern zulässt oder nur kurzfristige Interessen im Vordergrund stehen. Die Nachfolge des Wahlblogs von Barack Obama zeigt, dass Menschen, die während eines Wahlkampfes via Web eine Beziehung zu einem Politiker aufgebaut haben, auch künftige Informationswünsche über dieses Medium befriedigen wollen. Es ist also für die Glaubwürdigkeit notwendig, dass Politiker nicht nur vor Wahlen im Web präsent sind, sondern dieses auch darüber hinaus ständig bespielen, wenn sie bewusst den Kontakt zur Internet-Community aufrechterhalten möchten.

Dabei ist das Netz letzten Endes immer mehr eine Entscheidungshilfe vor allem für junge Wähler. Im Vorfeld der Bundestagswahl in Deutschland informierten sich fast 49% der 18- bis 29-Jährigen über die Websites von Parteien und Politikern. Dort wollen sie allerdings keine Pseudo-Privatheit, sondern klare Informationen zu aktuellen Themen und zu Meinungen. Zusätzlich informieren sich Jugendliche zunehmend über Non-Profit-Projekte wie das Portal [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) über das konkrete Abstimmungsverhalten von Abgeordneten. In Deutschland informiert sich schon mehr als jeder fünfte Bundesbürger in Social Networks über Politik.<sup>22</sup>

Es handelt sich also um eine Zukunftsfrage, wie politische Entscheidungsträger es mit dem Web halten. Dabei ist auch ein interessantes Phänomen zu beobachten. In Debatten im Netz sind andere Themen aktuell wie in der klassischen Medienwelt. So war in Online-Diskussionen vor der deutschen Bundestagswahl festzustellen, dass nicht etwa die in den Medien dominanten Themen – Arbeitslosigkeit, Finanzkrise, Sicherheit – den ersten Platz im Ranking einnahmen, sondern zB die Frage der Netzsperrungen bei der Verfolgung von Kinderpornographie. Das entscheidet derzeit noch nicht über Wahlausgänge, Themen wie diese sollten allerdings in den nächsten Jahren immer mehr an Bedeutung gewinnen, wenn immer mehr Web-natives nachrücken und die Web-immigrants zahlenmäßig abnehmen.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Reitz, Tobias (2009): Das Netz ist wahlentscheidend, auf: Zeit Online, 20.8.2009.

<sup>23</sup> Als Web-natives werden gemeinhin junge User bezeichnet, für die das Web eine Selbstverständlichkeit ist. Web-immigrants nennt man die Generation 35+, die sich Web-Wissen bewusst aneignen muss.

Der derzeitige Fokus auf Social Communities wie Facebook oder Twitter wirft natürlich auch politisch brisante Fragen auf:

- Man kann relativ leicht herausfinden, wer im Web wessen „Freund“ bzw Konsument von Nachrichten einer bestimmten Person oder Gruppe ist. Diese Informationen, ihre Absender und Adressaten sind dauerhaft im Netz verfügbar und äußerst schwer zu löschen.
- Dieses gesammelte Wissen kann unter geänderten politischen Rahmenbedingungen auch als politisches Druckmittel eingesetzt werden.
- Die Gefahr von Namensgleichheiten oder Fakes im Web ist für Politiker ständig präsent.

### Technische Voraussetzungen im Europäischen Parlament

Die beiden Parlamentsgebäude in Straßburg und Brüssel sind größtenteils mit WLAN versorgt, sodass sowohl in den Büros als auch in den Sitzungsräumen die Web-Anbindung gegeben ist. Diese wird ständig verbessert und die Kapazitäten ausgebaut, da immer mehr MEPs ihren Laptop mit in die Ausschuss- und Fraktionssitzungen nehmen.

In der letzten Wahlperiode wurde auch schrittweise das Microsoft-Monopol beseitigt. Es verpflichtete jeden Abgeordneten mehr oder minder auf Microsoft-Produkte, da nur diese Formate unterstützt wurden. Nach einer überparteilichen (aber mehrheitlich von den Grünen getragenen) Initiative wird nun Open Format unterstützt. Auch die Bürger sind nicht mehr gezwungen, Produkte nur eines Konzerns zu verwenden, wenn sie sich via Web an ihre Abgeordneten oder an die Europäischen Institutionen wenden wollen.<sup>24</sup>

Im Europäischen Parlament selbst steht den Abgeordneten die so genannte VOXBOX zur Verfügung, eine Art Ton- und Filmstudie, wo Interviews und Diskussionen auch kurzfristig und unbürokratisch aufgezeichnet werden können. Diese Aufzeichnungen können dann relativ schnell lokalen Medien zur Verfügung gestellt oder auf den eigenen Websites veröffentlicht werden. Damit wird Aktualität und Präsenz im Wahlkreis ermöglicht. Die Abgeordneten könnten somit zumindest in Ansätzen die viel beklagte Distanz zwischen „Brüssel“ und ihren Wählern überbrücken.

Die Infrastruktur für Video-Konferenzen ist gut ausgebaut. Damit könnte zum Beispiel die Kooperation mit den nationalen Parteien, Parlamenten oder Regierungen optimiert werden – so es diese denn wollen und die technischen Voraussetzungen auf der „anderen Seite“ auch

---

<sup>24</sup> Greens/EFA-Website, „Open Parliament“; Eine Petition für Open Standards wurde auch im Petitionsausschuss (PETI) behandelt.



entsprechend vorhanden sind. Teilnahme über Video an Entscheidungsgremien „zu Hause“ wäre dann für MEPs leicht und ohne Zeitverlust durch lange Reisen machbar. Auch die Teilnahme von Berichterstattern zu spezifischen Themen an Ausschusssitzungen in nationalen Parlamenten wäre so virtuell machbar und würde mehr Sachlichkeit in die Debatte über europäische Themen bringen.

## EuroparlTV

Das Europäische Parlament hat seit Mitte September 2008 seinen eigenen WebTV-Sender, der den nationalen TV-Stationen Hintergrundberichte, Interviews und Debatten anbietet. Es existiert eine „audivisual library“, deren Inhalte bei aktuellem Anlass immer wieder per Mail angeboten werden können. Auch Live-Streaming der öffentlichen Sitzungen des Rates ist mittlerweile verfügbar.<sup>25</sup> Diese audivisuellen Archive sind noch viel zu wenig bekannt und wären sicher eine interessante und ausbaufähige Informationsquelle für die EU-Bürger.

EuroparlTV besteht aus vier verschiedenen Sendern, die sich an unterschiedliche Zielgruppen wenden:

- „Ihr Parlament“ wendet sich an Zuschauer mit einem speziellen Interesse an Politik auf EU-Ebene, zB sachkundige Bürger, Verbände, Sozialpartner, Lobbyisten, Akademiker sowie Mitarbeiter der Institutionen.
- „Ihre Stimme“ ist auf die Bedürfnisse der breiten Öffentlichkeit zugeschnitten und bietet die Möglichkeit der Veröffentlichung von Zuschauerbeiträgen.
- „Junges Europa“ richtet sich vorrangig an Kinder im schulpflichtigen Alter, spricht an Vielnutzer des Internets und künftige europäische Wähler.
- „Parlament LIVE“ bietet durchgehende Berichterstattung über Live-Veranstaltungen des Parlaments, insbes Plenartagungen, mit einem Link zu den audiovisuellen Archiven vorangegangener Tagungen sowie der Arbeit der Ausschüsse in den kommenden Monaten.

Jeder, der einen Internetanschluss hat, kann EuroparlTV empfangen. Die Benutzer können zwischen Windows Media und Flash 9 wählen.

Zwar wurde in einer groß angelegten Marketingkampagne versucht, EuroparlTV in Medien und an Universitäten zu bewerben, bisher scheint dem aber ein eher bescheidener Erfolg beschieden zu sein. Letzten Endes wird aber die Qualität der Beiträge sehr entscheidend

---

<sup>25</sup> Über folgende Links abrufbar: <http://www.consilium.europa.eu/videolibrary>; [archivestv@europarl.europa.eu](mailto:archivestv@europarl.europa.eu); [comm-frontdesk@ec.europa.eu](mailto:comm-frontdesk@ec.europa.eu);

dafür sein, ob diese Informationsquelle auf Dauer breit genutzt wird und für Journalisten von Interesse ist.<sup>26</sup>

EuroparlTV war in seiner Entstehungsphase heftig umstritten, da die Frage, wer über die Inhalte bestimmen sollte, zwischen den politischen EP-Fraktionen sehr umstritten war. Dies führte schließlich zur Einrichtung eines „Advisory Boards“, dem Vertreter aller politischen Fraktionen angehören. Dieses Gremium diskutiert in regelmäßigen Sitzungen die Performance des WebTV-Teams und Perspektiven für weitere Entwicklungen.<sup>27</sup>

Die Befugnisse des Advisory Boards werden von der Konferenz der Präsidenten beschlossen und durch eine Redaktionscharta ergänzt.<sup>28</sup> Dabei wird im Konsens entschieden. Im Konfliktfall entscheidet das Präsidium. Zusätzlich gibt es eine „Editorial Charter“, die von allen politischen Fraktionen als verbindlich akzeptiert wird.<sup>29</sup>

Bei der Gestaltung balanciert EuroparlTV auf einem schmalen Grat: einerseits muss es gegen das Vorurteil ankämpfen, dass offizielle Berichterstattung immer „dröge“ und langweilig sei, andererseits fühlt es sich auch einem öffentlich-rechtlichen Anspruch verpflichtet. Die Beiträge sollen also unterhaltend und informativ sein, Lust auf Europa machen und das Informationsdefizit über die EU vermindern.

Aus meiner Sicht hat WebTV eigene Gesetzmäßigkeiten, die berücksichtigt werden müssen; Prinzipien des TV sind keinesfalls einfach übertragbar. Die Entwicklung in diesem Sektor ist rasant, und das Europäische Parlament wird sich sehr anstrengen müssen, auf der Welle zu reiten und nicht von ihr überrollt zu werden.

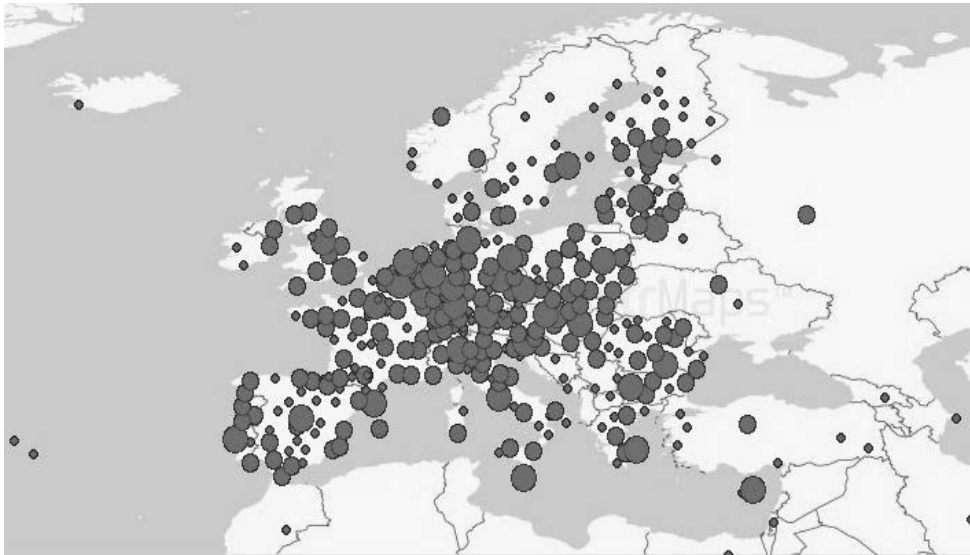
26 Details in „Combined On- und Offline-Marketing for EuroparlTV“, Sitzungsdokument Advisory Board.

27 Diesem Gremium gehöre ich seit Beginn an; die Debatten waren bisher wenig kontrovers, das muss aber nicht so bleiben.

28 Umsetzung der vom Präsidium festgelegten Gesamtstrategie des Senders insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung der Effizienz des Senders in der Zeit bis zu den Europawahlen 2009; Umsetzung der Redaktionscharta, in der die vom Sender zu beachtenden Grundsätze festgelegt sind (die Charta ist den Sitzungsunterlagen beigelegt); Gewährleistung, dass Beschwerden über den Betrieb des Senders von innerhalb und außerhalb des Organs effizient bearbeitet werden; Bereitstellung eines Forums, mit dessen Hilfe Sachkenntnisse von außerhalb in die Verbesserung des für den Sender produzierten Sendematerials einfließen können, und regelmäßige Berichterstattung vor dem Präsidium des Parlaments und Vorlage eines Jahresberichts an die Konferenz der Präsidenten.

29 Die leitenden Prinzipien des EuroparlTV Advisory Board: „– die Notwendigkeit, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Fraktionen zu gewährleisten, wie in der Redaktionscharta des Senders festgelegt, und seine Verpflichtung zu einer pluralistischen, ‚unparteiischen‘ Redaktionspolitik; – die Bedeutung, bei der Erstellung einer Bilanz über die Statistiken hinaus zu schauen und zwischen bedeutenden politischen Fragen und weniger wichtigen Themen zu unterscheiden, und – die Notwendigkeit, sowohl im einzelnen als auch allgemein Themen aufzugreifen, um zu gewährleisten, dass der Sender den innerhalb des Parlaments vertretenen Standpunkt in angemessener Weise zum Ausdruck bringt.“ Zit nach dem Entwurf des Protokolls der Eröffnungssitzung vom Donnerstag, 9. Okt 2008.

Eine erste Bilanz über die europaweiten Visits (Zugriffe): 10. 11. – 8. 12. 2008



Dot sizes: = 1,000+ = 100 – 999 = 10 – 99 = 1 – 9 visits

### Sprachenvielfalt

Gerade im europäischen Kontext sind neue Kommunikationsformen via Web wohl für länderübergreifende Debatten besonders geeignet. Diese Chancen werden derzeit noch zu wenig genutzt. Gemeinhin wird die Sprachenvielfalt als ein Hindernis ins Feld geführt. In einem eigenen Pilot-Versuch konnte ich dies auch feststellen:

Im Rahmen der Diskussion über die Mitnahme von Flüssigkeiten in Flugzeugen war ein Hearing im Verkehrsausschuss geplant, das die vielfältige Kritik an der vom Rat ohne Mitwirkung des Europäischen Parlaments getroffenen Entscheidung aufgreifen sollte. Zu diesem Zweck richtete ich einen Blog auf Englisch auf der Homepage der Grünen/EFA ein und ersuchte um Erfahrungsberichte und Stellungnahmen von Betroffenen, um diese in die Debatte (die in Teilen vertraulich war) einbringen zu können.

In einer ersten Phase kamen nur Antworten oder Stellungnahmen auf Englisch herein, später meldeten sich auch Blogger auf Deutsch und Spanisch. Als eine spanische Zeitung den

Blog in einem Artikel erwähnte, verlagerte sich die Debatte fast völlig ins Spanische, weil naturgemäß eine Vielzahl von spanisch sprechenden Bloggern auf die Debatte aufmerksam wurden. Dadurch blieben aber dann Stellungnahmen in anderen Sprachen fast vollständig aus (Meine Antworten erfolgten übrigens immer auf Englisch).

Auch im Rahmen meiner Facebook-Aktivitäten kann ich feststellen, dass es zum Beispiel notwendig ist, italienischen „Friends“ in ihrer Sprache zu antworten, sonst entwickelt sich der Dialog nicht mehr weiter.

Daraus könnte abgeleitet werden, dass die Sprachenvielfalt in der EU wirklich ein Grundsatzzproblem in grenzüberschreitenden Debatten darstellt, dies aber nicht notwendigerweise ein unüberwindbares Hindernis ist. Es müssen neue, kreative Strategien entwickelt werden, um diese Sprachbarrieren zu überwinden. Alle Programme von EuroparlTV werden in mehr als 20 Sprachen übersetzt, wodurch dieser Sender einmalig in der Welt ist. Einige Programme werden im Off-Ton-Modus übertragen, andere mit Untertiteln versehen.

### Eine europäische Öffentlichkeit?

Bei fast jeder Debatte zum Zustand der Europäischen Union wird als eines der Hauptprobleme das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit moniert. Es ist eine Tatsache, dass oft marginale News aus der jeweils nationalen Politik-Szene Nachrichten aus Kommission oder Europäischem Parlament aus den Schlagzeilen verdrängen.

Anders verhält es sich mit Ratsentscheidungen, denn hier finden die Regierungschefs Profilierungschancen vor, die sie gemeinsam mit den heimischen Medien immer stärker nutzen. Sei es die Gerierung als „starker Mann“, der in der EU auf den Tisch haut, oder sei es die Nachricht über einen national wichtigen Verhandlungserfolg. Dies wird zusätzlich begünstigt durch die Intransparenz des Rates, die aber mit der Umsetzung des Vertrages von Lissabon der Vergangenheit angehören wird. Dieser Mangel an Transparenz ermöglichte es jedem Regierungschef, die Message an „seine“ Bevölkerung bewusst so zu gestalten, wie es seinem Image am besten diene. Die Kommission und das Europäische Parlament haben es hier schwerer, in den Hauptnachrichten oder auf den Titelseiten mit positiven Nachrichten aufzuscheinen.

Zudem ist natürlich das Interesse der Staatschefs an einer umfassenden Berichterstattung aus den EU-Gremien enden wollend. Die eigene Bedeutung steigt ja nur dann, wenn positive Entscheidungen auf EU-Ebene auf die eigene Fahne geheftet werden können.

Neben dem Ungleichgewicht zwischen dem Rat einerseits und Kommission und dem Europäischen Parlament andererseits ist es auch die Frage der Aktualität, die den beiden letzteren Institutionen entgegensteht. EP-Entscheidungen müssen erst in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden oder haben zumindest eine längere Frist bis zum In-Kraft-Treten. Sie werden also nicht aktuell wirksam und verlieren damit im Zeitpunkt der Entscheidung den Neuigkeitswert. Das führt ja auch dazu, dass viele Debatten über EU-Regelungen erst mit einer Verzögerung in den Mitgliedstaaten ankommen und dann – lange nach Beschlussfassung – für Aufregung sorgen.

Die Medien in den Mitgliedstaaten sind nur zum Teil mit Auslandskorrespondenten in Brüssel vertreten. Diese müssen dann – ohne die Chance auf thematische Spezialisierung – über äußerst unterschiedliche Politikfelder berichten. Bei der Fülle an Entscheidungen, die jede Woche in den europäischen Gremien getroffen werden, ist das eine schwer zu lösende Aufgabe.

Das Internet, div Web 2.0-Strategien, EuroparlTV, etc tragen zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit bei. Zahlreiche EU-Abgeordnete sind entweder in bekannten Foren oder mit eigenen Blogs im Web vertreten. Es wäre spannend zu untersuchen, inwieweit auch grenzüberschreitend gebloggt wird, denn eine grenzüberschreitende Debatte über europäische Fragen bedarf einer gezielten Strategie, deren Entwicklung aber noch auf sich warten lässt.

So war die irische Debatte über den Vertrag von Lissabon in diversen Foren präsent, wurde allerdings in erster Linie von EU-Gegnern bespielt. Hier fehlte ganz offensichtlich das Engagement von pro-europäischen Kräften. Andererseits ist dies aber auch ein weiterer Beleg für die spezielle Natur von Internet-Gruppen: generell organisieren sich Menschen derselben Meinung zu bestimmten Problemstellungen im Web, was dann naturgemäß eher die Funktion der gegenseitigen Bestätigung hat, als dass es zu kontroversen Debatten führen würde. Eine Ausnahme bieten die Web-Foren der großen europäischen Tages- und Wochenzeitungen, die immer wieder von intensiven Debatten geprägt sind. Meist jedoch treffen sich auch hier eingeschworene Gemeinschaften, die schon lange miteinander kommunizieren und einander meist gut kennen.

## Fazit

Die Bedeutung der Neuen Medien in der politischen Kommunikation wird eindeutig zunehmen, da die kommenden Generationen, die sog Web-natives, ihre Informationswünsche ver-

mehrt im Netz befriedigen werden. Jene politischen Kräfte, die darauf rechtzeitig reagieren, werden diese Wähler für sich gewinnen können.

Parteien werden sich der Internet-Kommunikation zuwenden müssen, wenn sie die Jugendlichen nicht verlieren wollen. Dabei sollten Anbiederung an Jugendsprache und damit verbundene Lifestyles besser vermieden werden. Die jungen Kommunikationspartner müssen ernst genommen werden, denn ihre Ideen können wichtige Impulse liefern und ihre Fragestellungen können Frühwarnsysteme für Parteien sein.

Für die Bildungseinrichtungen bedeutet dies eine enorme Herausforderung und Aufgabe: Das Beurteilen von Quellen wird eine unverzichtbare Voraussetzung für den Wissenserwerb und die Immunisierung gegen Verschwörungstheorien und den Informations-Overkill aus dem Web.

Auf die Anliegen der User muss reagiert werden. Befürchtungen hinsichtlich Internet-Zensur und Online-Spionage (sog „Bundes-Trojaner“) müssen entsprechend entgegnet werden. Die aus den Vereinigten Staaten stammenden Strategien sind nicht 1:1 auf Europa übertragbar. Ein Mehr an Schutz persönlicher Daten und eine entsprechende Reaktion auf die Sprachenvielfalt ist für Europa notwendig.

Vor allem aber muss die wissenschaftliche Aufarbeitung der Internet-Kommunikation in der Politik intensiviert werden, um die Politik in die Lage zu versetzen, rechtzeitig negativen Entwicklungen gegenzusteuern.

## Glossar

*Blog* Ein Blog ist ein auf einer Website geführtes Online-Tagebuch bzw Online-Journal. Man unterscheidet zwischen „personal“ und „non-personal“ Blogs. Die *Blogger* (Autoren) der zweiten Gruppe schreiben vor allem, um „zu kommentieren“ und „Informationen zu liefern“, jene der ersten Gruppe schreiben aus Spaß oder um persönliche Erlebnisse festzuhalten.

*Facebook* Facebook ist eine Website zur Bildung und Unterhaltung sozialer Netzwerke. Jeder Benutzer verfügt über eine Profilseite. Freunde können zu Gruppen und Events eingeladen werden. Durch eine Beobachtungsliste wird man über Neuigkeiten, zB neue Pinnwandeinträge auf den Profilseiten von Freunden informiert. Am 2. Dez 2009 hatte die Plattform nach eigenen Angaben über 350 Mio User weltweit.

- Flickr* Flickr ist ein kommerzielles Web-Dienstleistungsportal, ein sog Imagehoster. Flickr bietet die Möglichkeit, Fotos in Kategorien zu sortieren, in Fotopools aufzunehmen, nach Stichworten zu suchen, Fotostreams (Fotoblogs) anderer Benutzer anzuschauen und Bilder zu kommentieren. Flickr hat nach eigenen Angaben über 5.000 Seitenzugriffe pro Minute und über sieben Mio registrierte User.
- Google Books* Google Books ist eine Dienstleistung des US- Suchmaschinenbetreibers Google Inc. mit dem Ziel, das in Büchern gespeicherte Wissen durch Digitalisierung für die Volltextsuche verfügbar zu machen. Google Books speist sich aus zwei Quellen: „Google Print“ im engeren Sinn, dem – nicht weiter kontroversen – Kooperationsprojekt mit Verlagen, und dem juristisch umstrittenen „Google Library“, bei dem Bücher großer Bibliotheken ohne Zustimmung der Rechteinhaber gescannt werden.
- MySpace* MySpace ist eine mehrsprachige, werbefinanzierte Website, die ihren Nutzern ermöglicht, kostenlose Benutzerprofile mit Fotos, Videos, Blogs usw einzurichten. MySpace ist der bekannteste Vertreter unter den *Social Networks*. In den USA gilt MySpace – im Gegensatz zum eher arbeitsnetzwerkorientierten *Facebook* – als das soziale Netzwerk für Privates.
- Second Life* Second Life ist eine Online-3D-Infrastruktur für von Benutzern gestaltete virtuelle Welten, in der Menschen durch Avatare (virtuelle Stellvertreter) interagieren, spielen, Handel treiben und anderweitig kommunizieren können. Das seit 2003 verfügbare System hat 15 Millionen registrierte Benutzerkonten, über die rund um die Uhr meist rund 60.000 Nutzer gleichzeitig in das System eingeloggt sind.
- Skype* Skype ist eine unentgeltlich erhältliche Software mit Instant-Messaging-Funktion, Dateiübertragung und Videotelefonie. Sie ermöglicht das kostenlose Telefonieren zwischen Skype-Kunden via Internet sowie das gebührenpflichtige Telefonieren ins Festnetz und zu Mobiltelefonen (SkypeOut). In der aktuellen Windows-Version sind Konferenzschaltungen mit bis zu 25 Gesprächsteilnehmern möglich.
- Social Networks* Social Networks sind Netzgemeinschaften bzw. Webdienste, die Netzgemeinschaften beherbergen. Handelt es sich um Netzwerke, bei denen die Benutzer gemeinsam eigene Inhalte erstellen (User Generated Content), bezeichnet man diese auch als soziale Medien.
- Twitter* Twitter ist eine Mikroblogging-Plattform. Angemeldete Benutzer können eigene Textnachrichten mit max 140 Zeichen senden. Nicht nur Privatpersonen, sondern auch Organisationen, Firmen und Politiker (zB Wahlkampfteam Obamas) nutzen Twitter für Kommunikation, Marketing, PR und Kundenbindung.
- Wiki* Ein Wiki ist ein Hypertext-System für Webseiten, dessen Inhalte von den Benutzern nicht nur gelesen, sondern auch online mit Hilfe eines vereinfachten Content-Ma-

nagement-Systems erstellt und geändert werden können. Die bekannteste Anwendung ist die Online-Enzyklopädie Wikipedia.

*Web-Community* Eine Web-Community versteht sich als Teilmenge aller echten Gemeinschaften, deren Mitglieder sich online anstatt face-to-face austauschen.

*Web-Foren* Web-Foren (Diskussionsforum) sind virtuelle Plätze zum Austausch und zur Archivierung von Gedanken, Meinungen und Erfahrungen. Die Kommunikation findet dabei asynchron - nicht in Echtzeit - statt.

*Web 2.0* Das Web 2.0 ist kein neues World Wide Web, sondern ein Begriff, der die aktuellen Entwicklungen im Internet zusammenfasst. Also eine Evolution von Web 1.0 auf 2.0 und keine Revolution. Es steht für eine Reihe interaktiver und kollaborativer Elemente. Bei den Web 2.0-Diensten handelt es sich um Online-Softwarelösungen, deren primärer Zweck die Einbindung der User ist (zB Blogs, Wikis, ...).

*YouTube* YouTube ist ein Internet-Videoportal, auf dem die Benutzer kostenlos Video-Clips (Film- und Fernsehausschnitte, Musikvideos sowie selbstgedrehte Filme) ansehen und hochladen können. Auf YouTube kann jeder Nutzer einen kostenlosen Account freischalten. YouTube (seit Okt 2006 im Besitz von Google) ist das führenden Videoportal im Internet.



## Abschnitt II

### Die parlamentarischen Ausschüsse



# Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments – Nuklei der politischen Arbeit

Dialer Doris

---

*The increasing workload and importance of more and more committees over the decades, hand-in-hand with the development of the parliament from a debating to a fully competent and strong working parliament with the committees at its heart, has clearly strengthened the voice of the European citizens and has made the EU more democratic.*

(Hans-Gert Pöttering)<sup>1</sup>

## Die besondere Stellung der Ausschüsse

In den parlamentarischen Ausschüssen werden die meisten Kompetenzen des Europäischen Parlaments wahrgenommen. Den Stellungnahmen, Entschließungen und Beschlüssen des Europäischen Parlaments in den Plenarsitzungen geht die inhaltliche Aufbereitung und politische Abstimmung in den Ausschüssen voran. Die für alle europäischen Politikfelder eingerichteten Ausschüsse beraten die EP-Position zu den jeweiligen Gesetzesvorhaben und vertreten diese gegenüber dem Rat und der Kommission. Durch Initiativen, Ideen und Interaktionen sind die Ausschüsse massiv am Politikgestaltungsprozess der EU beteiligt. So überrascht es auch nicht, dass die Strategien zur sukzessiven Stärkung der EP-Befugnisse in den Ausschüssen, respektive im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO)<sup>2</sup>, entwickelt wurden.

Dabei sind die Ausschüsse des Europäischen Parlaments kaum mit jenen in den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten vergleichbar, sie ähneln vielmehr dem Ausschusswesen

---

1 Pöttering, Hans-Gert (2009): The heart of parliament. Hans-Gert Pöttering looks back over 30. years in the assembly, and reflects on the committees' role at the centre of legislation, in: The Parliament Magazine, Issue 297, 16 November 2009, London, 32.

2 Andrew Duff, AFCO-Mitglied und Sprecher der Liberalen im Europaparlament für Verfassungsfragen, bezeichnet den Ausschuss für konstitutionelle Fragen als den zentralen EP-Ausschuss: „I would go as far to say that in lots of ways the constitutional affairs committee has been, and is, the central committee of parliament (...) The committee is responsible for the effective implementation of the treaty and therefore for any further political reforms“ (The Parliament Magazine, Issue 297, 16. Nov 2009, 85).

des US-Kongresses<sup>3</sup>. Für Nikoleta Yordanova<sup>4</sup> bietet sich hier zwar ein politischer Vergleich an, doch weist sie explizit auf folgende Unterschiede hin: „... the single-nation, bipartisan congressional setting as opposed to the multi-nation, multi-party EP environment and the strong electoral connection of congressmen to their territorial constituencies in contrast to the strong electoral dependence of MEPs on their national parties.“

Das Fehlen einer Regierungsmehrheit führt dazu, dass sich die verschiedenen Fraktionen in den Ausschüssen in einem Wechselspiel von Konflikt und Kooperation befinden. Auch wenn die politischen Wogen oft hoch gehen, sind die Ausschussmitglieder schlussendlich an einem Konsens interessiert. Sympathien und Antipathien gehen über Parteigrenzen hinweg, Expertise wird hochgehalten, die Fraktionszugehörigkeit tritt in den Hintergrund. Nur so ist zu erklären, dass einzelne Abgeordnete – egal welchen politischen Couleurs – einen enormen Einfluss ausüben können.

Wie gestaltet sich nun die konkrete Arbeit der parlamentarischen Ausschüsse? Welche thematische Schwerpunktsetzung verfolgen die jeweiligen Ausschüsse und in wie weit besteht Deckungsgleichheit mit den Politikbereichen der Europäischen Kommission? Welches sind die Akteure und wie arbeiten sie zusammen? Wie hat sich das Ausschusswesen seit Beginn der Direktwahl des Europäischen Parlaments entwickelt? Welche Veränderungen sind mit In-Kraft-Treten des Vertrages von Lissabon zu erwarten?

### Genese des EP-Ausschusswesens<sup>5</sup>

Die Entwicklung des Europäischen Parlaments in seiner jetzigen Verfasstheit und der parlamentarischen Ausschüsse vollzog sich annähernd parallel. 1953 verfügte die „Parlamentarische Versammlung“ der EGKS über sechs Ausschüsse. Fünf Jahre später, mit der Gründung von EURATOM und EWG, hatte sich die Zahl der Ausschüsse bereits mehr als verdoppelt. In Struktur und Aufbau der Ausschüsse gab es seither keine tiefgreifenden Veränderungen.

3 „Due to the high volume and complexity of its work, the Senate divides its tasks among 25 committees, 20 standing committees, 68 subcommittees, 4 non-standing committees and 4 joint committees. The House of Representatives currently has 25 congressional committees: 20 standing committees, 3 are joint committees and 2 are non-standing (select or special committees), over 100 subcommittees“; dazu die Websites des US-Senat und des US-Kongresses: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) und [www.house.gov](http://www.house.gov)

4 Yordanova, Nikoleta (2009): The Rational behind Committee Assignment in the European Parliament. Distributive, Informational and Partisan Perspective, in: EUP – European Union Politics, Vol 10 (2), 261.

5 Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2007): The European Parliament, 7th edition, London, 126-128.

Nach der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 waren es 16 ständige Ausschüsse, die bis 1999 auf 20 anwuchsen. Eine Anpassung nach unten, von 20 auf 17, wurde 1999 vom „alten“ Parlament (4. Wahlperiode) vorgenommen, was sich als schwierig erwies, denn die Abläufe innerhalb der einzelnen Ausschüsse waren in sich gefestigt; so gelang es zB dem Fischereiausschuss, eine Zusammenlegung mit dem Agrarausschuss erfolgreich abzuwehren. Konkret mussten vier Ausschüsse Kompetenzen abgeben, was nicht friktionsfrei verlief.

2004 gab es unter den Abgeordneten einen breiten Konsens darüber, dass mit der Osterweiterung auch die Anzahl der Ausschüsse noch einmal diskutiert werden sollte. Man entschied sich für eine Anpassung nach oben, die wesentlich leichter durchzubringen war als jene nach unten, da sich die Ausschüsse am Anfang der Wahlperiode erst formierten. So wurden der Regional- und Transportausschuss in den Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI) und in den Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN) aufgeteilt, wie dies bereits 1979 bis 1999 der Fall war. Für den Politikbereich Außenhandel – der bisher in den Kompetenzbereich des Industrieausschusses (ITRE) fiel – wurde ein eigener Ausschuss für internationalen Handel (INTA) gegründet, der in die Fußstapfen des Ausschusses für internationale Wirtschaftsbeziehungen, der bis 1999 existiert hatte, trat. Der neue Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz übernahm zum Teil Binnenmarktgeden des Rechtsausschusses (JURI) und Konsumentenschutzgeden des Umweltausschusses (ENVI).

Die 1999 getroffene Entscheidung, dass alle Unterausschüsse der Vergangenheit angehören sollten, wurde mit der Einführung des Menschenrechtsunterausschusses (DROI) und des Ausschusses für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) – beide dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten zugeordnet (AFET) – aufgehoben. Der Industrieausschuss war nun zuständig für die Industriepolitik, vorher Kompetenzbereich des Wirtschaftsausschusses (ECON), und der Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zählte nun die EP-Geschäftsordnung zu seinen Agenden.

Die Aufgabenverteilung 1999 und 2004 zeigt deutlich, wie schwierig es war (und immer noch ist), die Kompetenzen aufzuteilen bzw die einzelnen Politikfelder in sich abzugrenzen.

Es gab innerhalb der Abgeordneten immer wieder Bestrebungen gerade die „großen“ Ausschüsse aufzusplitten. Die Meinungen gehen auch bei der Rolle der „kleineren Ausschüsse“ – wie zB dem Petitionsausschuss (PETI) und dem Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) – auseinander: Sie würden zu wenig Initiativberichte einbringen und sich zu sehr der eigenen Themenfindung widmen. Dieser „Vorwurf“ ist insofern nicht gerechtfertigt, da es sich hierbei um Politikbereiche handelt, in denen das Europäische Parlament weniger Befugnisse hat und dadurch weniger „Legislatives“ im Rah-

men des Mitentscheidungsverfahrens<sup>6</sup> anfällt. Daher beschränkt sich die Arbeit auf Stellungnahmen des Parlaments.

### Wer sitzt in welchem Ausschuss und warum?

Im Fokus des politischen Interesses stehen die Ausschussmitglieder. Rein formal werden Mitgliedschaft, Verantwortlichkeiten und Größe der Ausschüsse auf der ersten Tagung des neu gewählten Parlaments und erneut nach Ablauf von zweieinhalb Jahren festgelegt (Art 183 GOEP), wobei sich nach Ablauf der ersten Hälfte der Wahlperiode an der Ausschussstruktur meist weniger ändert als möglicherweise an der Anzahl der Ausschussmitglieder.

Am 16. Juli 2009 hat das Europäische Parlament die Mitglieder seiner 20 Ausschüsse (+ 2 Unterausschüsse) für die Wahlperiode 2009-2014 benannt. Die Bandbreite reicht von 151 Mitgliedern (76 Vollmitglieder) im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und 128 (64 Vollmitglieder) im Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelrecht bis zum Rechtsausschuss mit 48 Mitgliedern (25 Vollmitglieder) und dem Fischereiausschuss mit 45 (24 Vollmitglieder).

War die Fluktuation zwischen den Ausschüssen vor der Wahlperiode 2004-2009 noch groß, so zeichnet sich ab 2004 eine Entwicklung in Richtung verstärkte Spezialisierung – hervorgerufen durch das Anwachsen der legislativen Kompetenzen des Europäischen Parlaments mit dem Vertrag von Lissabon – ab. Die Abgeordneten sehen sich zunehmend als Experten, die den legislativen Prozess durch ihre Ausschusstätigkeit über eine längere Periode beeinflussen.

Nach Festlegung von Anzahl und Umfang der Ausschüsse obliegt es den politischen Fraktionen, die ständigen und stellvertretenden Mitglieder<sup>7</sup> zu benennen. Dabei soll sichergestellt werden, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse die politische Gewichtung zwischen den einzelnen Fraktionen bei Plenarsitzungen widerspiegelt. Die proportionale Aufteilung sorgt in der Regel dafür, dass sich eine der beiden großen Fraktionen durchsetzt, was aber

6 Das „Mitentscheidungsverfahren“, in dem EU-Parlament und Rat gleichberechtigt und zwingend gemeinsam über Gesetzesentwürfe entscheiden, wird durch den Vertrag von Lissabon zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ und gilt in zusätzlichen Bereichen (zB Agrarpolitik). Gesetzgebungsakte im Bereich Bilanz- und Gesellschaftsrecht sowie zur Dienst- und Niederlassungsfreiheit wurden schon bisher im Mitentscheidungsverfahren verabschiedet; dazu ausführlicher der Beitrag von Heinrich Neisser in diesem Band S 66f.

7 Stellvertretende Ausschussmitglieder verfügen über volles Rederecht und dürfen ihre Stimme stellvertretend für ein fehlendes Vollmitglied abgeben. Sie können auch Berichterstatter und Verfasser von Stellungnahmen sein. In seltenen Fällen sind sie sogar Ausschusskoordinatoren, wie zB die österreichische Europaabgeordnete Eva Lichtenberger (Grüne/EFA) im Rechtsausschuss für die 1. Hälfte der Wahlperiode 2009-2014.

nicht bedeutet, dass einzelne Abgeordnete nicht einen größeren Einfluss in den Ausschüssen ausüben können, als dies das Gewicht ihrer Fraktion vermuten ließe.

Das Gros der Abgeordneten ist Vollmitglied in einem Ausschuss und Stellvertreter in einem anderen. Daneben gibt es noch jene Abgeordnete, die auf Grund ihrer sonstigen Aktivitäten keine bis wenig Ausschussarbeit leisten oder ganz generell keinem Ausschuss zugeordnet sind. Dies sind meist die Fraktionsvorsitzenden<sup>8</sup> und – geht man in der EP-Hierarchie noch etwas höher – der Parlamentspräsident.

Nur eine Handvoll Abgeordnete sind entweder Vollmitglied in zwei Ausschüssen und Stellvertreter in einem dritten Ausschuss bzw. stellvertretendes Mitglied in zwei Ausschüssen und Vollmitglied in einem dritten Ausschuss. Diese dreifache Mitgliedschaft erklärt sich durch die Existenz so genannter „neutralised committees“<sup>9</sup>, welche ansonsten mitgliedermäßig unterbesetzt wären, da es sich um sehr spezialisierte Ausschüsse wie den Petitionsausschuss (PETI), den Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) oder den Haushaltskontrollausschuss (CONT) handelt.

Die großen europäischen Themen kommen in diesen technischen, detailverliebten Ausschüssen weniger zum Tragen, sodass sie auf der Beliebtheitskala der Abgeordneten tendenziell weiter unten rangieren. Hier geht es schließlich um das politische Prestige der Abgeordneten und da spielt die Mitgliedschaft in den „richtigen“ Ausschüssen eine vitale Rolle. So verfügt der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) zwar formal – trotz zweier Unterausschüsse – über kaum Legislativmacht, übt aber eine enorme Anziehungskraft auf die Abgeordneten aus. In diesem Ausschuss geht es um außenpolitische Themen (klassischer Kompetenzbereich der Exekutive), die natürlich wesentlich prickelnder sind als zB die technischen Normen für Traktorsitze, die im Verkehrsausschuss behandelt werden. Natürlich haben außenpolitische Themen einen höheren Nachrichtenwert und bedeuten politisches Kapital für die Öffentlichkeitsarbeit der Abgeordneten.

Die Wichtigkeit und der Einfluss eines parlamentarischen Ausschusses lassen sich – ganz abgesehen vom „Prestige“ – in erster Linie an Anzahl und Umfang der von ihm ausgearbeiteten Legislativ- oder Initiativberichte messen. Einer der mächtigsten Ausschüsse ist der Haushaltsausschuss.

<sup>8</sup> So ist Daniel Cohn-Bendit (Grüne/EFA) „nur“ Mitglied im Haushaltsausschuss, die Grüne Ko-Vorsitzende Rebecca Harms Stellvertreterin im Umweltausschuss und im Industrieausschuss; Guy Verhofstadt (ALDE) Mitglied im Konstitutionellen Ausschuss; Martin Schulz (S&D) in keinem Ausschuss; Josef Daul (EVP) in keinem Ausschuss; Michał Tomasz Kamiński (EKR), Mitglied im Petitionsausschuss und Entwicklungsausschuss sowie Stellvertreter im konstitutionellen Ausschuss; Lothar Bisky (GUE/NGL), stellvertretender Ausschussvorsitzender des Kulturausschusses; Francesco Enrico Speroni (EFD), Mitglied im Rechtsausschuss und Stellvertreter im Entwicklungsausschuss und Ko-Vorsitzender Nigel Farage (EFD) ist Mitglied im Fischereiausschuss.

<sup>9</sup> Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2007): *The European Parliament*, 7<sup>th</sup> edition, London, 126-128.

Aus einer 2006 erstmals veröffentlichten Studie<sup>10</sup> geht hervor, dass die Hauptfaktoren in der Ausschusspräferenz der Abgeordneten a) das persönliche Interesse (54,6%), b) die Expertise (53,9%) und c) die Wichtigkeit der im Ausschuss behandelten Themen (53,9%) sind.

Bei den meisten Abgeordneten ist aufgrund ihrer bisherigen politischen Laufbahn klar vorgegeben, für welchen Ausschuss sie prädestiniert sind. Da in den Ausschüssen vor allem Expertenwissen zählt, macht es wenig Sinn, wenn sich ein profilierter Agrarpolitiker plötzlich im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) tummelt. Das kommt zwar vor, da es keine Garantie dafür gibt, dass ein Abgeordneter in seinen Wunschausschuss kommt, ist jedoch zu vermeiden, da die thematische Rückkoppelung zum eigenen Wahlkreis nicht mehr gegeben ist.

Die Konsequenz daraus ist, dass vor allem die kleinen Fraktionen bemüht sind, ihre Top-Experten entsprechend zu positionieren. Wie erwähnt, kann auf Fraktionsebene nicht immer auf die Ausschusspräferenzen der einzelnen Abgeordneten eingegangen werden, daher sind Abgeordnete oft stellvertretendes Mitglied in einem Ausschuss, für den eigentlich inhaltlich ihre Politikerseele brennt.

Betrachtet man die Mitgliedschaft nach dem Geschlecht, so fällt auf, dass männliche Abgeordnete vermehrt in Ausschüssen zu finden sind, welche sich mit *high politics* (Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten) befassen und mehr weibliche Abgeordnete in Ausschüssen, die den *low politics* (Ausschuss für Kultur und Bildung) zuzuordnen sind.

Argumentiert man entlang von nationalen Zugehörigkeiten, so gibt es auch hier Präferenzen, die sich, zB mit Hinblick auf den Entwicklungsausschuss (DEVE), allein schon aufgrund der Kolonialgeschichte bestimmter EU-Mitgliedstaaten ergeben.

## Die Ausschussvorsitzenden und ihre Wahl (Art 191 GOEP)

Die Verhandlungen über die Ausschussvorsitze des Europäischen Parlaments gehen der ersten konstituierenden Sitzung des „neuen“ Parlaments voraus. Ganz grundsätzlich wird auf Ebene der Konferenz der Präsidenten entschieden, welche Fraktion welchen Ausschussvorsitz erhält. Mit Bezugnahme auf das europaweite Wahlergebnis werden die Ausschussvorsitze unter den EP-Fraktionen nach der d'Hondt Methode (benannt nach dem belgischen Mathematiker Victor d'Hondt) aufgeteilt.

---

10 Farrel, David M./Hix, Simon/Johnson, Mark and Scully Roger (2006): A Survey of MEPs in the 2004-09 European Parliament, Paper presented to the Annual Conference of the American Political Science Association, Aug-Sept 2006, Philadelphia.



Danach entscheiden die Fraktionen, wer intern diesen Posten einnehmen soll. Die gesamten Verhandlungen um den Ausschussvorsitz werden hinter verschlossenen Türen geführt. Die Kriterien umfassen kleine gegen große Delegationen, Status und Profil der MdEPs sowie ausgewogene Männer- und Frauenquoten. Das endgültige Ergebnis wird an den Ausschuss übermittelt und die Gesamtliste offiziell bei der ersten Plenarsitzung (hier: 7. Wahlperiode – 14.-16. Juni 2009) bekannt gegeben.<sup>11</sup>

EP-Ausschüsse in der 7. Wahlperiode (2009 – 2014)

Nr	Ausschuss	Abk	Mitgl	Vorsitz	Fraktion	Land
1	Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten	AFET	151	Gabriele Albertini	EVP	ITA
1a	- Menschenrechtsausschuss	DROI	52	Heidi Hautala	Grüne/EFA	FIN
1b	- Ausschuss für Sicherheit und Verteidigung	SEDE	57	Arnaud Danjean	EVP	FRA
2	Entwicklungsausschuss	DEVE	60	Eva Joly	Grüne/EFA	FRA
3	Ausschuss für internationalen Handel	INTA	58	Vital Moreira	S&D	POR
4	Haushaltsausschuss	BUDG	81	Alain Lamassoure	EVP	FRA
5	Ausschuss für Haushaltskontrolle	CONT	57	Luigi de Magistris	ALDE	ITA
6	.. für Wirtschaft und Währung	ECON	94	Sharon Bowles	ALDE	UK
7	.. für Beschäftig. u. soziale Angelegenheiten	EMPL	97	Pervence Beres	S&D	FRA
8	.. für Umweltfr., Volksges. u. Lebensmittelsich	ENVI	128	Jo Leinen	S&D	GER
9	.. für Industrie, Forschung und Energie	ITRE	110	Herbert Reul	EVP	GER
10	.. für Binnenmarkt und Verbraucherschutz	IMCO	78	Malcolm Harbour	ECR	UK
11	.. für Verkehr und Fremdenverkehr	TRAN	88	Brian Simpson	S&D	UK
12	.. für regionale Entwicklung	REGI	94	Danuta Hübner	EVP	PL
13	.. für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	AGRI	89	Paulo de Castro	S&D	ITA
14	.. für Fischerei	PECH	45	C. Fraga Estévez	EVP	ESP
15	.. für Kultur und Bildung	CULT	64	Doris Pack	EVP	GER
16	.. für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres	LIBE	109	F. Lopez Aguilar	S&D	ESP
17	.. für konstitutionelle Fragen	AFCO	50	Carlo Casini	EVP	ITA
18	.. für d. Rechte der Frau u. Gleichst. d. Geschl.	FEMM	60	Eva-Britt Svensson	GUE/NGL	SWE
19	Rechtsausschuss	JURI	48	Klaus-Heiner Lehne	EVP	GER
20	Petitionsausschuss	PETI	57	Ermina Mazzoni	EVP	ITA

<sup>11</sup> Bei der konstituierenden Sitzung der Ausschüsse übernehmen die „noch“ amtierenden Ausschussvorsitzenden formell den Vorsitz und verlesen zu Beginn der Sitzung die neuen Vorsitzenden und Stellvertreter, welche dann per Akklamation bestätigt werden. Dabei handelt es sich um einen rein formalen Akt, da zu diesem Zeitpunkt schon alles entschieden ist.

## Verteilung der Ausschussvorsitze (2009–2014)

EU-Mitgliedsland	Vorsitze
Italien	5
Deutschland	4
Frankreich	4
Großbritannien	3
Spanien	2
Portugal	1
Polen	1
Finnland	1
Schweden	1

Fraktion	Vorsitze
EVP	10
S&D	6
ALDE	2
Grüne/EFA	2
EKR	1
VEL/NGL	1
FED (Fraktion "Europa der Freiheit und Demokratie") verfügt über keinen Vorsitz	

Wie die beiden Statistiken zeigen, hat sich das allgemeine Bild der Vorsitzverteilung gegenüber der 6. Wahlperiode doch um einiges verändert. Die EVP bekam einen neuen Vorsitz dazu und kommt nun auf insgesamt 10. Die Deutsche Doris Pack (EVP) hat den Vorsitz des Ausschusses für Kultur und Bildung (CULT) von der Griechin Katerina Batzeli (S&D) übernommen. Der mächtige Haushaltsausschuss (BUDG) ging an den langjährigen (MdEP von 1989-93 und seit 1999) französischen EU-Abgeordneten Alain Lamassoure (EVP) und die ehem polnische Kommissarin Danuta Hübner (EVP) bekam den Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI).

Die S&D-Fraktion verlor den mächtigen Wirtschafts- und Währungsausschuss an die ALDE und bekam im Gegenzug eine Garantie auf das Amt des Präsidenten für ihren Fraktionschef Martin Schulz für die 2. Hälfte der Wahlperiode. Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen ging an die EVP, dafür bekam die S&D den Vorsitz im Ausschuss für internationalen Handel. Behalten konnte die S&D den Vorsitz im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten. Sie übernahm die Ausschüsse für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelrecht (ehem EVP), für Verkehr und Fremdenverkehr (ehem ALDE), für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ehem EVP) und für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (ehem ALDE).

Die Verhandlungen um die einzelnen Vorsitze wurden ua von den Interessen der Liberalen, respektive von Graham Watson, einem EP-Urgestein, dominiert. Er kämpfte als ALDE-Vorsitzender zwar erfolglos um den Posten des EP-Präsidenten<sup>12</sup>, konnte aber durch seinen

<sup>12</sup> Graham Watson führte eine ambitionierte Kampagne, indem er sich für die Einführung europäischer Listen für die kommenden EU-Wahlen 2014 aussprach und mehr Transparenz und eine verbesserte Kommunikation forderte. Er ging von der Annahme aus, dass die ALDE „Königsmacher“ im neuen Europäischen Parlament sein würde, indem eine „ideologische Koalition“ zwischen ihr und der EVP die Mehrheit erreichen würde. Doch als die britischen Tories sich von der EVP abspalteten und die antiföderalistische Fraktion (EKR) gründeten, standen die Chancen auf das höchste Amt im Europäischen Parlament für Watson gleich Null.

Rückzug am 8. Juli 2009 zwei wichtige Ausschussposten für seine Fraktion gewinnen: den mächtigen Vorsitz des Wirtschafts- und Währungsausschusses (ECON) sowie den Vorsitz des Sonderausschusses zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise (CRIS). Obwohl Watson selbst für den Posten vorgesehen war, weigerte er sich diesen zu übernehmen, da er – eigenen Aussagen zufolge – in erster Linie am Amt des EP-Präsidenten interessiert gewesen sei. Stattdessen wurde der deutsche Liberale Wolf Kinz CRIS-Vorsitzender. Weiters stellen die Liberalen auch den Vorsitz im Ausschuss für Haushaltskontrolle (CONT).

Die Grüne/EFA übernahm den Vorsitz des Entwicklungsausschusses (DEVE) von der S&D-Fraktion und behielt den Unterausschuss für Menschenrechte (DROI). Der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) ging von der SPÖ ging an die EKR und der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) an die GUE/NGL.

Die Vorsitzenden können je nach der politischen Dynamik und dem Prestige, das sie im Europäischen Parlament genießen, großen Einfluss ausüben. Sie leiten die Ausschusssitzungen und bestimmen die Tagesordnung. De facto beeinflussen viele Parameter die Agenda, etwa einzuhaltende Fristen oder die Dringlichkeit von Themen. Die Koordinatorentreffen werden vom Vorsitzenden geleitet.

### Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse und ihre Keyplayer

Im Rahmen der Ausübung der legislativen und haushaltpolitischen Befugnisse des Europäischen Parlaments obliegt es den Ausschüssen, sich zu den von der Kommission eingebrachten Vorschlägen für neue Rechtsakte (Richtlinien, Verordnungen, ...) wie auch zu gemeinsamen Standpunkten und sonstigen Dokumenten, die der Rat vorlegt, zu äußern.

Ergeht ein Vorschlag der Kommission oder des Rates an das Europäische Parlament, so wird dieser an den federführenden Ausschuss und meist noch an einen zweiten oder dritten Ausschuss weitergeleitet, um deren Stellungnahme einzuholen. Die Entscheidung darüber, in welchem Ausschuss der Vorschlag landet, trifft das Generalsekretariat des Präsidiums in Zusammenarbeit mit den Ausschussesekretariaten. Die Ausschüsse können auch selber beantragen, dass ihre Stellungnahme eingeholt wird. Die mitberatenden Ausschüsse können zwar Änderungsanträge<sup>13</sup> zu Kommissionsvorlagen einbringen, dürfen aber nicht über die komplette Kommissionsvorlage abstimmen.

---

<sup>13</sup> Laut Art 47 GOEP besteht keine Verpflichtung der federführenden Ausschüsse, die Änderungsanträge der beratenden Ausschüsse anzunehmen, oft werden die Stellungnahmen nur an den finalen Text angehängt. Im Falle

Weiters können die Ausschüsse einen Initiativbericht zu einem Thema von vorrangigem Interesse erstellen. Dies ist jener Bereich, wo der Ausschuss von sich aus aktiv wird und legislativen Bedarf formell der Kommission gegenüber signalisiert. Die Initiative kann sich auf eine Mitteilung der Kommission oder auf einen Resolutionsantrag beziehen, der von einzelnen Abgeordneten eingebracht wurde.

Ein Instrument, über das die Ausschüsse verfügen, um ihre Berichte vorzubereiten, sind die öffentlichen Anhörungen (Hearings) von Sachverständigen oder betroffenen Kreisen. Bisher ist es möglich, jährlich drei bis vier Anhörungen mit einer Beteiligung von insgesamt höchstens 16 Sachverständigen zu veranstalten, wobei jede Fraktion das Recht hat Vorschläge einzubringen. Das in der angelsächsischen parlamentarischen Praxis sehr verbreitete Instrument der öffentlichen Anhörungen unterstreicht das Transparenzgebot des Europäischen Parlaments und ermöglicht, die diversen Stakeholder in einem Raum zu versammeln.

Jedes Ausschussmitglied kann Änderungsanträge einreichen, entweder zu einem Legislativtext der Kommission, zu einem Entwurf oder zu einem Entschließungsantrag im Rahmen der Initiativberichte. Diese müssen schriftlich – innerhalb der vom Ausschussvorsitzenden festgesetzten Fristen – eingereicht und vor der Abstimmung im Plenum in alle Amtssprachen übersetzt werden.

Darüber hinaus kann jeder Ausschuss Anfragen zur mündlichen Beantwortung an die Kommission oder den Rat richten, um zusätzliche Informationen zu einem spezifischen Thema zu erhalten. Die Anfragen sind schriftlich beim Präsidenten einzureichen, der sie der Konferenz der Präsidenten unterbreitet. Diese entscheidet darüber, ob Anfragen auf die Tagesordnung einer Plenartagung des Europäischen Parlaments gesetzt werden.

Dazu ein aktuelles Beispiel „Die Anfrage zur Entschädigung von Flugpassagieren“<sup>14</sup>: Aufgrund des Konkurses von SkyEurope (Juni 2009) strandeten unzählige Passagiere an diversen Flughäfen in Europa und konnten kein Recht auf Entschädigung geltend machen, da die EU-Gesetzgebung keine entsprechende Regelung vorsieht. Die Kommission konnte zwar bei der Beantwortung dieser Anfrage unter Beweis stellen, dass bereits Anstrengungen unternommen wurden, es wurde aber deutlich, dass es künftig einer legislativen Maßnahme bedarf.

---

der Ablehnung hat der beratende Ausschuss kein Recht, Änderungsanträge im Plenum einzubringen, außer er verfügt über 40 Abgeordnetenunterschriften oder hat den Rückhalt seiner Fraktion.

14 „Passenger Compensation in the Event of Airline Bankruptcy, Author: Brian Simpson on behalf of the Committee on Transport and Tourism“. Die Parlamentarischen Anfragen werden nach ihrer Einreichung auf der Website des Europäischen Parlaments unter der Rubrik Tätigkeiten veröffentlicht.

### *Zuteilung der Berichte*

Die Zuteilung erfolgt nach einem komplizierten Punktesystem. Jede Fraktion verfügt für die Dauer eines Jahres über eine bestimmte Anzahl von Punkten, die sich nach ihrer politischen Stärke richtet. Unterschieden wird zwischen Berichten und Stellungnahmen. Berichte „kosten“ drei Punkte, Stellungnahmen zwei Punkte. Die Gesamtpunktzahl verhält sich proportional zur Fraktionsgröße und wird nach der d’Hondt Methode ermittelt.

Gerade bei kleinen Fraktionen ist kluges Taktieren gefragt: man muss wissen, was in der Pipeline ist bzw wann der Kommissionsvorschlag im Europäischen Parlament einlangt und an den federführenden Ausschuss übermittelt wird. Hier kommt der „First-Mover-Advantage“ ins Spiel: Die Fraktionen müssen für sich ausloten, wann sie von ihrem Zugriffsrecht Gebrauch machen. Einerseits geht es um die zeitliche Dimension (man muss einen Informationsvorschuss gegenüber der Verwaltung haben) und andererseits um die inhaltliche Prioritätensetzung in den Fraktionen. Die kleinen Fraktionen müssen sich genau überlegen, für welchen Bericht sie sich entscheiden. Rein rechnerisch können nur EVP und S&D im großen Stil Berichte einkaufen, aufgrund des mit Abstand fetteren Punktekontos. Die Berichte sind ebenfalls nach ihrer Bedeutung gewichtet. Besonders wichtige Berichte, etwa über das Forschungsrahmenprogramm, sind „teurer“ und kosten folglich mehr Punkte.

### *Berichtersteller und Verfasser von Stellungnahmen*

Die Benennung der Berichtersteller und Verfasser von Stellungnahmen<sup>15</sup> erfolgt im Ausschuss auf Vorschlag der Koordinatoren. De facto kommt die Liste mit Berichten und zu verfassenden Stellungnahmen auf die Agenda der Koordinatorensitzung, dort erfolgt die Vergabe an die Fraktionen. Wer schlussendlich Berichtersteller oder Verfasser von Stellungnahmen (betrifft die beratenden Ausschüsse) wird, obliegt der Entscheidung der Fraktionen.

Nun folgt eine Debatte über den möglichen Textentwurf. In einem nächsten Schritt wird der Draft Report im Ausschuss vorgestellt, diskutiert und daran anschließend formell die Frist für Änderungsanträge im Ausschuss verlaublich.

---

<sup>15</sup> „Draftsmen are rapporteurs for a committee asked for an opinion. Their work is similar to that of rapporteurs, but they enjoy fewer privileges as their committee is not the one responsible for reviewing the proposal. As such, draftsmanship is less prestigious than rapporteurships.“ (cfps – the centre for public scrutiny 2006: Rapporteurs in the European Parliament, Research Report No 4, Sept, 13).

Die Berichterstatter tragen die Verantwortung für die Verhandlungen, die während des Mitentscheidungsverfahrens mit den anderen EU-Organen geführt werden. Sie treffen sich in der Regel mit den zuständigen Kommissionsbeamten, mit den Schattenberichterstattern, evtl auch mit anderen Vertretern der Fraktionen und mit Interessensvertretern sonstiger Gruppen, die davon betroffen sind. Ihnen obliegt es, Kompromissänderungsanträge zu formulieren und zur Abstimmung vorzuschlagen, die sowohl im Europäischen Parlament als auch in anderen Organen der EU im Legislativverfahren eine Einigung ermöglichen.

Die Fraktionen, die nicht den Berichterstatter stellen, können pro Bericht einen Schattenberichterstatter („shadow“) benennen, der in der Regel in den gesamten Prozess sehr involviert ist und oftmals – schon bevor der Berichterstatter einen ersten Entwurf vorlegt – beratend hinzugezogen wird.

### *Koordinatoren*<sup>16</sup>

Die Koordinatoren werden gem Art 192 Abs 1 GOEP von den Fraktionen aus ihren Reihen für jeden Ausschuss benannt. Sie haben eine machtvolle Position inne, da in den Koordinatorensitzungen – die hinter verschlossenen Türen stattfinden – ua über die Vergabe der Berichte und über die Tagesordnung entschieden wird. Die Koordinatoren entscheiden auch darüber, welche Delegationsreisen<sup>17</sup> unternommen, welche Studien erstellt und welche Experten gehört werden.

Die Koordinatoren treten regelmäßig nach Einberufung durch den Ausschussvorsitzenden zusammen. Es ist generell so, dass in jeder Ausschusswoche, meist am Ende des ersten Sitzungstages, die Koordinatorensitzung stattfindet. Da die Koordinatoren ihre eigene Fraktion im Ausschuss vertreten, üben sie eine Art Sprecherfunktion aus. Bei den großen Fraktionen (EVP und S&D) ist eine vorherige Abstimmung mit den Ausschusskollegen notwendig, damit der Koordinator quasi ein „Mandat“ hat. Je mehr Abgeordnete eine Fraktion in einem Ausschuss hat, umso exponierter ist natürlich auch der Koordinator.

---

16 Dazu ausführlicher die Beiträge von Dess, Albert: Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) und Prets, Christa: Funktion der Koordinatoren der Fraktionen am Beispiel des Kultur- und Bildungsausschusses in diesem Band.

17 Die Ausschüsse haben das Recht, Delegationen für Reisen außerhalb der drei Arbeitsorte (Brüssel, Straßburg oder Luxemburg) zu bilden. Diese Delegationen müssen vom Präsidium des Parlaments genehmigt werden. Pro Jahr können max 25 MdEPs an einer Delegation teilnehmen, wobei jede Delegation aus nicht mehr als 12 MdEPs bestehen darf. Die Reisedauer ist grundsätzlich auf drei Tage beschränkt (einschließlich An- und Abreise). Diese Reisen sind auf das Hoheitsgebiet der EU sowie auf Beitrittskandidatenländer beschränkt.

### *Rolle der Ausschussekretariate*

Die Ausschussekretariate umfassen im Schnitt vier bis zwölf Mitarbeiter, die für die inhaltliche Vorbereitung der Berichte zuständig sind. Teilweise sind sie sogar beim Verfassen der Texte behilflich, vor allem was den allgemeinen einleitenden Teil anbelangt. Für jeden Bericht im Ausschuss gibt es einen zuständigen Mitarbeiter im dazugehörigen Sekretariat.

Sie übermitteln die entsprechenden Dokumente zeitgerecht, geben sie an den Übersetzerdienst weiter, organisieren Treffen zwischen Berichterstatern und Schattenberichterstatern, etc. Die Ausschussekretariate sind die Schnittstelle nach innen zur Parlamentsverwaltung mit ihren unterschiedlichen Diensten und nach außen zu Kommission und Rat.

Sie kümmern sich um die Einhaltung der formalen Vorschriften. So muss ein Änderungsantrag eine gewisse Form haben, damit er zulässig ist. Auch bei Erstellung der Abstimmungslisten kommt ihre Expertise zum Tragen. Die Abstimmungsliste ergeht an den Berichterstatter, der seine Abstimmungsempfehlung einträgt. Dann wird sie an alle Ausschussmitglieder ausgeschickt, die für jeden einzelnen Änderungsantrag ihr Abstimmungsverhalten – in Absprache mit ihren Kollegen und den entsprechenden Fraktionsmitarbeitern – festlegen.

### *Zeit, Ort und Charakter der Ausschusssitzungen*

Die Ausschusssitzungen finden normalerweise in den sog Ausschusswochen einmal im Monat an zwei, drei oder vier aufeinander folgenden Halbtagen (Tag 1: von 15.00 bis 18.30 und Tag 2: von 9.00 bis 12.30) in Brüssel statt. Die Sitzungstermine werden im Voraus für das ganze Jahr festgelegt. Falls nötig, werden Sondersitzungen während der Tagungen in Straßburg – üblicherweise an Montagen – abgehalten.

Was die Sitzordnung anbelangt, so nehmen die Vorsitzenden – mit den Stellvertretern zu ihrer Linken und dem Ausschussekretariat zu ihrer Rechten – auf einem Podium Platz. Die Ausschussmitglieder sitzen in den ersten Reihen: die S&D auf der linken Seite und die EVP auf der rechten Seite, in den darauffolgenden Reihen die Abgeordneten der kleineren Fraktionen. Weiter hinten findet man die Fraktionsmitarbeiter, die parlamentarischen Assistenten, Kommissionsbeamte, Vertreter des Rates und natürlich auch Lobbyisten. Die Besuchergruppen sitzen auf einer Tribüne. Was die Sprachen anbelangt, so geht es in den Ausschusssitzungen relativ ungezwungen zu. Immer mehr setzt sich Englisch als Arbeitssprache durch. Seit 2004 (neue Regelung zur Mehrsprachigkeit) dürfen nur Vollmitglieder in ihrer eigenen Sprache mündliche Statements abgeben.

Die Ausschusssitzungen sind öffentlich, aber nur die Abgeordneten (Vollmitglieder der Ausschüsse, ihre Stellvertreter oder Mitglieder anderer Ausschüsse), Mitglieder der Europäischen Kommission und andere Anwesende, sofern sie vom Vorsitz dazu aufgefordert werden, können das Wort ergreifen. Abstimmen können nur Vollmitglieder und Stellvertreter. Es dürfen nicht mehr Mitglieder einer Fraktion an einer Abstimmung teilnehmen, als es Vollmitglieder dieser Fraktion im Ausschuss gibt. In Abwesenheit des Vollmitglieds und des Stellvertreters kann ein anderes Mitglied der Fraktion stellvertretend an der Abstimmung teilnehmen.

### Nichtständige Ausschüsse

Nichtständige Ausschüsse befassen sich meist mit dringlichen Themen, wie zB der Human-genetik, dem Klimawandel oder aktuell der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzkrise. Sie sind ein Instrument, über das das Europäische Parlament verfügt, um seine Kontrollaufgaben wahrzunehmen.

Gemäß Art 175 GOEP kann das Europäische Parlament jederzeit nichtständige Ausschüsse zu speziellen Themen mit einer Mandatszeit von zwölf Monaten, die erforderlichenfalls verlängert werden kann, einsetzen. Diese Ausschüsse „auf Zeit“ können interimistische und endgültige Entschließungsanträge einbringen, über die das Europäische Parlament abstimmt. Seit 1979 gab es 14 nichtständige Ausschüsse, von denen einige auch die Rolle eines Untersuchungsausschusses<sup>18</sup> spielten. Seit Anfang der 7. Wahlperiode gibt es einen nichtständigen Ausschuss zur Bekämpfung der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzkrise (CRIS).

Gestützt auf den Art 184 GOEP wurde ab 8. Oktober 2009 die Mandatszeit des temporären Ausschusses zur Wirtschafts-, Finanz- und Sozialkrise (CRIS) auf zwölf Monate festgelegt. Das Mandat kann verlängert werden, wenn der Ausschuss in enger Zusammenarbeit mit den ständigen Ausschüssen agiert und am Ende seiner Mandatszeit einen entsprechend „ergiebigen“ Abschlussbericht vorlegt.

---

18 Wie zB der BSE-Ausschuss 1997, der dem Europäischen Parlament die Möglichkeit gab, Druck auf die Kommission dahingehend auszuüben, der Gesundheitsproblematik insgesamt mehr Aufmerksamkeit beizumessen und ihre internen Verwaltungsstrukturen entsprechend anzupassen. Das Ergebnis waren Maßnahmen in den Bereichen Frühwarnung, Kontrolle und Prävention, die auch im Zuge der Eindämmung der „Schweinegrippe“ (2009) zum Einsatz kamen.



1.	1983	zur Ankurbelung der wirtschaftlichen Entwicklung
2.	1984	zu den Haushaltsmitteln
3.	1987	zur erfolgreichen Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte (Delors Paket)
4.	1990	zur deutschen Wiedervereinigung
5.	1992	zur künftigen Finanzierung der Europäischen Kommission (Delors-II-Paket)
6.	1994/5	zur Beschäftigung
7.	1997	für die Weiterbehandlung der Empfehlungen zu BSE
8.	2000/1	zum Abhörsystem ECHELON
9.	2001	zur Humangenetik und anderen neue Technologien in der modernen Medizin
10.	2002	zur Maul- und Klauenseuche
11.	2003/4	zur Verbesserung der Sicherheit auf See
12.	2004/5	zu den polit. Herausford. und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013
13.	2006/7	zur behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen (CIA-Ausschuss)
14.	2008	zum Klimawandel
15.	2009/10	zur Bekämpfung der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise

Der CRIS hat 45 Mitglieder. Im Rahmen der konstituierenden Sitzung vom 15. Oktober 2009 wurden der Deutsche Wolf Klinz (ALDE) zum Vorsitzenden, die Bulgarin Iliana Ivanova (EVP), die Finnin Liisa Jaakonsaari (S&D), der Franzose Pascal Canfin (Grüne/EFA) und der Portugiese Miguel Portas (VEL/NGL) als stellvertretende Vorsitzende bestätigt. In einem Interview mit Martin Banks<sup>19</sup> geht Klinz auf die breit angelegte Agenda des CRIS ein „(...) among the various topics discussed by the committees are also questions of EU governance, macroeconomic coordination of member states, demographic challenges, international trade in the light of the crisis and many more (...) To that end, the new committee will hold hearings with European and other international institutions and fora, the national parliaments and governments of the member states and third countries, as well as representatives of academia, business and civil society“.

### Exkurs: Untersuchungsausschüsse<sup>20</sup>

Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder kann das Europäische Parlament einen Untersuchungsausschuss einsetzen. Dieser Beschluss muss binnen eines Monats im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden. Der Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses muss die genaue Angabe des Gegenstands der Untersuchung und eine ausführliche Begründung enthalten. Das Europäische Parlament entscheidet auf Vorschlag der Konferenz der

19 Banks, Martin: A roadmap for the future. Martin Banks talks to Wolf Klinz about parliament's special committee dedicated to the financial, economic and social crisis, in: The Parliament Magazine, Issue 297, 16. Nov 2009, London, 106.

20 GOEP, Anlage VIII: Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments. Beschluss des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 19. April 1995 über Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments (ABl L113 vom 19.5.1995, 2).

Präsidenten und nach Abstimmung im Plenum über die Einsetzung des Ausschusses und gegebenenfalls dessen Zusammensetzung. Die Untersuchungsausschüsse schließen ihre Arbeiten durch Vorlage eines Berichts ab, der innerhalb von 12 Monaten vorgelegt werden muss. Es kann zweimal eine Verlängerung dieser Frist um jeweils drei Monate beschließen (Art 186 GOEP).

Kurz nach der ersten Direktwahl 1979 des Europäischen Parlaments wurde erstmals ein Untersuchungsausschuss eingesetzt, der die „Lage der Frauen in Europa“ zum Inhalt hatte. 1982 folgte ein weiterer Untersuchungsausschuss zu den „Rechten der Frau“. Diese beiden Untersuchungsausschüsse führten schlussendlich zur Gründung des ständigen Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM).

Bis zum In-Kraft-Treten des Vertrages von Maastricht 1993 folgten diesem „Beispiel“ insgesamt acht Untersuchungsausschüsse.<sup>21</sup>

- Committee of inquiry into the treatment of toxic and dangerous substances (1983-84)
- Committee of inquiry into the rise of fascism and racism in Europe (1986)
- Committee of inquiry into the drugs problem (1985/86)
- Committee of inquiry on agricultural stocks (1986/87)
- Committee of inquiry on the handling of nuclear materials (1988)
- Committee of inquiry on hormones in meat (1988/89)
- Committee of inquiry on the application of the joint declaration against racism and fascism (1989/90)
- Committee of inquiry into trans-frontier crime linked to drug trafficking (1991)

Gemäß Art 138c EGV, der durch den Maastrichter Vertrag eingefügt wurde (nunmehr Art 193), kann das Europäische Parlament die Einsetzung eines nichtständigen Untersuchungsausschusses beschließen, der „behauptete Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben prüft“. Dieser Artikel enthält jedoch eine wichtige Einschränkung: Untersuchungsausschüsse dürfen keine Sachverhalte prüfen, mit denen ein nationales oder gemeinschaftliches Gericht befasst ist.

Am 19. April 1995 einigten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission auf eine Vereinbarung über Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments. Als wichtigste Punkte sieht die interinstitutionelle Vereinbarung ua vor, dass die Ausschussmitglieder zur Geheimhaltung verpflichtet sind, die Anhörungen für gewöhnlich öffentlich stattfinden, der Untersuchungsausschuss Zeugen eines EU-Organs

<sup>21</sup> Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2007): The European Parliament, 7<sup>th</sup> edition, London, 303-304.

oder von Behörden eines Mitgliedstaats<sup>22</sup> oder jede andere Person als Zeuge laden kann. Die EP-Untersuchungsausschüsse können im besten Fall ein unentbehrliches Instrument parlamentarischer Kontrolle, im schlechtesten Fall ein politisches Tribunal sein.

Seit 1995 wurden drei EP-Untersuchungsausschüsse eingesetzt:<sup>23</sup>

- Untersuchungsausschuss für das gemeinschaftliche Versandverfahren (1996/97)
- Untersuchungsausschuss zur BSE Krise (1996/97)
- Untersuchungsausschuss zur Krise der „Equitable Life Assurance Society“ (2006/2007)

Da die Einsetzungsmöglichkeiten von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen durch Art 138c EGV erheblich eingeschränkt wurden, konnten für Fälle wie dem elektronisches Abhörsystem ECHELON, der Humangenetik, der Maul- und Klauenseuche, der Sicherheit auf See und den Rückführungsflügen des CIA nur Ad-hoc-Ausschüsse und eben keine Untersuchungsausschüsse eingesetzt werden.

## Ausblick

Die Kompetenzzuordnung unter den Ausschüssen gibt aus den verschiedensten Gründen immer wieder Anlass zu Streitigkeiten. Politikfelder verändern sich, bedingen einander oder fließen zu einem Bereich zusammen. Die Krux liegt wohl in den sehr breit gefassten Politikfeldern der EU, die es schwierig machen, eine klare inhaltliche Grenzlinie zwischen den einzelnen Politikbereichen zu ziehen. Auf den ersten Blick banal anmutende Fragestellungen können zu monatelangen Grundsatzdiskussionen führen. Ist die Geschlechterthematik ein Querschnittsthema oder braucht es dafür einen eigenen Ausschuss? Soll die Informations- und Medienpolitik vom Kultur-, Wirtschafts-, Industrie- oder Rechtsausschuss behandelt werden?

Die Kommission hat für die zweite Frage bereits eine Lösung gefunden. So wurde das Ressort „Bildung, Kultur, Jugend, Medien und Sport“ mit Arbeitsbeginn der Barroso-Kommission 2004 in die Ressorts „Allgemeine und berufliche Bildung, Kultur und Jugend“ und „Informationsgesellschaft und Medien“ aufgeteilt. Die Kompetenzen der amtierenden EU-Kommissarin für Informationsgesellschaft und Medien Neelie Kroes – die ehem Wettbewerbskommissarin ist die Nachfolgerin von Viviane Reding – reichen vom Telekompaket

---

<sup>22</sup> Alle Kontakte zu den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten laufen über deren Ständige Vertretungen bei der EU.

<sup>23</sup> Zur Zusammensetzung, den Berichten sowie Schlussfolgerungen dieser drei EP-Untersuchungsausschüsse die EP-Website: <http://www.europarl.europa.eu/activities/archives/staticDisplay.do?language=DE&id=157>.

bis zu den Roaming-Gebühren, von der Internet-Telefonie bis zu den elektronischen Gesundheitsdiensten.

Es wäre durchaus denkbar, dass das Europäische Parlament seinen Kulturausschuss – in Anlehnung an die Kommission – in der zweiten Hälfte der 7. oder in der 8. Wahlperiode ebenso aufteilen wird. Ein Unterausschuss kommt für das Querschnittsthema Informations- und Medienpolitik eher nicht in Frage.

Der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) ist momentan der einzige Ausschuss, dem zwei Unterausschüsse zugeordnet sind. Beim Umweltausschuss (ENVI), einem sehr großen und arbeitsintensiven Ausschuss, würden zwei Unterausschüsse durchaus Sinn machen.

Der Vertrag von Lissabon wird gewisse Anpassungen im Ausschusswesen des Europäischen Parlaments nach sich ziehen. Mit dem Zuwachs an Kompetenzen erhöhen sich auch die Anforderungen an die Ausschüsse, wobei in der Implementierungsphase vor allem der Ausschuss für Konstitutionelle Fragen (AFCO) gefordert sein wird. Die stellvertretende ungarische AFCO-Ausschussvorsitzende Zita Grumai (S&D) unterstreicht gegenüber „The Parliament Magazine“<sup>24</sup> die entscheidende Rolle „ihres“ Ausschusses:

„(...) it is crucial to put the Lisbon treaty into practice as soon as possible. All European institutions have to adapt to the new (post-Lisbon) setting. For MEPs it is urgent, for instance, to alter the rules of procedure in order to be in tune with the new, reinforced role of the parliament. We also have to reflect on an important political question: how the parliament is going to act vis-à-vis the council and the commission, when it becomes a strong, stable partner in decision making. The question is: how do we handle and exploit the growing influence of the parliament.“

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) wird durch die Eingliederung des Bereichs Justiz und Inneres in die Gemeinschaftsmethode an Einfluss auf die Gesetzgebung gewinnen. Hinzu kommt der Schutz der Grundrechte, der durch die rechtsverbindliche Verankerung der europäischen Grundrechtecharta gesichert ist. Zu einem deutlichen Kompetenzzuwachs kommt es auch im Haushaltsausschuss (BUDG) und im Agrarausschuss (AGRI).

---

24 The Parliament Magazine, Issue 297, 16. Nov 2009, London, 85.

# Der Industrieausschuss des Europäischen Parlaments

## – Akteure und Verfahren

Herbert Reul

---

### Einführung

Was haben die Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien, Maßnahmen zur Bekämpfung von neurodegenerativen Krankheiten, insbesondere Alzheimer, das Europäische Erdbeobachtungsprogramm, das Abkommen über wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Japans und die Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) gemeinsam? In all diesen Fällen war der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) federführend tätig.

Die Zuständigkeiten des ITRE sind in Anlage VII zur Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vom Juli 2009 unter Punkt IX aufgelistet.<sup>1</sup> Demnach ist der Ausschuss für sieben Bereiche zuständig:

1. die Industriepolitik der Union und die Anwendung neuer Technologien, einschließlich Maßnahmen im Zusammenhang mit kleinen und mittleren Unternehmen;
2. die Forschungspolitik der Union, einschließlich Verbreitung und Auswertung wissenschaftlicher Erkenntnisse;
3. die Raumfahrtpolitik;
4. die Tätigkeiten der Gemeinsamen Forschungsstelle und des Zentralbüros für Kernmessungen sowie JET (Joint European Torus), ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor) und andere Projekte in diesem Bereich;
5. gemeinschaftliche Maßnahmen im Bereich der Energiepolitik im Allgemeinen, die Sicherheit der Energieversorgung und Energieeffizienz, einschließlich Auf- und Ausbau von transeuropäischen Netzen im Bereich der Energieinfrastruktur;
6. den EURATOM-Vertrag und die EURATOM-Versorgungsagentur, nukleare Sicherheit, Stilllegungen und Abfallentsorgung im Atomsektor;
7. die Informationsgesellschaft und die Informationstechnologie, einschließlich Auf- und Ausbau von transeuropäischen Netzen im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur.

---

<sup>1</sup> GOEP 7. Wahlperiode vom Juli 2009; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20090714+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> (zuletzt 5.10.2009).

Damit ist der Industriausschuss sehr breit aufgestellt, was sich auch in seiner Größe widerspiegelt: Mit 55 Mitgliedern ist er nach dem Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit der zweitgrößte Ausschuss im Europäischen Parlament.

Wie organisiert sich ein solch großer Ausschuss mit einer derart großen Bandbreite an Themen, um effektiv arbeiten zu können? Welches sind die Akteure und wie arbeiten sie gemeinsam? Wie interagiert der Ausschuss mit anderen Akteuren – seien es andere Ausschüsse, die Europäische Kommission oder der Ministerrat bzw. die jeweilige Ratspräsidentschaft?

Diese Fragen werden im Mittelpunkt dieser kurzen Abhandlung stehen, die sich vor allem mit dem Binnenleben des Ausschusses befasst – also einem Mikrokosmos im großen Räderwerk des Europäischen Parlaments.

### Die Akteure

Im Mittelpunkt jedes Ausschusses stehen die Mitglieder. Gemäß Art 186 Abs 1 der GOEP werden die Mitglieder, nachdem sie von den Fraktionen benannt worden sind, vom Plenum gewählt. Dabei soll die Zusammensetzung der Ausschüsse so weit wie möglich die Zusammensetzung des Parlaments widerspiegeln.<sup>2</sup>

Die EVP stellt im ITRE 20 Mitglieder, die S&D 14, die ALDE 6, Grüne/EFA und EKR sind jeweils mit 4 Abgeordneten vertreten, die VGL/NGL mit 3 und die EFD mit 2 Abgeordneten. Hinzu kommen 2 Fraktionslose. Damit spiegelt die Besetzung des ITRE auf wenige Zehntel Prozentpunkte genau die Machtverhältnisse im Plenum wider.

Anders ist das Ergebnis bei der Betrachtung der Herkunft der Abgeordneten. Erwartungsgemäß sind Abgeordnete aus Deutschland (6), Frankreich (5), Spanien (4) und Polen (4) am stärksten vertreten. Andere große Länder sind dagegen unterrepräsentiert. Dies gilt insbesondere für die Briten und die Italiener mit jeweils drei Abgeordneten – ebenso vielen wie Belgien, Dänemark und Griechenland. Zyprioten, Malteser und Esten sind hingegen gar nicht vertreten. An dieser Stelle zeigt sich somit besonders gut, wie sehr auch das persönliche Interesse der Abgeordneten zum Tragen kommt: Ein Proporz wird hier nicht mehr durchgehalten.

---

<sup>2</sup> Eine der wenigen Untersuchungen der Binnenstruktur des Europäischen Parlaments haben Bowler, Shaun/Farrel, David M. (1995) vorgelegt: *The Organization of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-ordination*, in: *B.J.Pol.S.* 1995, 219-243.

Bei der Zusammensetzung spielen die Fraktionen schon gemäß der Geschäftsordnung eine zentrale Rolle. Diese sammeln die Interessenbekundungen ihrer jeweiligen Mitglieder und entscheiden dann, welcher Abgeordnete in welchem Ausschuss Mitglied wird. Die formelle Wahl wird hier, wie bereits Nikoleta Yordanova aufgezeigt hat,<sup>3</sup> zu einer bloßen Bestätigung. Gleiches gilt für die stellvertretenden Mitglieder.

Erste Aufgabe der Ausschussmitglieder ist gemäß Art 191 GOEP die Wahl eines Ausschussvorsitzenden und in getrennten Wahlgängen von gemäß Art 191 Abs 1 bis zu drei stellvertretenden Vorsitzenden. Die Bedeutung des ITRE unterstreicht die Tatsache, dass vier stellvertretende Vorsitzende gewählt wurden. Gemeinsam bilden der oder die Vorsitzende und die stellvertretenden Vorsitzenden den Vorstand des Ausschusses.

In der Praxis werden Vorsitzender und Stellvertreter per Akklamation lediglich noch bestätigt. Im Vorfeld finden Verhandlungen zwischen den Fraktionen statt, in denen die Vorsitze der einzelnen ständigen Ausschüsse je nach Proporz untereinander aufgeteilt werden. Im Anschluss wird innerhalb der Fraktionen entschieden, welche nationale Delegation für welchen Ausschuss einen Kandidaten vorschlagen darf, wobei die Größe der Delegation einen wichtigen Faktor bildet. Lediglich innerhalb der nationalen Delegationen kommt es vereinzelt zu Abstimmungen, wenn mehr als ein Kandidat zur Verfügung steht.

Dieses System hat zur Folge, dass es für Außenstehende äußerst intransparent ist. Sein Vorteil besteht darin, dass Reibungsverluste relativ gering sind und ein starker Konsens erzeugt wird: Überraschungen bei der offiziellen Abstimmung sind selten. Diese Konsensorientierung ist typisch für das Europäische Parlament und die EU insgesamt.<sup>4</sup>

Der Vorsitzende ist nicht nur für die Leitung der Ausschusssitzungen zuständig, sondern auch für die Tagesordnung, wobei das Ausschusssekretariat unterstützend tätig wird. De facto bestimmen viele Zwänge die Tagesordnung, etwa einzuhaltende Fristen für Berichte oder die Aktualität der Thematik. Dennoch hat der Vorsitzende, etwa bei Anhörungen, einen gewissen Ermessensspielraum, etwas zu einem bestimmten Zeitpunkt auf die Tagesordnung zu setzen oder nicht. Dies gilt auch für Koordinatorentreffen, die ebenfalls vom Vorsitzenden geleitet werden.

---

3 Yordanova, Nikoleta (2009): The Rationale behind Committee Assignment in the European Parliament. Distributive, Informational and Partisan Perspectives, in: *European Union Politics*, Vol 10, 253-280 (257).

4 Zu den wenigen Untersuchungen in diesem Bereich gehört die von Settembri, Pierpaolo/Neuhold, Christine (2009): Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?, in: *Journal of Common Market Studies*, 127-151. Allerdings betrachten die Autoren nur die Endabstimmungen in den Ausschüssen, nicht Abstimmungen zu einzelnen Änderungsanträgen oder Kompromissanträgen.

Ausschusskoordinatoren werden gemäß Art 192 Abs 1 GOEP von den Fraktionen aus ihren Reihen benannt. Sie haben ebenfalls eine machtvoll Position inne. Sie bereiten gemäß Art 192 Abs 2 GOEP Entscheidungen des Ausschusses vor. Dies betrifft insbesondere die Organisation der Ausschussarbeit: Die in Auftrag zu gebenden Studien, die Bestätigung der Programmanschläge für die öffentlichen Anhörungen inklusive der vorgeschlagenen Experten, sowie Ort und Programm der durchzuführenden Delegationsreisen. Ihre wichtigste und politischste Aufgabe ist jedoch die Verteilung der Berichte.

Den Koordinatoren können auch Beschlussfassungsbefugnisse übertragen werden, sodass eine Bestätigung ihrer Empfehlungen durch den Ausschuss überflüssig wird. In der Regel erfolgt aber eine Bestätigung der Beschlüsse konkludent, indem die Abgeordneten in der Ausschusssitzung nach dem Koordinatorentreffen mündlich oder durch Übermittlung des Protokolls über die Beschlüsse in Kenntnis gesetzt werden. Diese gelten als durch den Ausschuss ratifiziert, wenn kein Abgeordneter diesen widerspricht.

Der Verteilungsschlüssel für die Vergabe von Berichten unterscheidet sich von Ausschuss zu Ausschuss. Der Industriausschuss wendet seit mehreren Jahren einen Schlüssel an, der auf breiten Konsens unter den Fraktionen stößt.

Unterschieden wird zwischen Berichten und Stellungnahmen. Für Berichte stehen pro Mitglied im Ausschuss drei Punkte zur Verfügung (3x55), für Stellungnahmen nur zwei Punkte je Mitglied. Die Gesamtpunktezahl wird dividiert durch das Verhältnis der im Ausschuss vertretenen Fraktionen, sodass die Gesamtpunktezahl für jede Fraktion ermittelt wird. Gleichzeitig entsteht auf diese Weise eine Hierarchie für die Reihenfolge der Zugriffsrechte: Wer die meisten verbleibenden Punkte auf seinem Konto hat, darf bei der Vergabe als erster zugreifen. Eine Fraktion kann von ihrem Zugriffsrecht nicht Gebrauch machen – wird dann jedoch durch einen Punkteverlust sanktioniert.

Der eigentliche Clou an diesem System ist, dass die Berichte nach ihrer Bedeutung ebenfalls gewichtet sind. Besonders wichtige Berichte, etwa über das Forschungsrahmenprogramm, kosteten die Fraktionen 5 Punkte, legislative Berichte, die starke Anpassungen in den nationalen Rechtsordnungen nach sich ziehen, kosten 3 Punkte, andere legislative Berichte 2 Punkte und Initiativberichte einen Punkt. Dies führt dazu, dass sich die Fraktionen, repräsentiert durch ihre Koordinatoren, bei der Berichtsvergabe taktisch verhalten können.

Die Koordinatoren spielen auch bei der Vergabe der Berichte an die Mitglieder ihrer Fraktion eine wichtige Rolle. Hier herrscht oft völlige Intransparenz. Die interessierten Mitglieder melden sich beim Koordinator und den politischen Beratern der Fraktionen im Vorfeld, sodass der Koordinator einen Überblick über die Interessenten erhält. In so genannten Vor-



berbeitungssitzungen werden dann die Berichte unter den Fraktionsangehörigen des ITRE durch die Koordinatoren vergeben. Zwar sollten hier objektive Kriterien eine Rolle spielen, konkrete Regeln gibt es jedoch nicht. Entsprechend kann sich an der Berichtsvergabe auch heftiger Streit entzünden, wenn der Koordinator das nötige Fingerspitzengefühl vermissen lässt. Andere Koordinatoren lassen auch über die Vergabe der Berichte abstimmen und sichern sich auf diese Weise ab.

Eine Sonderrolle spielen die Berichterstatter und Schattenberichterstatter.<sup>5</sup> Aufgabe der Berichterstatter ist es zunächst, Änderungsanträge für ein spezifisches Dossier vorzuschlagen oder, im Fall eines Initiativberichts, den Berichtsentwurf zu verfassen. Die Schattenberichterstatter werden von den Fraktionen bestimmt, die bei der Berichtvergabe nicht zum Zug kamen. Ihre Aufgabe besteht darin, das jeweilige Dossier zu verfolgen und mit dem Berichterstatter zu verhandeln. Diese Berichte werden im Ausschuss debattiert, bevor Änderungsanträge gestellt werden.

Zur Aufgabe des Berichterstatters gehört auch die Formulierung von Kompromissanträgen. So werden bei manchen Dossiers über 1.000 Änderungsanträge gestellt. In der Praxis ist es schon aus Zeitgründen nicht möglich, über jeden dieser Anträge einzeln abzustimmen. Entsprechend helfen die Kompromissanträge, das Abstimmungsverfahren effizienter zu gestalten. In der Abstimmungsliste, die vom Sekretariat vorbereitet wird, werden die Kompromissanträge zu den jeweiligen Punkten als erste abgestimmt. Findet ein solcher Kompromiss eine Mehrheit, findet über die durch den Kompromiss abgedeckten Änderungsanträge keine Abstimmung mehr statt.

Dies bedeutet aber auch, dass bestimmte Änderungsanträge, die das Gegenteil des Kompromisses aussagen, gar nicht mehr abgestimmt werden. Hier zeigt sich die Macht des Berichterstatters. Bei der Abstimmung über die Richtlinie über den Emissionshandel trat beispielsweise folgender Fall auf: Liberale, Sozialdemokraten und Grüne einigten sich auf einen Kompromissantrag über die Verwendung der Mittel aus den Auktionierungserlösen (Art 10 Abs 3 der Richtlinie). Dieser wurde zuerst abgestimmt. Hinfällig wurden somit auch Änderungsanträge, die auf eine vollständige Streichung von Art 10 Abs 3 zielten, da diese mit dem Kompromiss nicht vereinbar waren.

In keinem anderen Parlament wird einer einzelnen Person eine derart umfassende Machtfläche zugebilligt. All dies geschieht im Namen der Effizienz.

---

<sup>5</sup> Die Rolle der Berichterstatter wurde bislang kaum untersucht. Eine Ausnahme bildet Keating, Michael (2005): *The World of Committee Reports: Rapporteurship Assignment in the European Parliament*, in: *The Journal of Legislative Studies*, 82-104.

## Der Ablauf einer Ausschusssitzung

Art 193 Abs 1 GOEP bestimmt, dass Ausschüsse auf Einberufung des Vorsitzes oder des Präsidenten des Parlaments tagen. Die Vormittagssitzungen beginnen um 9:00 Uhr und enden um 12:30 Uhr, die Sitzungen am Nachmittag dauern von 15:00 Uhr bis 18:30 Uhr. Wie auch im Plenum findet eine Simultan-Dolmetschung in die Sprachen der Ausschussmitglieder statt. Eine Woche vor der Ausschusssitzung sollte die Agenda in englischer Sprache vorliegen, die Übersetzungen mindestens am Vortag der Sitzung. Dies ist jedoch nicht immer durchzuhalten, zumal wenn an aufeinanderfolgenden Wochen Sitzungen stattfinden. Die Verfügbarkeit der Agenden soll jedoch gewährleisten, dass sich jeder Abgeordnete auf die Sitzungen vorbereiten kann.

Teilnehmen können an den Sitzungen die ordentlichen Mitglieder sowie die Stellvertreter. Letztere können jedoch gemäß Art 178 GOEP nur an Abstimmungen teilnehmen, wenn das ordentliche Mitglied abwesend ist. Sind beide abwesend, kann die Fraktion ein anderes ihrer Mitglieder beauftragen, an der Sitzung teilzunehmen und auch abzustimmen. In diesem Fall ist jedoch der Vorsitzende des Ausschusses vorab zu informieren.

Beschlussfähigkeit ist erreicht, wenn ein Viertel der Mitglieder des Ausschusses anwesend ist. Allerdings können gemäß Art 185 GOEP auch ein Sechstel der Mitglieder beantragen, dass die Abstimmung nur dann gültig ist, wenn an ihr die Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses teilnimmt. Dies kann sinnvoll sein, um die Beschlüsse des Ausschusses auf eine breitere Basis zu stellen und sie so besser nach außen vertreten zu können.

Geleitet werden die Sitzungen vom Ausschussvorsitzenden oder einem seiner Stellvertreter. Diese erhalten vom Ausschussekretariat sog. „presidential notes“ mit weiteren Informationen zu den einzelnen Punkten der Tagesordnung. Dort werden beispielsweise bei Anhörungen von Gästen kurze Lebensläufe eingebettet, die es dem Vorsitzenden erlauben, die eingeladenen Gäste dem Ausschuss vorzustellen. Werden konkrete Vorschläge der Kommission behandelt, so wird dort der Vorschlag kurz zusammengefasst.

Erster Punkt auf der Tagesordnung ist stets deren Annahme. Gefolgt wird diese durch Mitteilungen des Vorsitzenden, sofern diese nötig werden. So kann zu Beginn der Sitzung etwa auf ausnahmsweise fehlende Dolmetschungsdienste in eine bestimmte Sprache verwiesen werden, was allerdings selten vorkommt. Als nächstes folgen dann entsprechend dem konkreten Inhalt der Sitzung entweder Anhörungen von Experten oder gemeinsame Aussprachen zu Kommissionsvorschlägen, Berichten oder Änderungsanträgen oder auch Abstimmungen. Als letzter Punkt ist auf jeder Tagesordnung der Zeitpunkt der nächsten Sitzung vermerkt.

Nach einer kurzen Einführung in den jeweiligen Tagesordnungspunkt kann der Vorsitzende dem Berichtersteller und im Anschluss den Schattenberichterstellern das Wort erteilen. Erst im Anschluss kommen andere Mitglieder zu Wort. Meist wird auch dem für das jeweilige Dossier zuständigen Vertreter der Europäischen Kommission das Wort erteilt, was vor allem dazu dient, Fragen der Abgeordneten zu klären.

Eine Neuerung ist die Aufnahme der Folgeabschätzungen auf die Tagesordnung des Industrieausschusses. Damit sollen die Folgeabschätzungen der Kommission als getrennter Punkt debattiert werden. Hintergrund ist das Bemühen um bessere Rechtssetzung: In den Folgeabschätzungen soll der Bedarf für den Gesetzesvorschlag nachgewiesen werden. Entsprechend wichtig ist es für die Wahrnehmung der Aufgabe des Parlaments, auch diese Begründung zu überprüfen. Gerade vor dem Hintergrund des Vertrages von Lissabon mit seiner verstärkten Subsidiaritätskontrolle wird diese Aufgabe noch an Bedeutung gewinnen.

Ein Beispiel für eine sehr kontrovers diskutierte Folgeabschätzung bildet die zum dritten Binnenmarktpaket. Eine eigens angesetzte Anhörung zur Folgeabschätzung wurde Ende 2007 von der damaligen Vorsitzenden vorzeitig abgebrochen, weil die Kommission Antworten auf die zahlreichen Fragen der Abgeordneten schuldig blieb. Auch wenn dies nicht Ziel einer solchen Anhörung ist, so zeigt dieses Beispiel doch, dass die Befassung der Abgeordneten mit den Folgeabschätzungen einen wichtigen Bestandteil der Kontrollfunktion des Parlaments darstellt.

An jedem Nachmittag der ersten Sitzung einer Ausschusswoche findet von 17:30 Uhr bis 18:30 Uhr eine Koordinatorensitzung statt. Damit wird gewährleistet, dass die Dolmetscher anwesend sind. Bei Bedarf können flexibel weitere kurze Sitzungen anberaumt werden, die jedoch dann ausschließlich in englischer Sprache stattfinden.

## Die Konsensbildung

Einige Aspekte der Verfahren wurden bei der Vorstellung der Akteure bereits angesprochen. Dies alleine reicht jedoch noch nicht, um ein Gesamtbild zu erhalten. So gibt es zahlreiche Vorschläge der Europäischen Kommission, bei denen strittig ist, welcher Ausschuss federführend zuständig sein soll. Im Fall des Industrieausschusses sind dies in erster Linie Energiethemen. Sollte bei der Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien der Umweltausschuss oder der Industrie- und Energieausschuss die Federführung haben? Diese Frage stellt sich ebenfalls bei der Reform des europäischen Emissionshandelssystems oder bei der Frage nach CO<sub>2</sub>-Grenzwerten für PKW – wobei hier auch der Verkehrsausschuss Interesse bekunden könnte.

Derartige Streitigkeiten werden in der Konferenz der Ausschussvorsitzenden besprochen. In diesem Gremium, das in Art 27 GOEP verankert ist, treffen sich regelmäßig alle Ausschussvorsitzenden, um Fragen der Zuständigkeit und andere Fragen, wie die Genehmigung von Delegationen oder von Initiativberichten, zu diskutieren und Lösungen zu finden.

Im Zweifel muss formell die Konferenz der Präsidenten gemäß Art 188 Abs 2 GOEP über die Zuständigkeit beschließen. Dabei eröffnet Art 50 GOEP die Möglichkeit einer „verstärkten Zusammenarbeit“ zwischen zwei oder mehr betroffenen Ausschüssen. Diese müssen in diesem Fall gemeinsam einen Zeitplan vereinbaren, der Berichterstatter und die Verfasser der Stellungnahmen unterrichten sich laufend gegenseitig und bemühen sich bereits im Vorfeld um eine Einigung, Änderungsanträge des assoziierten Ausschusses werden ohne Abstimmung im federführenden Ausschuss übernommen, sofern sie Fragen der ausschließlichen Zuständigkeit des assoziierten Ausschusses betreffen. Eine weitere Besonderheit betrifft das Vermittlungsverfahren, an dem auch der assoziierte Ausschuss beteiligt werden muss.

Damit ist Art 50 GOEP ein weiteres Beispiel dafür, dass die Arbeit des Europäischen Parlaments stark konsensorientiert ist: Fragen der Zuständigkeit wurden auf diese Weise die Brisanz genommen und die sich streitenden Ausschüsse zu einer engen Kooperation gezwungen, um möglichst im Vorfeld von Plenarabstimmungen eine breite Mehrheit zu finden. Debattiert wird derzeit eine Reform, die sogar gemeinsame Ausschusssitzungen und Abstimmungen im Fall einer Assoziierung erforderlich machen würde.

Derartige Mechanismen zur frühzeitigen Debatte und Einigung existieren auch innerhalb der Fraktionen. So hat die EVP Arbeitskreise eingerichtet, in denen sich die Mitglieder verschiedener Ausschüsse über ihre Arbeit und voraussichtliche Auseinandersetzungen mit anderen Fraktionen unterrichten. Während in der letzten Wahlperiode noch der Umweltausschuss und der Industrieausschuss in zwei unterschiedlichen Arbeitskreisen angesiedelt waren, wurde nun ein gemeinsamer Arbeitskreis „Wirtschaft und Umwelt“ gebildet, der auch die Ausschüsse Binnenmarkt und Verbraucherschutz sowie Verkehr und Fremdenverkehr, Wirtschaft und Währung und Beschäftigung und soziale Angelegenheiten unter einem Dach vereint.

Ziel ist es, neben der Information von Mitgliedern anderer, nahestehender Ausschüsse, auch Konflikte innerhalb einer Fraktion bereits frühzeitig zu erkennen und nach Lösungen zu suchen. Dies entlastet die eigentlichen Fraktionssitzungen. Diese Mechanismen der Konsensbildung bedeuten jedoch nicht, dass immer eine Einigung möglich ist. Ein gutes Beispiel für tiefgreifenden Dissens innerhalb der Fraktionen bildet das so genannte Dritte

Liberalisierungspaket,<sup>6</sup> bei dem zur Frage der Entflechtungsvorgaben sowohl innerhalb der EVP als auch bei den Sozialdemokraten keine Fraktionslinie gefunden werden konnte. Die Abstimmung folgte vielmehr den Positionen der jeweiligen Mitgliedstaaten im Ministerrat – also rein nationalen Gesichtspunkten.

### Informelle Trilogverhandlungen

Doch zurück zum konkreten Gesetzgebungsverfahren. Auch hier bestehen an mehreren Stellen Möglichkeiten zur Beschleunigung. Während der Vertrag für das Mitentscheidungsverfahren nach Art 251 EGV bis zu drei Lesungen vorsieht, sieht die Realität heute meist anders aus.

In einer gemeinsamen Erklärung haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission dazu bereit erklärt, eng miteinander zu kooperieren und den Gesetzgebungsprozess durch eine möglichst frühzeitige Einigung zu beschleunigen.<sup>7</sup> Kern dieser Erklärung ist die Bereitschaft, informelle Trilogverhandlungen einzugehen.

Diese Praxis hat Implikationen für die Arbeit des Ausschussvorsitzenden und der Berichterstatter. So werden die Trilog-Sitzungen gemeinsam vom Vorsitzenden des federführenden Ausschusses und der Ratspräsidentschaft geleitet. Für das Parlament verhandelt der Berichterstatter, wobei die Schattenberichterstatter ebenfalls anwesend sind.

Solche Verhandlungen können an unterschiedlichen Stellen des Verfahrens einsetzen. Der früheste Zeitpunkt bildet die erste Lesung. Sobald der federführende Ausschuss abgestimmt hat, können Verhandlungen mit dem Rat über einen Kompromiss beginnen. Dieser Kompromiss würde als Änderungsantrag im Plenum abgestimmt werden. Sofern dieser im Parlament und im Rat auf Zustimmung stößt, ist das Verfahren nach der Ersten Lesung bereits

<sup>6</sup> Das Dritte Liberalisierungspaket besteht aus folgenden Verordnungen und Richtlinien: Verordnung (EG) Nr 713/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden; Verordnung (EG) Nr 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr 1228/2003; Verordnung (EG) Nr 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr 1775/2005; Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG; Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG. Alle sind veröffentlicht im Amtsblatt der EU Nr L 211 vom 14. August 2009.

<sup>7</sup> European Parliament, Council, Commission: Joint Declaration on Principal Arrangements for the Codecision Procedure, O.J. C145/5 vom 30.06.2007.

beendet. Dies war etwa der Fall beim umfangreichen Klima- und Energiepaket aus dem Jahr 2008.<sup>8</sup> Von der Kommission im Januar vorgestellt, wurde der mit der französischen Ratspräsidentschaft ausgehandelte Kompromiss am 17. Dezember 2008 beschlossen.

Problematisch ist dieser frühe Zeitpunkt vor allem, weil es noch keine Meinungsbildung des Gesamtparlaments gegeben hat. Als Mandat für die Verhandlungen mit dem Rat gilt somit das Ergebnis der Abstimmung im federführenden Ausschuss. Auch wenn selten tief greifende Änderungen mehr im Plenum erfolgen, so repräsentiert ein Ausschuss weniger als zehn Prozent der Mitglieder des Parlaments. Und wenn die Abstimmung dort auch noch mit knappen Mehrheiten erfolgte, kann es passieren, dass das Parlament auf Grundlage eines Mandates verhandelt, das von weniger als einem Zwanzigstel seiner Mitglieder bestimmt wurde. Ferner führt diese Beschleunigung des Verfahrens meist zu einer Verkürzung der Debatten und Beschränkung auf die Hauptstreitpunkte – und erhöht damit die Gefahr, andere wichtige Punkte nur unzureichend zu behandeln.

Eine weitere Möglichkeit für eine frühe Einigung besteht nach Abschluss der Ersten Lesung im Europäischen Parlament. Ein Beispiel hierfür bildet aktuell die Reifenkennzeichnung. Die Schwedische Ratspräsidentschaft sucht hier den Kompromiss mit dem EP noch während der Ersten Lesung im Rat. Der Kompromiss spiegelt sich hier im Gemeinsamen Standpunkt des Rates wider. Diesem braucht das Parlament in Zweiter Lesung nur noch zuzustimmen, um das Verfahren abzuschließen.

In diesem Fall ist die Position des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat oft stärker, weil es im Plenum häufig breite Mehrheiten gibt, auf die es verweisen kann. Dennoch bergen Trilog-Verfahren große Risiken für die Machtausübung durch das Parlament. Besonders deutlich lässt sich dies am Beispiel des Dritten Binnenmarktpaketes ablesen: Die stabile Blockademinderheit gegen die eigentumsrechtliche Entflechtung im Rat musste auch das Parlament schließlich akzeptieren und seine Forderungen aufgeben.

Diese Gefahr wurde auch bei der Reform des Emissionshandels deutlich. Da sich der Ministerrat nicht einigen konnte, mussten die politisch sensiblen Fragen schließlich auf einem Treffen des Europäischen Rats gelöst werden. Das Parlament wurde hier vor vollendete Tatsachen gestellt, da es politisch nicht möglich war, diese erzielte Einigung zwischen den Staats- und Regierungschefs im Nachhinein noch zu modifizieren.

---

<sup>8</sup> Dieses Paket umfasst die Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien, die Reform des Emissionshandels, die Schaffung einer Rechtsgrundlage für CCS (Carbon Capture and Storage, CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung) und eine Vereinbarung zur Aufteilung der Lasten unter den 27 Mitgliedstaaten zur Erreichung der EU-Ziele.

Schon aus diesen Gründen sollte ein solches Verfahren sparsam eingesetzt werden und nicht zur Regel werden, wenn das Parlament sich nicht selbst schwächen möchte. Grundsätzlich ist der Trilog auch nur für Fälle vorgesehen, in denen entweder weitgehender Konsens herrscht (etwa bei der Reifenkennzeichnung, wo zwei Sitzungen ausgereicht haben) oder wo eher technische Fragen zu klären sind, nicht aber bei politischen Fragen. Die Praxis ist derzeit jedoch eine andere.

Wichtig ist auch der Hinweis darauf, dass der gefundene Kompromiss zwischen dem Rat und dem Parlament nicht mehr verändert werden kann, ohne hinfällig zu werden. Geschehen ist dies jüngst beim Telekom-Paket, das derzeit noch verhandelt wird. Hier hatte das Parlament in Zweiter Lesung eine zusätzliche Bestimmung zum ausgehandelten Kompromiss in den Text gestimmt. Da diese Zusatzbestimmung in der zweiten Lesung des Rates nicht akzeptiert wurde, musste ein Vermittlungsverfahren eingeleitet werden.

Das Bestreben, sich frühzeitig zu einigen, führt somit dazu, dass für das Europäische Parlament nur ein sehr kleiner Personenkreis verhandelt und immer öfter das Mandat nur von einem Bruchteil der Mitglieder bestimmt wird. Die mit dem Rat gefundenen Kompromisse können zudem nicht mehr verändert werden, es sei denn das Parlament riskiert eine Weiterführung des Verfahrens. Politisch begibt es sich damit auf dünnes Eis.

Aus demokratietheoretischer Sicht ist ein solches Verfahren, bei dem nur noch fünf oder sechs Abgeordnete Kompromisse mit dem Rat aushandeln, die dann für fast 500 Mio. Menschen gelten, ebenfalls bedenklich. Entscheidend wäre hier eine enge Rückkopplung des Berichterstatters und der Schattenberichterstatter zur eigenen Fraktion. Dies würde voraussetzen, dass zumindest die politischen Punkte auch in der Fraktion debattiert würden und dort ein klares Mandat festgelegt würde. Doch findet diese Rückkopplung und Kontrolle in der Praxis selten statt.

## Ausblick

Woher kommt diese starke Konsensorientierung innerhalb des Europäischen Parlaments? Bisher gibt es zu dieser Frage kaum Untersuchungen. Als Hauptthese wird immer wieder vorgebracht, sie sei historisch begründet. Als das Parlament noch über wenige Mitwirkungsrechte verfügte, musste es geeint auftreten, um sich mit seinem gesamten Gewicht Gehör zu verschaffen. Aber wäre es dann nicht an der Zeit, Konflikte heute stärker in der Öffentlichkeit auszutragen? Gerade angesichts der oft bemängelten Distanz von Brüssel und des Europäischen Parlaments zu den Bürgern muss sich das Parlament fragen, ob dies nicht eine

Möglichkeit wäre, den Bürgern aufzuzeigen, was in Brüssel und Straßburg passiert. Ein solcher Wandel müsste im Kleinen beginnen – in den Ausschüssen.

Nur wenn die Öffentlichkeit auch die Chance hat zu erfahren, in welchen politischen Fragen die Fraktionen unterschiedliche Auffassungen vertreten, kann sie sich ein Bild von Europa machen und Präferenzen äußern. Hier müssen Transparenzinitiativen ansetzen. Für die Demokratie in Europa ist es von großer Bedeutung, dass die Öffentlichkeit politische Konzepte erkennen kann. Dazu gehört auch, dass auch mal eine Fraktion gegen einen Entwurf stimmt, wenn sie ihre wichtigen Punkte nicht durchsetzen konnte. Nur auf diesem Weg kann die Zurechenbarkeit von Entscheidungen gestärkt werden. Die Fähigkeit zum Kompromiss gehört genauso zur Demokratie, wie die Streitkultur.



# Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)

Albert Deß

---

## Was heißt „AGRI“?

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist eines der wichtigsten Politikfelder des Europäischen Parlaments. Dies zeigt sich schon allein daran, dass für sie eine der größten Positionen im EU-Budget reserviert ist und dass es sich bei der GAP um eines der wenigen Politikfelder handelt, die nahezu gänzlich auf EU-Ebene bestimmt werden. Sie ist in der Vergangenheit großen Veränderungen ausgesetzt gewesen und unterliegt auch heute noch einer herausfordernden Dynamik.<sup>1</sup> Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) im Europaparlament spielt dabei eine wichtige Rolle. Daher werden im folgenden Beitrag Rolle und Arbeitsweise des Ausschusses beschrieben und an Hand von zwei Exkursen praxisrelevant veranschaulicht.

Die wichtigste Aufgabe des AGRI ist es, das Verfahren für die Plenarsitzung des Parlaments vorzubereiten. Dazu werden Berichte legislativer Art oder Initiativberichte zu aktuellen Fragen oder zu Mitteilungen der EU-Kommission ausgearbeitet, die dem Parlament zur Prüfung vorgelegt werden. Wenn die Kompetenz bei einem anderen Ausschuss liegt, verfasst der Agrarausschuss auch Stellungnahmen für einen federführenden Ausschuss.<sup>2</sup>

Im Allgemeinen ist der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständig für Fragen, die folgende Bereiche betreffen:

- das Funktionieren und die Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik;
- die ländliche Entwicklung, einschließlich der Finanzinstrumente;
- die Rechtsvorschriften in den Bereichen Veterinär- und Pflanzenschutzrecht, Tierfutter, Aufzucht und Wohlergehen der Tiere, und das gemeinschaftliche Sortenamt,
- die Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse;

---

1 Henrichsmeyer, W./Hartmann-Sadrina, P. (2001): Landwirtschaft/Agrarpolitik, in: Schäfers, B./Zapf, W. (Hg): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 2. Aufl., Opladen, 414-426. Allgemein zur GAP beispielsweise Henrichsmeyer/Hartmann-Sadrina (2001), 414-426.

2 Lachmayer, K./Bauer, L. (2008): Praxiswörterbuch Europarecht, Wien et al. Hierzu Art 49 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments: Möchte der Ausschuss, der zuerst mit einem Gegenstand befasst war, die Stellungnahme eines anderen Ausschusses einholen oder möchte ein anderer Ausschuss zu dem Gegenstand Stellung nehmen, können beide beim Präsidenten beantragen, dass ein Ausschuss als federführender und der andere als mitberatender Ausschuss bestimmt wird.

- die Versorgung mit landwirtschaftlichen Rohstoffen;
- die Forstwirtschaft.

Hier wird schon deutlich, dass die Thematik, mit dem sich der AGRI befasst, äußerst breit ist. Entsprechend umfangreich und vielfältig sind die Inhalte, die in den regelmäßigen Sitzungen diskutiert werden.

### Die Zusammensetzung des AGRI

Die Mitglieder des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung werden durch die nationalen Delegationen in den einzelnen Fraktionen im Vorfeld der ersten Ausschusssitzung und erneut nach Ablauf von zweieinhalb Jahren ernannt.<sup>3</sup> Der Ausschuss bestimmt dann in seiner konstituierenden Sitzung auf Vorschlag der Fraktionen seinen Vorstand, der sich aus einem Vorsitzenden und vier stellvertretenden Vorsitzenden zusammensetzt. Aus welcher Fraktion der jeweilige Ausschussvorsitzende kommt, richtet sich nach der Stärke der Fraktionen im Parlament. Je stärker die Fraktionen, desto mehr Ausschussvorsitzende stellen sie.

Seit Beginn der 7. Wahlperiode ist der Italiener Paolo de Castro Vorsitzender des Agrarausschusses. Er gehört der sozialdemokratischen S&D-Fraktion im Europaparlament an. Seine Stellvertreter sind Rares-Lucian Niculescu (Rumänien, EVP), José Bové (Frankreich, Grüne/EFA), Janusz Wojciechowski (Polen, ECR) sowie Marit Paulsen (Schweden, ALDE).

In der ersten Hälfte der 6. Wahlperiode (2004–2009) standen dem Agrarausschuss Joseph Daal (Frankreich, EVP) vor, in der zweiten Hälfte folgte ihm Neil Parish (Vereinigtes Königreich, EVP).

Die folgenden Graphiken zeigen die Zusammensetzung des AGRI im Vergleich. Es wird deutlich, dass sich die fraktionspolitischen Kräfteverhältnisse von der 6. auf die 7. Wahlperiode etwas verändert haben.

---

<sup>3</sup> Welfens, J.J. (2005): Grundlagen der Wirtschaftspolitik: Institutionen, Makroökonomik, Politikkonzepte, 2. Aufl., Berlin et al. Der Agrarausschuss umfasst 45 Mitglieder und 42 stellvertretende Mitglieder. In der 6. Wahlperiode waren ebenfalls 45 Mitglieder und ebenso viele Stellvertreter im Ausschuss.

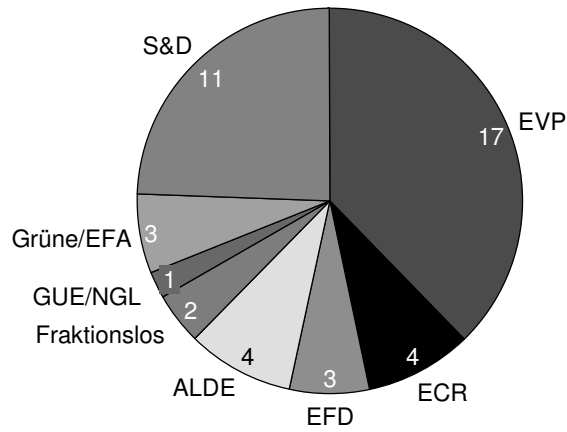


Abbildung 1: Aktuelle Zusammensetzung des AGRI nach Fraktionen in der 7. Wahlperiode

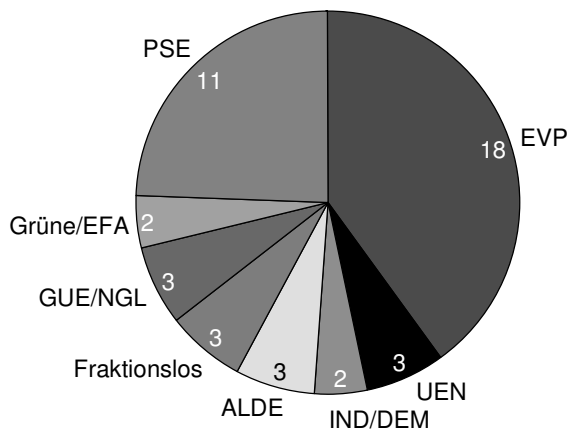


Abbildung 2: Zusammensetzung des AGRI in der 6. Wahlperiode

Im Vergleich zur 6. Wahlperiode ist für die konservative Mehrheitsfraktion die Mehrheitsfindung etwas leichter geworden, da die Anzahl der Vertreter linksgerichteter Fraktionen etwas weniger geworden ist. Zusammen mit den Vertretern der Liberalen und der britischen Konservativen (seit der 7. Periode in der Fraktion EKR organisiert) kann in vielen Fragen ein Konsens gefunden werden.

## Der Ausschuss – die „Seele“ des Parlaments

Die Ausschüsse sind die Seele eines jeden Parlaments. Hier finden intensive Diskussionen statt, Argumente werden ausgetauscht und bei den Wortbeiträgen der Abgeordneten ist die Leidenschaft erkennbar, mit der um Positionen gerungen wird. Mit überzeugenden Argumenten, die dazu noch engagiert vorgetragen werden, kann so manches Abstimmungsergebnis beeinflusst werden.<sup>4</sup>

Gerade im Agrarausschuss wird sehr sachbezogen diskutiert. Es ist weniger ideologisch geprägt wie beispielsweise der Umweltausschuss. Parteipolitische Positionen sind weniger stark ausgeprägt und die unterschiedlichen Positionen verlaufen quer durch alle Fraktionen. Die jeweilige Position der einzelnen Mitglieder wird von der Agrarstruktur im eigenen Mitgliedsstaat stark beeinflusst. So haben die Ausschussmitglieder aus südlichen Ländern oft andere Schwerpunkte und Ziele als die Parlamentarier aus Mitteleuropa oder aus den nördlichen Mitgliedstaaten (Obst- und Gemüsebau im Süden vs Getreideproduktion im Westen und Norden). Ebenso haben die Kollegen aus den neuen Mitgliedstaaten andere Anliegen als Abgeordnete aus den alten Mitgliedstaaten, da hier noch stärkere strukturelle Unterschiede bestehen.

Wenn es um europäische Agrarinteressen geht, kommen wiederum gemeinsame Interessen zum Ausdruck. Steht beispielsweise das Thema WTO<sup>5</sup> auf der Tagesordnung, dann herrscht große Einigkeit. Geschlossen steht der Agrarausschuss beispielsweise hinter der Forderung, dass bei Agrarimporten in die EU europäische Standards beim Verbraucherschutz, Umweltschutz, Tierschutz und bei der Hygiene eingehalten werden müssen.

Die Entscheidungen im Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung betreffen ca 14,5 Mio landwirtschaftliche Betriebe in Europa. Betroffen sind damit auch fast 500 Mio Menschen, die tagtäglich mit Lebensmitteln versorgt werden müssen. Primäres Ziel der Arbeit im Agrarausschuss ist es, die Ernährung für die Bevölkerung in Europa heute und in Zukunft zu sichern; und das unter dem Gesichtspunkt einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Landwirtschaft und mit dem Ziel, dass die Bauern in Europa durch ihre Arbeit auch ein ausreichendes Einkommen erzielen können.

---

4 Wessels, W. (2008): Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden. Zur Ausschussarbeit im Europaparlament und zu den Rechtsgrundlagen Lachmayer/Bauer (2007), 335f.

5 World Trade Organization; vgl zur Entwicklung, Inhalten und Aufgaben allg Welfens (2005), 642ff.

Die Ausschusssitzungen finden normalerweise einmal im Monat in Brüssel statt. Gewöhnlich finden die Sitzungen an zwei aufeinander folgenden Tagen statt, obwohl sie mitunter länger dauern können. Die Sitzungstermine werden im Voraus für das ganze Jahr festgelegt. Falls nötig, werden Sondersitzungen während der Tagungen in Straßburg – üblicherweise an Montagen – abgehalten.

Im Allgemeinen sind die Ausschusssitzungen öffentlich, aber nur die Mitglieder des Europäischen Parlaments (Vollmitglieder der Ausschüsse, ihre Stellvertreter oder Mitglieder anderer Ausschüsse), Mitglieder der Europäischen Kommission und andere Anwesende, sofern sie vom Vorsitz dazu aufgefordert werden, können das Wort ergreifen. Abstimmen können nur Vollmitglieder und Stellvertreter. Es dürfen nicht mehr Mitglieder einer Fraktion an einer Abstimmung teilnehmen, als es Vollmitglieder dieser Fraktion im Ausschuss gibt. In Abwesenheit des Vollmitglieds und des Stellvertreters kann ein anderes Mitglied der Fraktion stellvertretend an der Abstimmung teilnehmen, jedoch muss sein/ihr Name vor Beginn der Abstimmungsstunde mitgeteilt werden.

### Die Rolle des Koordinators der EVP-Fraktion

Von den Mitgliedern meiner EVP-Fraktion im Agrarausschuss wurde ich zum Koordinator gewählt. Die Aufgabe des Koordinators ist es, für die Fraktion zu den Entscheidungen im Ausschuss eine Position zu finden, die von möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen mitgetragen werden kann. Diese wird dann in die Verhandlungen mit den Koordinatoren der anderen Fraktionen eingebracht, wo erneut ein Kompromiss ausgelotet wird, der dann im Ausschuss und letztendlich auch im Parlament mehrheitsfähig ist. Für jede Fraktion wird in jedem Ausschuss ein Koordinator gewählt. Die Koordinatoren treten regelmäßig nach Einberufung durch den Ausschussvorsitzenden zusammen, nehmen die Aufteilung der Berichte und Stellungnahmen, die zuzuweisen sind, vor, und fassen Beschlüsse über Initiativberichte, Anhörungen und Aussprachen sowie über alle die interne Organisation der Arbeiten betreffenden Fragen, etwa die Anwendung des vereinfachten Verfahrens (vgl hierzu den folgenden Abschnitt). Die stellvertretenden Ausschussvorsitzenden können eingeladen werden, um an den Sitzungen der Koordinatoren in beratender Funktion teilzunehmen.

Wichtige Voraussetzungen für die Wahl zum Koordinator sind die fachliche Kompetenz, die Fähigkeit zu moderieren und zu vermitteln sowie ein kollegiales Verhältnis zu den Mitgliedern der eigenen Fraktion. Mir persönlich wurde zudem hoch angerechnet, dass ich auch schon in der vergangenen Wahlperiode ein offenes Ohr für die agrarpolitischen Herausforderungen der neuen Mitgliedstaaten hatte und deren Inhalte gut kannte.

Die Aufgabe, die ein Koordinator wahrnimmt, ist äußerst spannend, da es im Europaparlament keine fest gefügten Mehrheiten gibt. Vor meiner Wahl in das EU-Parlament war ich Mitglied im Deutschen Bundestag. Ununterbrochen arbeitete ich dort 14 Jahre im Agrarausschuss mit. Dort waren die Mehrheitsverhältnisse vorgegeben. Die Mitglieder der Regierungskoalition haben die Abstimmungen grundsätzlich gewonnen, die der Oppositionspartei verloren. Hier im Europaparlament ist es fast ein sportlicher Wettbewerb um gute Argumente, die Sachfragen stehen im Vordergrund. Als Mitglied der größten Fraktion ist es zwar einfacher, Mehrheiten zu finden, diese sind aufgrund der unterschiedlichen politischen Ansätze trotzdem nicht automatisch gesichert. Deshalb sind viele Gespräche auch innerhalb der Fraktion notwendig, bevor dann mit den anderen Fraktionen verhandelt wird, um für anstehende Entscheidungen Mehrheiten zu finden.

Die Arbeit im Europaparlament läuft – ähnlich wie im Ausschuss – sehr sachbezogen ab. Es wird nicht in Abhängigkeit davon abgestimmt, von wem ein Antrag kommt, sondern in Bezug auf Inhalte. Das gilt quer über alle Fraktionen und Parteien hinweg. Dazu ein praktisches Beispiel:

Nach meiner Wahl zum Europaabgeordneten vor fünf Jahren (6. Wahlperiode 2004-2009) wurde ich zum Schattenberichterstatter<sup>6</sup> meiner Fraktion für die Reform der EU-Zuckermarktordnung gewählt. Berichterstatter für das Reformwerk war der Franzose Jean-Claude Fruteau<sup>7</sup> von der sozialistischen Fraktion. In vielen Verhandlungen auch mit den Koordinatoren anderer Fraktionen wurde dann im Ausschuss ein Kompromiss gefunden, der im Plenum eine Zustimmung von über 80 % erhalten hat. Dabei gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen Fruteau und mir als sehr konstruktiv, obwohl wir politisch unterschiedlichen Lagern angehören. Im Vordergrund für uns die Interessen der zuckerproduzierenden Landwirte, die sowohl in Bayern als auch insbesondere auf der Insel Réunion im Indischen Ozean große Bedeutung haben.

Agrarpolitik ist einer der schwierigsten und umfangreichsten Politikbereiche. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass ein hoher Anteil der Beschlüsse im Agrarausschuss dann auch im Plenum oft übernommen wird. Viele Kolleginnen und Kollegen verlassen sich auf den Sachverstand im Agrarausschuss.

---

6 Der Schattenberichterstatter ist ein Repräsentant einer Fraktion des Europaparlaments im Zusammenhang mit der Kompromissfindung in strittigen Fragen zwischen dem Parlament und der EU-Kommission. Bei den Verhandlungen nehmen jeweils ein Vertreter der EU-Kommission, ein Berichterstatter des EU-Parlaments und ein Schattenberichterstatter jeder Parlamentsfraktion teil.

7 Jean-Claude Fruteau (Frankreich) war von 1999-2009 Mitglied des Europäischen Parlaments für die französische Insel Réunion (Indischer Ozean) und Mitglied im Agrarausschuss.

Die politische Arbeit auf europäischer Ebene ist ganz klar eine Herausforderung. Die positiven Auswirkungen der Zusammenarbeit mit den Parlamentariern über alle Grenzen und Parteien hinweg, sind täglich spürbar. Für einen Abgeordneten aus Bayern bestehen klare Affinitäten zu den Kolleginnen und Kollegen aus Österreich, Südtirol, Ungarn, Slowenien, Tschechien und der Slowakei, auch mit Polen, Bulgarien und Rumänien verbinden uns gemeinsame Interessen. Aber auch mit Frankreich, den BeNeLux-Ländern und den übrigen Mitgliedstaaten gibt es viele Gemeinsamkeiten. Am Rande sei bemerkt, dass uns nicht nur die gemeinsame politische Arbeit zum Wohl der EU-Bürger verbindet. Auch das gemütliche Zusammensitzen bei regionalen Spezialitäten mit Ausschussmitgliedern aus anderen EU-Mitgliedstaaten trägt zum Zusammenwachsen bzw zur weiteren Integration Europas bei.

Die Bestimmung der Berichterstatter erfolgt durch die jeweilige Arbeitsgruppe Landwirtschaft der einzelnen Fraktionen. Sind mehrere Bewerber an einer Berichterstatterposition interessiert, wird eine geheime Wahl durchgeführt. Die Fraktionen können für jeden Bericht einen Schattenberichterstatter benennen, der den Fortgang des betreffenden Berichts verfolgen und im Auftrag der Fraktion innerhalb des Ausschusses nach Kompromissen suchen soll. Auf Vorschlag der Koordinatoren kann der Ausschuss insbesondere beschließen, die Schattenberichterstatter bei Mitentscheidungsverfahren an den Bemühungen um die Erzielung einer Einigung mit dem Rat zu beteiligen.

## Die Berichte: Reaktion auf die Konsultation des AGRI

Bis der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist, wird der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung weiterhin zu den meisten Rechtsakten nur konsultiert.<sup>8</sup> Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Mitentscheidung auch auf die GAP erstreckt. Damit wird der AGRI zu einem der bedeutendsten Ausschüsse im Europaparlament. Agrarpolitik und ländliche Entwicklung sind die zweitgrößten Posten im EU-Haushalt. Das rührt daher, weil in diesem Bereich die Zuständigkeiten – nämlich die GAP – auf Gemeinschaftsebene übertragen sind. Schematisch läuft diese Konsultation folgendermaßen ab:

- Die Kommission arbeitet einen Vorschlag aus, den sie dem Rat übermittelt.
- Dieser konsultiert in allen Fällen, in denen der Vertrag ihm dies vorschreibt, das Europäische Parlament zu dem Vorschlag der Kommission. Hierzu übermittelt er diesen Vorschlag dem Präsidenten des Europäischen Parlaments.

---

<sup>8</sup> Zur derzeitigen Grundlage des politischen Systems der EU auf Basis des Vertrags von Nizza vgl Wessels (2008): 98ff. Der Vertrag von Lissabon weitet die gesetzgeberischen Kompetenzen des Europäischen Parlaments aus, das damit in den meisten Politikbereichen dem Rat der Europäischen Union gleichgestellt sein soll; hierzu und zum (gescheiterten) Verfassungsvertrag Hellmann (2009).

- Dieser sendet dann den Kommissionsvorschlag zur Prüfung an den zuständigen Ausschuss sowie zur Stellungnahme an weitere betroffene Ausschüsse.

Ist der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung federführend, so kann er:

- a) entweder einen Bericht ausarbeiten, wofür er einen Berichterstatter benennt,
- b) oder das „vereinfachte“ Verfahren anwenden.<sup>9</sup>

Ist der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung lediglich als beratender Ausschuss befasst, so arbeitet er eine Stellungnahme für den federführenden Ausschuss aus und benennt einen Verfasser der Stellungnahme. Er kann auch beschließen, keine Stellungnahme abzugeben.

Die wichtigste Stellungnahme, die der Ausschuss ausarbeitet, ist jene zum Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union. Dafür

- verfasst der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung eine Stellungnahme für den Haushaltsausschuss und
- reicht Änderungsentwürfe oder Änderungsvorschläge zum Entwurf des Haushaltplans im Agrarbereich ein.
- Diese Änderungsentwürfe oder Änderungsvorschläge werden vom Haushaltsausschuss geprüft, und anschließend stimmt das Parlament, das zusammen mit dem Rat die Haushaltsbehörde bildet, im Plenum über sie ab.

## Sonstige Tätigkeiten im Ausschuss

Jedes Ausschussmitglied kann im Ausschuss Änderungsanträge einreichen, entweder zu einem Legislativtext der Kommission, zu einem Entwurf einer legislativen Entschließung, oder zu einem Entschließungsantrag im Rahmen der Initiativberichte. Die Änderungsanträge müssen schriftlich eingereicht und vor der Abstimmung in alle Amtssprachen übersetzt werden. Die vom Ausschussvorsitzenden festgesetzten Fristen für die Einreichung sind einzuhalten.

<sup>9</sup> Art 46 GOEP: Nach einer ersten Aussprache über einen Legislativvorschlag kann der Ausschussvorsitzende eine Annahme ohne Änderungen vorschlagen. Wenn nicht 10% der Ausschussmitglieder dagegen Einspruch erheben, kann der Vorsitzende dem Plenum einen Bericht vorlegen, in dem der betreffende Legislativvorschlag gebilligt wird. Alternativ kann der Ausschussvorsitzende vorschlagen, dass er oder der Berichterstatter eine Reihe von Änderungsanträgen erarbeitet, die der Aussprache im Ausschuss Rechnung tragen. Erklärt sich der Ausschuss mit diesem Vorschlag einverstanden, werden diese Änderungen an die Ausschussmitglieder übermittelt. Falls nach 21 Tagen ab Übermittlung nicht mindestens 10% der Mitglieder Einspruch erheben, gilt der Bericht des Ausschusses als angenommen. Im vereinfachten Verfahren werden die Berichte immer im Namen des Ausschussvorsitzenden erstellt.



Zusätzlich kann jeder Ausschuss Anfragen zur mündlichen Beantwortung mit Aussprache an die Kommission oder den Rat richten, um zusätzliche Informationen über ein spezifisches Thema zu erhalten oder dem Parlament zu ermöglichen, seine Kontrollbefugnisse über die Exekutive auszuüben. Die Anfragen sind schriftlich beim Präsidenten einzureichen, der sie der Konferenz der Präsidenten unterbreitet. Diese entscheidet darüber, ob Anfragen auf die Tagesordnung einer Plenartagung des Parlaments gesetzt werden.

Der Ausschuss kann auch vorbehaltlich der Genehmigung der Konferenz der Präsidenten eine öffentliche Anhörung mit Sachverständigen oder Vertretern der an dieser Frage interessierten Parteien veranstalten. Bisher ist es möglich, jährlich drei bis vier Anhörungen mit einer Beteiligung von insgesamt höchstens 16 Sachverständigen zu veranstalten.

Die Ausschüsse haben weiterhin das Recht, Delegationen für Reisen außerhalb der drei Arbeitsorte (Brüssel, Straßburg oder Luxemburg) zu bilden. Diese Delegationen müssen gerechtfertigt sein, um vom Präsidium des Parlaments genehmigt zu werden. Pro Jahr kann eine Höchstzahl von 25 Mitgliedern an diesen Delegationen teilnehmen. Eine Delegation kann nicht mehr als 12 Mitglieder umfassen. Die Dauer der Reisen ist grundsätzlich auf drei Tage beschränkt (einschließlich An- und Abreise). Diese Reisen sind grundsätzlich auf das Hoheitsgebiet der Europäischen Union begrenzt und haben zweierlei Nutzen: Einerseits können sich die Abgeordneten ein realitätsnahes Bild vor Ort machen, andererseits werden die Bürger an den Zielorten solcher Delegationsreisen aus erster Hand über mögliche Entwicklungen auf EU-Ebene informiert. Ein Beispiel für eine solche Delegationsfahrt ist die Reise nach Polen im Jahr 2007. Hier boten sich den Mitgliedern des Agrarausschusses interessante Einblicke in die landwirtschaftliche Struktur dieses Staates. Besonders wurde deutlich, wie höchst unterschiedlich die polnische Landwirtschaft aufgestellt ist. Einerseits gibt es Großbetriebe mit 5.000 ha Nutzfläche und mehr, andererseits – etwa in Südpolen – betreibt eine Reihe von Kleinstbetrieben Subsistenzwirtschaft. Aufgrund der fachlichen Inhalte, mit denen sich der AGRI befasst, kennen dessen Abgeordnete die Probleme vor Ort häufig bestens, da die Landwirtschaft wie kaum ein anderer Sektor besonders nah an der Bevölkerung ist – und das insbesondere in den osteuropäischen Mitgliedstaaten.

### Exkurs aus aktuellem Anlass: Das Milchmengensteuerungssystem und der Preisverfall auf dem Milchmarkt

Im April 1984 führte die – damals noch – Europäische Gemeinschaft (EG) eine Quotenregelung ein, um die Milchproduktion in ihren Mitgliedstaaten zu beschränken. Grundlage für die Quotenzuteilung war die Milchanlieferungsmenge des Milchwirtschaftsjahres 1983/84 (1. April 1983 bis 31. März 1984). Jedem Mitgliedstaat wurde eine feste Milchreferenzmen-

ge<sup>10</sup> zugewiesen. In Deutschland wurde diese Quote auf die einzelnen milcherzeugenden Betriebe verteilt, so dass die Quoten einzelbetrieblich verwaltet werden. Andere Mitgliedstaaten wie Frankreich verwalten die Quoten als Molkerei-Kontingente. Die innerstaatliche Ausgestaltung von Milchquotenmanagement und -zuteilung blieb jedem Mitgliedstaat also selbst überlassen. Liefert ein Milchproduzent mehr Milch als er gemäß seiner Lieferrechte darf, wird dies sanktioniert, und zwar über die Zahlung einer sog Superabgabe. Letztere ist so hoch festgelegt, dass die Milchproduktion für die meisten Landwirte ökonomisch unrentabel ist.<sup>11</sup> Die Regelung wurde mit Gründung der Europäischen Union 1993 übernommen. Die Quote für die gesamte Europäische Union beläuft sich auf 146,4 Mio t Milch.<sup>12</sup>

Deutschland verfügt für das Milchwirtschaftsjahr 2008/2009 mit 28,8 Mio t Milch über die höchste Referenzmenge, gefolgt von Frankreich (25,1) und dem Vereinigten Königreich (15,2). Die aktuelle Referenzmenge Österreichs beträgt 2,8 Mio t.<sup>13</sup>

Die Milchquotenregelung wird laut einem Beschluss zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der sog Agenda 2000 bis zum Jahr 2015 weiterlaufen und dann eingestellt. Die Einstellung der Quotenregelung wurde mit dem Mid-Term-Review im Jahr 2003 beschlossen und seit dem Health Check 2008/2009 nochmals bestätigt. Um die Beendigung nicht zu abrupt ausfallen zu lassen, wurde eine Mengenerhöhung für bestimmte EU-Länder festgelegt, ua auch für Deutschland, um 3 x 0,5% ab dem Quotenjahr 2006/2007. Die Quotenmenge wurde 2008/2009 auf Grund der gestiegenen Nachfrage und der vorübergehend schnell gestiegenen Erzeugerpreise erneut um 2% erhöht. Weiterhin wurde mit dem Health Check eine jährliche Quotenaufstockung in den Jahren 2009/10 bis 2013/2014 um 5 x 1% festgelegt (Ausnahme Italien 1 x 5% in 2009/2010).

Im AGRI und im Parlament gab es heftige Auseinandersetzungen in Bezug auf die Frage, ob die Quotenmenge erhöht, gleichbleibend oder sogar gekürzt werden soll. Ein Beispiel: Die Abstimmung über die 2 % Quotenausweitung am 12. März 2008 im Parlament ergab dann ein eindeutiges Ergebnis: 541 Abgeordnete stimmten dafür, 103 dagegen, 22 enthielten sich der Stimme und 119 beteiligten sich nicht an der Abstimmung. Vollzählig hingegen beteiligte sich die CSU-Europagruppe aus Bayern mit 9 Abgeordneten.

---

10 Auch als Milchquote oder Milchkontingent bezeichnet.

11 Wird die nationale Garantiemenge überliefert, müssen die Erzeuger, die ihre eigene Quote überschritten haben, für jedes Kilogramm Überlieferung die sog. Superabgabe an den EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft) entrichten. Die Superabgabe beträgt im Quotenjahr 2005/06 je kg Überlieferung 30,91 Cent, in 2006/07 noch 28,54 Cent und ab 2007/08 bis auf Weiteres 27,83 Cent.

12 EU-VO 1234/2007.

13 Anhang der Verordnung (EG) Nr. 248/2008 des Rates vom 17. März 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1234/2007 in Bezug auf die einzelstaatlichen Milchquoten.

Mit der erwähnten außerordentlichen Quotenerhöhung um 2% ab dem 1. April 2009 folgte der Ministerrat dem Vorschlag der EU-Kommission. Deutschland und Österreich stimmten dagegen, Frankreich enthielt sich der Stimme.

Im Jahr 2009 herrschte nun eine außerordentliche Situation: Die Milchpreise befanden sich – nach dem vorübergehenden Hoch im Jahr 2008 – auf einem Rekordtiefstand von knapp über 20 Cent pro Kilogramm. In manchen Mitgliedstaaten halbierte sich der Erzeugerpreis binnen 12 Monaten. Hier war das Europäische Parlament auf Grund seines Budgetrechts, also dem Recht, über Haushaltsmittel zu entscheiden, gefragt, um schnelle Hilfe für Milchbauern möglich zu machen. Die EU-Kommission hatte im Oktober 2009 zwei neue Gesetzesvorschläge vorgelegt, die das Parlament im Dringlichkeitsverfahren billigte. Zuvor war der Agrarausschuss zu einer Sondersitzung am Rande der Plenartagung in Straßburg zusammengekommen, um sich möglichst zeitnah mit den Vorschlägen zu befassen. Konkret hatte die EU-Landwirtschaftskommissarin Mariann Fischer-Boel auf Druck des Parlaments 280 Millionen Euro an kurzfristiger Hilfe für die Milchbauern vorgeschlagen. Zudem sollten die Höchstsätze für national gezahlte Beihilfen vorübergehend von 7.500 auf 15.000 Euro pro Hof angehoben werden. Ebenfalls vorübergehend sollen die oben erwähnten Superabgaben bei Quotenüberschreitung nicht nach Brüssel fließen, sondern den Mitgliedstaaten zur landwirtschaftlichen Umstrukturierung zur Verfügung stehen. Die Mitglieder des Agrarausschusses betonten hierbei jedoch die Bedeutung von Entscheidungen zu Gunsten der Milchbauern, die auf nationaler und insbesondere regionaler Ebene gefällt werden müssten. Jedoch muss an dieser Stelle ganz klar eingeräumt werden, dass 280 Millionen Euro auf EU-Ebene nur ein Tropfen auf den heißen Stein für den einzelnen europäischen Milchbauern sind.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass der Agrarausschuss durchaus kurzfristig und flexibel handeln muss, um dringliche Entscheidungen im Europäischen Parlament adäquat vorzubereiten. Noch wichtiger wird diese Flexibilität nach Inkrafttreten des Lissabonvertrags im Zusammenhang mit den neuen Mitbestimmungsrechten. Das Beispiel des Milchmengensteuerungssystems zeigt auch, dass der AGRI seiner Verantwortung gerecht wird.

### **Exkurs: Landwirtschaft und ländliche Räume stärken – Politische Eckpfeiler der CDU/CSU in AGRI**

Der AGRI ist ein wichtiger Motor für den ländlichen Raum in Europa. Die landwirtschaftliche Fläche in der EU umfasst über 182 Millionen Hektar oder 47% des gesamten Territoriums, werden Wälder mit einbezogen, sind es sogar 78%. Damit ist der ländliche Raum untrennbar mit einer nachhaltigen Agrarpolitik verbunden. Entsprechend ist es auch Aufga-

be des AGRI, Sorge zu tragen, dass die ländlichen Räume ihren Charakter als eigenständige und wertvolle Lebensräume erhalten und gute Zukunftschancen haben. Die europäischen Bäuerinnen und Bauern, Winzer, Gärtner, Forstwirte, Fischer, Handwerker und die gesamte mittelständische Wirtschaft im ländlichen Raum verdienen Respekt.

Die Eckpunkte einer Politik der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament für Landwirtschaft und ländliche Räume heißen entsprechend:

- Schutz des Eigentums,
- Wettbewerbsfähigkeit,
- unternehmerische Freiheit,
- Nachhaltigkeit.

Ziel ist eine nachhaltige, wettbewerbsfähige, bäuerliche Land- und Forstwirtschaft, die qualitativ hochwertige und gesunde Nahrungsmittel in regionaltypischer Vielfalt erzeugt, die Tiere artgerecht hält und als Mitgeschöpfe achtet und schützt. Die Landwirtschaft ist wichtiger Faktor für die soziale und wirtschaftliche Stabilität des ländlichen Raumes.

Am Beispiel der deutschen Landwirtschaft erklärt, ist es wichtig, dass sich alle Betriebe, unabhängig von Größe und Bewirtschaftungsform, gut entwickeln können, wobei der bäuerliche Familienbetrieb im Mittelpunkt der politischen Arbeit stehen sollte. Wichtig sind hier faire Wettbewerbsbedingungen für die Bauern, damit sie ihre Chancen auf den heimischen Märkten und im Export nutzen können. Die Investitionsförderung für alle Betriebsformen muss wieder zu einem Schwerpunkt der Agrarpolitik werden und die steuerpolitische Benachteiligung von Landwirtschaft und Mittelstand muss beendet werden. Eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung des agrarsozialen Sicherungssystems, insbesondere eine Reform der landwirtschaftlichen Unfallversicherung ist dabei unabdingbar.

Ein besonderes Anliegen ist weiterhin die Produktion nachwachsender Rohstoffe. Sie ist Bestandteil jeder nachhaltig orientierten Landwirtschaft und bietet neue Einkommens- und Marktchancen. Die Rahmenbedingungen für Produktion und Einsatz nachwachsender Rohstoffe ist deshalb weiter zu verbessern. Die Tier- und Umweltschutzpolitik in der Landwirtschaft ist weiterzuentwickeln, sie muss sich aber an wissenschaftlichen Erkenntnissen und Empfehlungen orientieren und praxisbezogen sein. Dazu muss auch der technische und bauliche Fortschritt genutzt und gefördert werden. Tier- und Umweltschutz in der Landwirtschaft müssen zudem EU-einheitlich organisiert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Hier kommen noch einige Herausforderungen auf Rat, Kommission, Parlament und damit auch auf den Agrarausschuss zu.

Wirksamer Naturschutz funktioniert nur mit den Bauern, nicht gegen sie. Wir brauchen das Engagement der Landwirte für die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft. Deshalb werden wir für einen angemessenen finanziellen Ausgleich sorgen und den Vertragsnaturschutz voranbringen. Unsere Landwirtschaft braucht Planungssicherheit. Bei der notwendigen Weiterentwicklung der GAP müssen alle Instrumente dieser Politik eingesetzt werden.

Bedeutsam sind hier auf europäischer Ebene die WTO-Verhandlungen, in denen es gilt, für eine Absicherung der multifunktionalen Landwirtschaft in Deutschland und Europa und für weltweit geltende hohe Gesundheits-, Sozial-, Umwelt- und Tierschutzstandards in der landwirtschaftlichen Produktion einzutreten. Auf dem Weg zu solchen international verbindlichen Standards braucht die europäische Landwirtschaft weiterhin einen ausreichenden Außenschutz sowie die Absicherung der Zulässigkeit der Ausgleichszahlungen für die erbrachten Umwelt- und Gemeinwohlleistungen.

Nach heutigem Stand beschließen 2011 oder 2012 der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament den Finanzrahmen für die kommende Planungsperiode 2014 – 2020. Damit erfolgen auch für die Finanzausstattung im Agrarbereich wesentliche Weichenstellungen.

Für die Mitglieder im Agrarausschuss kommt es darauf an, dass die politischen Prioritäten (Fördermittel, Programme, etc) rechtzeitig zum Abschluss gebracht werden, um dann die Bereiche Landwirtschaft und ländliche Entwicklung mit dem erforderlichen Budget auszustatten. Dies wird aller Voraussicht nach mit einer neuen Agrarreform einhergehen.

## Fazit und Ausblick

Der AGRI ist einer der wichtigsten Ausschüsse im Europäischen Parlament. Nicht nur, dass er mit dem zweithöchsten Budget im EU-Haushalt ausgestattet ist und 53% des EU-Territoriums überwiegend ländlich geprägt sind, trägt er auch Verantwortung für alle Einwohner der EU, indem er die nachhaltige Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln unmittelbar fördert.<sup>14</sup> Daher ist die künftig stärkere Rolle, die dem Ausschuss und den Koordinatoren im Zuge des Lissabon-Vertrages zuwächst, nur folgerichtig. Hier liegen auch die Herausforderungen für die Zukunft. Die wichtigere Rolle wird mit noch mehr inhaltlicher Verantwortung einhergehen. Hier wird die konstruktive und fraktionsübergreifende Arbeits-

---

<sup>14</sup> Zum jeweils aktuellen EU-Haushalt vgl <http://ec.europa.eu/budget/budget> [abger. am 20. Okt. 2009].

weise im AGRI sehr hilfreich sein, insbesondere wenn es um künftige Kompromissfindung, beispielsweise mit dem Rat geht.

Das Europäische Parlament erwartet im Herbst 2010 die Mitteilung der neuen Kommission zur GAP nach 2013. Die beiden vergangenen Ratsvorsitze (Frankreich und Tschechien) haben dazu schon informelle Ratsreffen abgehalten und sich um Meinungen und Schlussfolgerungen bemüht. Der schwedische Ratsvorsitz (Juli-Dezember 2009) ist dazu auch in Kontakt mit dem Agrarausschuss des Europäischen Parlaments, um die politische Gemengelage auszuloten. Dazu wird im November 2009 eine Konferenz abgehalten werden, um die „Herausforderungen für die Gemeinsame Agrarpolitik“ zu benennen. In dem Zusammenhang wird im Agrarausschuss eine intensive Diskussion geführt und ein Initiativbericht erstellt. Die Annahme ist in der Plenarsitzung im Mai 2010 geplant. Damit definiert das Parlament seine agrarpolitischen Prioritäten, bevor die EU-Kommission ihre Mitteilung zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik im Herbst 2010 vorlegt.

Danach werden die Mitglieder des AGRI die Mitteilung der EU-Kommission genau unter die Lupe nehmen, um der EU-Kommission die richtigen Denkanstöße zu liefern. Nachdem dieser zweite Bericht etwa im März/April 2011 zur Abstimmung geht, legt die EU-Kommission ihren Legislativvorschlag (Gesetzestext) im Sommer/Herbst 2011 vor. Danach erfolgt der endgültige Beschluss zum Finanzrahmen der EU 2014 – 2020.

## Schon der Name ist Programm: Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Alexander Alvaro

---

### Einleitung

Kann man einen Blick hinter die Kulissen des Europäischen Parlamentes tätigen, ohne den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres einer näheren Betrachtung zu würdigen? Für den Autor dieses Beitrages – der von 2004-2009 innenpolitischer Sprecher der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa im Europäischen Parlament war – ist dies eine rhetorische Frage. Die Herausgeber des vorliegenden Sammelbands haben sie mit einem klaren Nein beantwortet. Was ist also das Besondere des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, in seiner Kurzform auch LIBE genannt?

Eine wesentliche Besonderheit fällt nicht unmittelbar auf, springt einem jedoch sofort ins Auge, bevor der erste intensivere Kontakt mit dem Ausschuss selbst überhaupt erfolgt ist, ohne dass man den offensichtlichen Unterschied zu vergleichbaren parlamentarischen Ausschüssen unmittelbar wahrnimmt: die Bezeichnung.

Es gibt in den Parlamenten der europäischen Mitgliedstaaten keinen weiteren Ausschuss, der sich mit den relevanten Themen der Innen- und Justizpolitik befasst, der den Zusatz „bürgerliche Freiheiten“ trägt. Diesen sogar an erster Stelle des Ausschussnamens!

Der Zusatz, bürgerliche Freiheiten, ist der zum Ausdruck gebrachte Respekt vor den Grundwerten unserer freien Gesellschaften, mehr als die bloße Darstellung des Aufgabenbereiches eines Ausschusses und zugleich eine ständige Erinnerungshilfe, adressiert an all diejenigen, die glauben mögen, dass Innen- und Justizpolitik nicht in ständigem Einklang mit den Grundrechten und -freiheiten zu stehen haben. Der Zusatz, bürgerliche Freiheiten, soll uns immerfort ins Bewusstsein rufen, dass nur eine Politik, welche die Grundfreiheiten der EU-Bürger respektiert und schützt, eine Politik ist, die der Gesellschaft verpflichtet ist und der bestmöglichen Entfaltung des Einzelnen und somit dem Wohle aller dient.

In Achtung dieser Werte haben sich die Mitglieder des LIBE Ausschusses nicht immer Freunde in der Europäischen Union gemacht, aber sicherlich Respekt verschafft. Kein Angehöriger der Kommission oder des Rates würde eine Anhörung vor den Mitgliedern des LIBE Ausschusses als „Vergnügen“ bezeichnen. Die 55 Mitglieder des Ausschusses fühlen den Mitgliedern der Kommission und des Rates nicht nur auf den Zahn, manchmal ziehen sie auch den einen oder anderen.

## Aufgabenbereiche des Ausschusses

Das breite Spektrum der Aufgabenvielfalt des LIBE Ausschusses wird deutlich, wenn seine Verantwortungsbereiche vor Augen geführt werden:

Der Ausschuss ist zuständig für:

1. den Schutz der in den Verträgen und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Bürgerrechte, Menschenrechte und Grundrechte, einschließlich des Schutzes der Minderheiten innerhalb der Union;
2. die notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung jeglicher Form der Diskriminierung, außer der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder am Arbeitsplatz und auf dem Arbeitsmarkt;
3. die Rechtsvorschriften in den Bereichen Transparenz und Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten;
4. den Aufbau und die Weiterentwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, insbesondere:
  - a) Maßnahmen betreffend die Einreise und den Personenverkehr, Asyl und Zuwanderung,
  - b) Maßnahmen betreffend eine integrierte Verwaltung der Außengrenzen,
  - c) Maßnahmen im Zusammenhang mit der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen;
5. die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht sowie die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Europol, Eurojust, die Europäische Polizeiakademie (EPA) und andere Organisationen und Einrichtungen in demselben Bereich;
6. die Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze durch einen Mitgliedstaat.

## Entwicklung in der vergangenen Wahlperiode 2004 – 2009

Exemplarisch werden hier einige wenige Maßnahmen näher betrachtet, die der LIBE Ausschuss im Laufe der vergangenen fünf Jahre behandelt hat, um einen Einblick in seine Tätigkeiten zu ermöglichen.

Dass es sich hierbei lediglich um einen Auszug der Arbeit der vergangenen Jahre handeln kann, ergibt sich aus der Natur der Sache. Schließlich behandelt der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres ungefähr 20% der legislativen Vorschläge, die in der Europäischen Union beschlossen werden. Angesichts der Bedeutung der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, des Datenschutzes, der Sicherheit, der Bür-



ger- und Grundrechte und allen damit zusammenhängenden Fragen für die Menschen in Europa liegt es nahe aufzuzeigen, welche Politik der LIBE Ausschuss in diesem Bereich macht. An dieser Stelle hat der Autor von der Behandlung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik abgesehen, da diese derartig umfassend ist, dass sie einen eigenen Beitrag in diesem Sammelband rechtfertigen würde.

## Kampf gegen den Terrorismus

New York, Madrid, London. Drei Weltstädte, die zum Synonym für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus geworden sind und deren bloße Nennung für die Einführung zahlreicher gesetzlicher Maßnahmen ausreichte; denn schließlich wird der internationale Terrorismus weltweit als eine der größten sicherheitspolitischen Gefahren des 21. Jahrhunderts angesehen.

Aufgrund der besonderen Intensität, mit der das Thema die internationale Öffentlichkeit erreicht hat und der daraus erwachsenden Pflicht zum Handeln, reagierte die Europäische Union mit den ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen. Rahmenbeschlüsse, Richtlinien und Verordnungen, Grün- und Weißbücher, Mitteilungen und Empfehlungen, Resolutionen und Erklärungen sprudelten nur so aus ihr heraus, als hätte zuvor ein Korken den Quell sicherheitspolitischer Gesetzgebung verstopft.

Begleitend zu Einzelmaßnahmen, die in den jeweiligen Mitgliedstaaten entwickelt und erlassen werden, setzt die Europäische Union verstärkt und vertieft Recht und organisiert dabei weitestgehend unbemerkt von der europäischen Öffentlichkeit unsere Gesellschaften neu. Dies ist deswegen nicht gänzlich unbedenklich, da die Zeitverzögerung zwischen der Beschlussfassung in Brüssel und dessen spürbarer Entfaltung in den Mitgliedstaaten mit mindestens zwei Jahren sehr hoch ist.

Insbesondere diese zeitliche Divergenz in der Aktualität behindert oftmals eine breite öffentliche Diskussion über die Art und Weise der Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union.

Zu dem Zeitpunkt, in dem in den einzelnen Mitgliedstaaten Parlamente, Medien und die Öffentlichkeit sich mit dem beschäftigen, „was aus Brüssel kommt“, ist die eigentliche Diskussion schon gelaufen. Alles Weitere ist nur noch Epilog und jegliches nationale Wirken verpufft angesichts der in Brüssel getroffenen Entscheidungen. Im Vorfeld agieren lediglich die nationalen Justiz- und Innenminister als Sachwalter der Interessen ihrer Bürger in Brüssel innerhalb des Ministerrates. Der Rat der Justiz- und Innenminister beschließt – bis der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt – noch unabhängig vom Europäischen Parlament über die weitere Zukunft der EU beim Kampf gegen den Terrorismus. Im Alleingang können hier die

27 zuständigen Ressortminister ihre sicherheitspolitischen Vorstellungen europaweit verbindlich beschließen.

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres hat einen wesentlichen Schwerpunkt darauf gelegt, die Arbeit des Rates intensiv zu begleiten und sie kritisch zu hinterfragen. Denn obwohl das Europäische Parlament zu Maßnahmen im Bereich der Terrorismusbekämpfung lediglich konsultiert wird, nutzt der Ausschuss alle Möglichkeiten der parlamentarischen Einflussnahme, die ihm zur Verfügung stehen.

### *Neue Technologien*

Das Internet und neue Entwicklungen in der Computer- und Kommunikationstechnologie haben nicht nur gesellschaftliche Konsequenzen – wie etwa die Nutzung von Facebook, SMS oder ähnliches – nach sich gezogen; heutzutage ist menschliches Verhalten dank neuer Technologien so nachvollziehbar geworden wie ein Spaziergang im Schnee. Jegliches Verhalten in einer digitalen Umgebung kann grundsätzlich sichtbar gemacht werden, weil Bürger, versteckt hinter Nullen und Einsen, hinter Bits und Bytes, ihren digitalen Fußabdruck hinterlassen und damit eine sich ständig vergrößernde Datenspur nach sich ziehen. Niemand, der dieser Tage telefoniert, mit dem Flugzeug fliegt, in einen Drittstaat oder die Europäische Union einreist, das Internet nutzt, eine E-Mail oder einen Brief verschickt, mit dem Auto fährt, ein Bankkonto besitzt oder in vergleichbarer Weise am gesellschaftlichen Leben teilnimmt und sich im ganz gewöhnlichen Alltag bewegen muss, kann sich der Erfassung entziehen. Unvermeidbar hinterlässt man Spuren. Da dies nicht nur für den Normalbürger, sondern auch für jeden Terroristen und gewöhnlichen Kriminellen gilt, ist es nicht weiter überraschend, dass das Interesse der Sicherheitsbehörden an der Blaupause unseres täglichen Lebens angewachsen ist. In gleichem Maße ist der Einsatz technologischer Erfassungs- und Überwachungsmaßnahmen durch staatliche Behörden, auf die im Nachfolgenden noch eingegangen werden soll, angewachsen.

Gerade der verstärkte Einsatz neuer Technologien als Bestandteil staatlichen Handelns, gibt Anlass, jede neue gesetzliche Regelung auf ihre technologische Dimension hin besonders zu prüfen. In der praktischen Arbeit ist immer wieder festzustellen, dass der Rat – ergo die Mitgliedstaaten – den sicherheitspolitischen Einsatz neuer Technologien ohne ausreichende Vorprüfung beschließt. Diese fehlende Analyse mündet darin, dass verabsäumt wird zu klären, ob die Maßnahme a) einen Mehrgewinn an Sicherheit darstellt und b) das Mehr an Sicherheit im angemessenen Verhältnis zum Grundrechtseingriff steht.

Im Sinne einer nachhaltigen Politik müssen deshalb auch weitergehende technologische Nutzungs- und Vernetzungsmöglichkeiten in die Analyse einbezogen werden. Dies wird unter anderem fraktionsübergreifend im LIBE Ausschuss erörtert.

### *Einzelne Maßnahmen*

Der sicherheitspolitische Einstieg in die vernetzte Verbrechensbekämpfung erweckte zeitweilig den Eindruck, als habe man den Innenministern der Europäischen Union Aladins Wunderlampe in die Hände gegeben. Getrieben von ihren nationalen Sicherheitsbehörden sprudelten deren Vorschläge für neue Maßnahmen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus nur so aus dem Rat der Innenminister heraus. Lange Zeit sah es so aus, als würden Parlament und Kommission dem Willen der Exekutive überall hin folgen; nachdem das Parlament aber mehrfach seine Stimme erhob und die Kommission nun auch langsam ihre Eigenständigkeit wiedererlangt, muss die Prüfung der Effizienz bestehender Maßnahmen vor der Einführung neuer im Vordergrund stehen. Dass dies inzwischen fraktionsübergreifend so gesehen wird, ist im Wesentlichen auf die Arbeit des LIBE Ausschusses zurückzuführen.

Eine breitere Sensibilisierung der Medien und der Öffentlichkeit für die Frage, ob der Kampf gegen den Terrorismus noch effizient und verhältnismäßig ist und unsere Gesellschaft sicherer macht, ist bisher allerdings ausgeblieben.

Einige Themen, die den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres in den letzten Jahren beschäftigt haben, haben sich dennoch ihren Weg in das öffentliche Bewusstsein gebahnt und werden nun aufmerksamer verfolgt.

### *Vorratsdatenspeicherung*

Mit der umfassenden Erfassung und Speicherung des Kommunikationsverhaltens von 500 Millionen EU-Bürgern ist die größte organisierte Sammlung persönlicher Kommunikationsdaten in der Europäischen Union seit März 2006 beschlossene Sache. Mit dem Ziel gestartet, den internationalen Terrorismus und die organisierte Kriminalität zu bekämpfen, kam die Maßnahme als Mittel zur Bekämpfung schwerer Straftaten in den Mitgliedstaaten an.

Unabhängig von rechtlichen Fragen, wie der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, weist der Plan weitere Unstimmigkeiten auf. Diejenigen, die mit Hilfe dieser Maßnahme ins Visier genommen werden sollen, werden sich dieser relativ unproblematisch entziehen können.

Denn wer seine persönlichen Kommunikationsdaten aus Furcht vor strafrechtlichen Konsequenzen zu verbergen versucht, wird dies erfolgreich schaffen. Allein Internet-Shops, Call-Center und öffentliche Telefonzellen bieten simple Umgehungsmöglichkeiten vor einer

individualisierten Datenerfassung. Die arglose Mehrheit der Bevölkerung, die ihr Recht auf Privatheit durchgesetzt sehen will, kann aber nicht dazu angehalten bzw. gezwungen werden, die gleichen Verhaltensmuster zu entwickeln wie Straftäter, die sich der Verfolgung zu entziehen versuchen.

Wenn der Staat darüber hinaus Privatpersonen zur Erfüllung seiner Aufgaben hinzuzieht, so ist es unredlich, ihnen hierfür auch noch die Kostenlast aufzubürden, wie es im Falle der Vorratsdatenspeicherung vorgesehen ist.

Um die im Wege der Vorratsdatenspeicherung gewonnenen Daten darüber hinaus zu individualisieren und miteinander in Beziehung zu setzen, bedarf es nur noch einer speziellen Kennnummer. Dies sehen zwar weder Richtlinie noch Umsetzungsgesetz vor, aber der zunehmende Aufbau und die Vernetzung von Datenbanken schafft die technische Grundlage, um ein derartiges Profiling zukünftig vornehmen zu können. Es ist heutzutage jedoch nicht der Fall, dass auf Knopfdruck alle zur Verfügung stehenden Informationen über einen Bürger auf dem Bildschirm erscheinen.

### *Fluggastdatenübertragung*

Gerade im Austausch mit Drittstaaten haben die EU-Mitgliedstaaten eine besondere Verantwortung gegenüber ihren Bürgern. Obwohl sich beide Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus befinden, sorgt das Abkommen über die Speicherung und Übertragung von Fluggastdaten zwischen der EU und den USA für Unmut im Europäischen Parlament.

Nachdem der EuGH das ursprüngliche Abkommen der EU mit den USA wegen falscher Rechtsgrundlage einkassiert hat, ist das Abkommen nahezu identisch, nun basierend auf der richtigen Rechtsgrundlage, wieder durch die Mitgliedstaaten beschlossen worden. Jeder Reisende mit Ziel USA wird im Sinne des Abkommens erfasst und 19 persönliche Datensätze wie Name, Adresse, Kartennummern etc., werden an die amerikanischen Sicherheitsbehörden weitergeleitet. Die Übertragung der Daten erfolgt unmittelbar nach dem Start des Flugzeuges, damit die zuständigen US-Behörden noch vor Ankunft der Passagiere deren Daten auswerten können. Einmal fälschlicherweise in das Raster der amerikanischen Behörden gelangt, bleiben dem betroffenen Passagier kaum Handlungsoptionen. Der Reisende, dessen Daten an die US-Behörden übermittelt werden, hat keinen Anspruch auf Auskunft darüber, an welche Behörde die Daten weitergeleitet worden sind. Genauso wenig besteht ein Anspruch auf die Korrektur oder/und Löschung falscher Daten durch den betroffenen Bürger.

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres wird unter spanischer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 den Vorschlag einer europäischen Fluggastdaten-

speicherung zu prüfen haben. Es ist jetzt schon absehbar, dass der LIBE diesem Vorhaben fraktionsübergreifend sehr kritisch gegenüber steht, da sich im Grundsatz jetzt schon ähnliche Bedenken formulieren lassen, wie sie bei dem Fluggastdatenabkommen mit den USA vorgebracht worden sind. Die schon mehrfach geäußerten Sorgen mit Blick auf den Schutz der Privatsphäre unserer Bürger nimmt in dem Maße zu, wie auch das Wissen um die weitere Verwendung der Daten durch die USA zunimmt. So ist inzwischen bekannt geworden, dass die im Wege der Fluggastdatenspeicherung übermittelten Daten in eine übergeordnete Datenbank der US-Behörden einfließen. Hier übernimmt eine Software eine automatische Auswertung der Daten, bei der überprüft wird, ob sie Aufschluss über potentielle terroristische Aktivitäten des Bürgers geben. Zur Sicherheit werden diese Daten für 40 Jahre gespeichert.

Bei Belangen, die ureigene Interessen europäischer Bürger betreffen, sollte es Regelfall sein, dass das Europäische Parlament als einzig direkt gewählte Vertretung europäischer Bürger, beteiligt wird. Wie auch bei der Vorratsdatenspeicherung, ist bei der Übertragung von Fluggastdaten die Frage, inwieweit die Maßnahme ein Mehr an Sicherheit bieten kann, noch nicht beantwortet worden.

Vor dem Hintergrund dieser beiden – in aller gebotenen Kürze – dargestellten Maßnahmen, die wiederum nur einen Auszug der umfangreichen gesetzlichen Maßnahmen darstellen, wächst zunehmend die Sorge im LIBE Ausschuss um die allumfassende Datenerfassung durch die Mitgliedstaaten, die EU und die USA. Für sich genommen mag jede dieser Maßnahmen gegebenenfalls noch zu rechtfertigen sein. In ihrer Kombination und Akkumulation jedenfalls erscheinen diese Maßnahmen als umfassender Angriff auf die Privatheit der Menschen. Der Tag, an dem auf Knopfdruck ein vollständiges Profil des einzelnen Bürgers abrufbar ist, ist zwar noch nicht gekommen, weit entfernt ist er aber auch nicht.

Die gegebenen technischen Möglichkeiten und erste Schritte zur Vernetzung bestehender Datenbanken geben Aufschluss darüber, wo die Reise hin geht. Nachdem mit dem Vertrag von Prüm die erste logische Verknüpfung von Datenbanken erfolgt ist, weitere Pläne eine Verknüpfung der Datenbanken des Visa Informationssystems und des Schengener Informationssystems vorsehen und verschiedenste Daten bei Sicherheitsbehörden gebündelt werden, ist es nur ein kleiner Schritt bis zum „Bürger auf Knopfdruck“.

### *Kritische Betrachtung der Gesetzgebung*

Die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität ist unzweifelhaft wichtig. Ohne ein Leben in Sicherheit ist die Ausübung fundamentalster Freiheitsrechte in unseren Gesellschaften nicht möglich. Allerdings darf die Rolle der Sicherheit niemals derartig

übergewichtig werden, dass die Freiheit, die sie zu verteidigen versucht, gefährdet wird. Dies stets im Blick zu haben, ist auch Aufgabe des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres. Sicherheit ist immer und zuvorderst Dienstleister der Freiheit.

### *Paradigmenwechsel*

Zunehmend hat sich in den Innenministerien der Mitgliedstaaten ein schleichender Paradigmenwechsel durchsetzen können, der jedem Jurastudenten im ersten Semester einen kalten Schauer über den Rücken jagen dürfte und den Mitgliedern des LIBE Ausschusses die Arbeit zusätzlich erschwert. Bis zum 11. September 2001 galt es gemeinhin als selbstverständlich, dass ein Eingriff in die Grundfreiheiten der Bürger einer Rechtfertigung bedarf, die hinreichend begründet und anhand objektiver Merkmale nachvollziehbar war.

Seit den terroristischen Angriffen jener Tage hat sich nunmehr in der Praxis durchgesetzt, dass diejenigen, die Maßnahmen, die in die Grundfreiheiten der Menschen eingreifen, kritisieren und prüfen wollen, verstärkt angegriffen werden. Heute müssen diejenigen sich rechtfertigen, die einen Grundrechtseingriff begründet sehen wollen und nicht diejenigen, die den Grundrechtseingriff vornehmen möchten.

Mehr und mehr wird versucht, Grundfreiheiten gegeneinander auszuspielen oder aufzuwiegen. So wird das Recht sicher mit der U-Bahn zum Arbeitsplatz fahren zu können (wie der ehemalige britische Innenminister Charles Clarke es formulierte) dem Recht auf Privatheit gegenübergestellt. So wird das Recht ein sicheres Leben zu führen dem Recht der Menschen auf die Vertraulichkeit ihrer Kommunikation übergeordnet. Diese Aufzählung ließe sich beliebig fortsetzen – das Muster, das das Recht auf Leben missbräuchlich zur Begründung zahlreicher Grundrechtseinschränkungen verwendet wird, findet sich überall. Fälschlicherweise wird durch derartige Argumentationen der Eindruck suggeriert, dass unser Leben durch die Einschränkung hart erkämpfter und verteidigter Freiheiten sicher wird. Ist unser Leben denn wirklich dadurch sicherer geworden, dass staatliche Organe umfassenden Einblick in unser Kommunikations- und Bewegungsverhalten haben? Ist das Leben der Menschen denn tatsächlich dadurch sicherer geworden, dass neue Datenbanken geschaffen worden sind, die Daten erfassen, deren nutzvolle Verwendung höchst fraglich ist? Ist unser Leben deswegen sicherer geworden, weil der Staat nun umfassend darüber informiert ist, was seine Bürger tun? Fühlen wir uns sicherer?

Diese Fragen gilt es auch bei der täglichen Arbeit im LIBE Ausschuss zu beantworten – nicht, ob die Menschen etwas zu verbergen haben. Denn das Verbergen des Privaten ist das gute Recht der Menschen in freien Gesellschaften. Niemand muss sich in einer freien Gesellschaft dafür rechtfertigen, dass er den Staat nicht an seinem Privatleben teilhaben lässt

und der Staat muss von der Unschuld seiner Bürger ausgehen. Hat er Anlass etwas anderes zu vermuten, hat er also einen Verdacht im juristischen Sinne, muss er sich der Maßnahmen bedienen, die ihm seine Strafprozessordnung bietet. Insofern darf das Argument „wer nichts zu verbergen hat, muss sich keine Sorgen machen“ niemals als Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffes herhalten. Letztlich ist es nämlich die Entscheidung des einzelnen Bürgers, ob er seine Privatsphäre offen legen möchte oder nicht und keine, die der staatlichen Disposition unterworfen ist.

### *Langfristige Politik*

Für die Mitglieder des LIBE Ausschusses muss deswegen gelten, dass Sicherheitspolitik immer daran ausgerichtet sein muss, ob deren Maßnahmen tatsächlich ein Mehr an Sicherheit mit sich bringen. Dieses Mehr an Sicherheit ließe sich unter anderem dadurch erreichen, dass Maßnahmen sich an den Kern des Problems wenden würden und nicht nur Symptome bekämpfen. Sicherheitspolitik im Sinne der Bürger und ihrer Freiheiten muss nachhaltig ausgerichtet sein und auf mehreren Säulen ruhen.

So sind einzelne Maßnahmen, wie zB die Eindämmung der Finanzierung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität sinnvoll, weil sie eine der wesentlichen Faktoren, nämlich den Geldzufluss, unmittelbar unterbinden. Diese Maßnahme setzt am Problem und nicht an dessen Auswirkungen an.

Es ist unverständlich, warum die Europäische Union und die Mitgliedstaaten ihren Fokus nicht wesentlich intensiver auf die Bekämpfung der Entstehung des Terrorismus legen, anstatt sich damit zu begnügen, hier und dort ein Pflaster auf eine offene Wunde zu kleben.

Ein weiterer Ansatz ist das verstärkte Bemühen, Hassprediger aus den Moscheen Europas herauszuhalten – ein guter Ansatz, der auch dort weiterverfolgt werden müsste, wo der Hass direkt die Wohnzimmer der muslimischen Bevölkerung erreicht. So dürfen nach wie vor islamistisch fundamentalistische Sender ihre Hassbotschaften – euphemistisch als Kinderprogramme getarnt – in Europa ausstrahlen. Um dies zu verhindern, sollten politische Entscheidungen auch deutlich stärker als bisher mit den Vorsitzenden der muslimischen Gemeinschaften in Europa abgestimmt werden. Diese haben vielfach einen besseren Einblick und Zugang in die muslimischen Zentren Europas und ein ureigenes Interesse daran, diejenigen zu isolieren, die den Frieden innerhalb ihrer Gemeinschaften gefährden. Außerhalb Europas sollte die Europäische Union die ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen in der Entwicklungspolitik vermehrt auch als Maßnahmen der Sicherheitspolitik begreifen. Die Schaffung stabiler Infrastrukturen, der Aufbau von Bildungseinrichtungen und funktionierenden Gesundheitssystemen sind wichtige Bausteine in der Bekämpfung des Terrorismus, die zu unterschätzen fatal wäre. Wir dürfen nicht denjenigen (zB der Hamas in Palästina) den Raum geben, sich überall dort zu etablieren, wo der Staat versagt. Wenn staatliche und

internationale Akteure es hinnehmen, dass Terrororganisationen den Menschen dort zur Seite stehen, wo staatlicherseits versäumt wurde, Kindergärten, Schulen und Krankenhäuser aufzubauen, darf es sie nicht verwundern, dass Terrororganisationen als „Retter in der Not“ wahrgenommen werden und Unterstützung durch die Bevölkerung erfahren. Nur wenn diesen Organisationen der gesellschaftliche Rückhalt entzogen werden kann, wird der Kampf gegen den Terror langfristig erfolgreich sein. Diese Feststellung ist nicht neu und dürfte nicht unbekannt sein, da schon bei dem Kampf gegen die RAF, die ETA und die IRA Vergleichbares zu beobachten war. Verliert der Terror seine Sympathie in der Bevölkerung, verliert er seine Basis; er sieht sich durch Staat und Gesellschaft bekämpft und bricht letztlich in sich zusammen.

Der internationale Terrorismus und die organisierte Kriminalität sind Bedrohungen, die die Freiheit unserer Gesellschaften im Kern zu erschüttern drohen. Staatliches Handeln, das darauf zielt, diesen Bedrohungen entgegen zu treten, muss sich gerade dadurch hervorheben, dass es diese erfolgreich bekämpft und gleichzeitig den freien Charakter unserer Gesellschaften bewahrt.

Jede sicherheitspolitische Maßnahme muss im tiefsten rechtsstaatlichen Sinne verhältnismäßig sein. Ist dies nicht der Fall, kann und darf es nicht sein, dass der Staat sie legitimiert und sein Handeln hierauf stützt. So banal es klingen mag: das wäre schlicht illegal. Die politischen Verantwortlichen müssen – mehr als acht Jahre nach dem 11. September 2001 – darüber Rechenschaft ablegen, ob die eingeführten Maßnahmen unsere Welt tatsächlich sicherer gemacht haben und dies auch belegen können. Dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres kommt hier die wesentliche Rolle des Mahners und Wächters zu. Die kontinuierliche Forderung des Ausschusses, dass sicherheitspolitische Maßnahmen einer Evaluation bedürfen, hat mittlerweile Eingang in das so genannte Stockholmer Programm gefunden, welches die zukünftigen Schritte zur Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts umschreibt.

Es ist mehr als an der Zeit, dass der Kampf gegen den Terror und die organisierte Kriminalität mittels langfristiger Strategien geführt wird, die einen nachhaltigen Frieden und dauerhafte Sicherheit mit sich bringen. Eine neue Generation politischer Verantwortungsträger darf es nicht hinnehmen, dass unsere Bürger Stück für Stück in ihren Grundrechten eingeschränkt und Objekte staatlichen Handelns werden – denn am langen Ende steht der Verlust der staatlichen Achtung vor seinen Bürgern.

Die Feinde unserer Gesellschaften sind nicht die Bürger Europas, es sind auch nicht die Bürger der muslimischen Welt, es sind die Individuen oder staatlichen Akteure, die Menschen in der freien Entfaltung ihres Lebens und damit in der Ausübung ihrer erstrittenen Freiheiten



unverhältnismäßig einzuschränken gedenken. Als Liberale und Demokraten ist es eine unserer verantwortungsvollsten Aufgaben, dies zu verhindern.

### Die Zeit nach „Lissabon“

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ändert sich auch der Einfluss des LIBE Ausschusses auf die Gestaltung europäischer Politik stark.

Die Europäische Union wird „demokratisiert“ und dies wird besonders deutlich im Bereich der bürgerlichen Freiheiten, der Justiz und der Innenpolitik. War der Ausschuss bis dato nur beratend an wesentlichen Entscheidung – mit Ausnahme der Asylgesetzgebung, die seit 2005 der Mitentscheidung durch das Europäische Parlament unterliegt – beteiligt, so wird das Europäische Parlament durch den Vertrag von Lissabon in allen Fragen, die den LIBE Ausschuss betreffen, Mitentscheider. Somit ist eine Entscheidung im Bereich der Innen- und Justizpolitik ohne Zustimmung des Europäischen Parlamentes zukünftig nicht mehr möglich. Die Demokratisierung der europäischen Innenpolitik ist vollzogen worden.

Umso interessanter war es zu beobachten, mit welcher Intensität die Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch bis Ende des Jahres 2009 versucht haben, eine Vielzahl von Vorhaben durch das Europäische Parlament zu drücken. Hierzu gehörten unter anderem die Erweiterung von Europol Befugnissen, die Zusammenlegung europäischer Datenbanken unter dem Dach einer Agentur oder die rasche Verabschiedung des SWIFT-Abkommens, das die Übertragung europäischer Finanztransaktionsdaten an das US-Finanzministerium vorsieht. Zu der Zeit, als dieser Beitrag verfasst worden ist, wurde unter den innenpolitischen Sprechern der Fraktionen im Europäischen Parlament intensiv darüber diskutiert, ob der LIBE Ausschuss nicht sämtliche Vorhaben unter einen Prüfvorbehalt für die Zeit nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages stellen sollte, um eine vollwertige Beteiligung des Europäischen Parlamentes sicherzustellen. Ein Ergebnis lag bei Ausfertigung dieses Beitrages leider noch nicht vor.

### Fazit

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten hat sich in den Jahren 2004–2009 mehr und mehr zu einem Gremium entwickelt, das parteipolitische Differenzen weitgehend überwunden hat und nunmehr an einem Strang zieht.

Folgende fraktionsübergreifende, gemeinsame Leitlinien haben sich – für den hier besprochenen Bereich der europäischen Sicherheitspolitik – herauskristallisiert:

1. Bevor die Europäische Union neue sicherheitspolitische Maßnahmen verabschiedet, die in die Grundrechte europäischer Bürger eingreifen, muss eine Evaluierung der bestehenden sicherheitspolitischen Maßnahmen erfolgen.
2. Angesichts der zunehmenden Technologisierung europäischer Sicherheitspolitik müssen Maßnahmen strengsten Anforderungen unter Datenschutz Gesichtspunkten genügen.
3. Die Übertragung der Daten europäischer Bürger an Drittstaaten darf nur dann erfolgen, wenn Datenschutzstandards europäischen Niveaus garantiert werden.
4. Keinesfalls dürfen die Prinzipien des Rechtsstaats missachtet werden. Jeder europäische Bürger muss das Recht haben, die gerichtliche Überprüfung jeglichen staatlichen Handelns, das auf eine Maßnahme der Europäischen Union zurückzuführen ist, durchsetzen zu können.

Abschließend erlaube ich mir als Autor eine subjektive Anmerkung zur Arbeitsweise des LIBE Ausschusses. Die inzwischen begonnene und fortgeführte Praxis des Ausschusses, jährlich gemeinsam mit Vertretern der nationalen Parlamente zusammen zu kommen und in Kooperation Themen von innen- und justizpolitischer Relevanz zu besprechen, hat sich als vielversprechend erwiesen. Es ist wünschenswert, dass diese Praxis beibehalten und zukünftig noch verstärkt wird, da nur der Austausch mit den Mitgliedern der nationalen Parlamente ein Zusammenspiel der verschiedenen politischen Ebenen in Europa herbeiführen kann.

Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn die alltägliche Ausschussarbeit den immer komplexeren Vorgängen in einer globalisierten Welt gerecht werden würde.

Es ergäbe durchaus Sinn, ausschussübergreifend zu tagen und in Zusammenarbeit mit weiteren Ausschüssen des Europäischen Parlaments, Themen mit einem ganzheitlichen Ansatz zu begegnen.

Exemplarisch lässt sich dieser Gedanke am Beispiel der Asyl- und Migrationspolitik beschreiben. Anstatt dass der LIBE Ausschuss dieses Themenfeld isoliert aus Sicht der Innen- und Justizpolitik betrachtet, wäre es weitaus sinnvoller, eine Gruppe zusammenzustellen, die sich aus Innen- und Justizpolitikern, Arbeitsmarktpolitikern, Entwicklungshilfepolitikern und Experten für internationalen Handel zusammensetzt. Auf diesem Wege ließe sich womöglich ein politisches Konzept erarbeiten, das sich sowohl mit Ursache und Wirkung von Migration und Asyl auseinandersetzt, als auch einen umfassenderen Lösungsansatz dieser Thematiken vorschlägt, als dies ein einzelnes Politikfeld alleine erarbeiten könnte.

Solch eine Arbeitsweise lässt sich zwar nicht auf jegliches Thema übertragen, für den Bereich der Asyl- und Migrationspolitik erwiese es sich jedoch als sinnvoll; möglicherweise ebenfalls für den Bereich der Terrorismusbekämpfung und den der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Ein derartiger Arbeitsansatz würde zwar einiges an Umstellung im parlamentarischen Arbeitsalltag erfordern, brächte aber gleichzeitig die Chance mit sich, konzeptionell und langfristig zu wirken. In Zeiten einer globalisierten, vernetzten und deutlich komplexeren Welt ist es vielleicht den Umstellungsaufwand wert, ganz sicher lohnt es sich aber darüber nachzudenken.



# Die Rolle der Berichterstatter: TRAN

Vanessa Aulehla

---

## Einleitung

Auch wenn die Literatur übereinzustimmen scheint, dass das Konzept des Berichterstatters im Europäischen Parlament in Anlehnung an die kontinentaleuropäische Praxis entwickelt worden ist,<sup>1</sup> hat es Eigenschaften, welche zumindest mit Deutschland, Italien und Österreich nicht zu vergleichen sind. Dies liegt nicht allein an den formalen Zuständigkeiten des Berichterstatters, sondern vor allem an seinen Interaktions- und Kooperationsmöglichkeiten, die er innerhalb eines Parlaments ohne klassische Regierungs- und Oppositionsfraktion und mit dem Ko-Gesetzgeber Rat ausnützen kann.

Am Beispiel der Rolle und Arbeit der Berichterstatter im Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments (TRAN) soll diese besondere Rolle des Berichterstatters als „legislative entrepreneur“<sup>2</sup> beschrieben werden.

## Der TRAN Ausschuss

Der Ausschuss ist zuständig für die Entwicklung einer gemeinsamen Politik für die Bereiche Eisenbahn- und Straßenverkehr sowie Binnen- und Seeschifffahrt und Luftfahrt, für die Postdienste und für den Fremdenverkehr.<sup>3</sup>

## *Zusammensetzung und Aufgaben*

Der aktuelle TRAN Ausschuss hat sich am 21.7.2009 konstituiert und Brian Simpson (S&D, UK) zu seinem Vorsitzenden gewählt.<sup>4</sup>

---

1 Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2007): The European Parliament, 7th ed, London, 140.

2 Giacomo, Benedetto (2005): Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's parliament, in: Journal of European public policy 12 (1), 70.

3 Anhang VII der GOEP.

4 1. Stellvertretender Vorsitzender: Dominique Riquet (PPE, F) 2. Stellvertretender Vorsitzender: Peter van Dalen (ECR, NL) 3. Stellvertretender Vorsitzender: Silvia-Adrian Ticau (S&D, RO) 4. Stellvertretender Vorsitzender: Dieter-Lebrecht Koch (PPE, DE).

Mit seinen 45 Vollmitgliedern steht er an 7. Stelle in der zahlenmäßigen Reihung der Ausschüsse des Europäischen Parlaments, gilt allgemein jedoch als einer der aktivsten. In der letzten Wahlperiode hat er 129 Berichte verfasst<sup>5</sup>, 105 davon legislativer Natur, und steht mit dieser Aktivität somit an 2. Stelle hinter dem Umweltausschuss.<sup>6</sup>

Die Europäische Volkspartei stellt 16 Abgeordnete im TRAN Ausschuss; die Progressive Allianz der Sozialisten & Demokraten (S&D) 11; die Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) 5; die Grünen/Freie Europäische Allianz 3; die Europäischen Konservativen und Reformisten (ECR) 4; die Vereinte Europäische Linke (GUE/NGL) 3; die Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie (EFD) 2 Abgeordnete. Darüber hinaus gibt es einen fraktionslosen Abgeordneten.

Die stellvertretenden Mitglieder haben im Ausschuss das gleiche Rederecht, können Änderungsanträge stellen und als Berichterstatter benannt werden, bei den Abstimmungen aber nur teilnehmen, falls ein Vollmitglied nicht anwesend ist.

Der Ausschuss hat die Aufgabe, die ihm vom Parlament oder während einer Unterbrechung der Sitzungsperiode vom Präsidenten im Namen der Konferenz der Präsidenten überwiesenen Angelegenheiten zu prüfen. Er tagt öffentlich ein bis zweimal im Monat für 1 1/2 Tage.

#### *Das Sekretariat des Ausschusses*

Das derzeitige TRAN Ausschusssekretariat besteht aus einer Abteilungsleiterin, 7 Verwaltungsräten, 2 nationalen Experten, 5 Sekretärinnen und 2 Assistentinnen und unterstützt administrativ und inhaltlich die Arbeit des Ausschusses.

Es organisiert die Ausschuss- und Koordinatorensitzungen (Sitzungssäle, Verdolmetschung, Übersetzung der Dokumente, Einladung externer Redner, Konferenzen, Anhörungen) und die Delegationsreisen des Ausschusses. Es unterbreitet dem Vorsitzenden Vorschläge zur Tagesordnung, informiert den Vorsitzenden, die Koordinatoren und die Mitglieder regelmäßig

---

<sup>5</sup> European Parliament (2009): Booklet 2004 – 2009: The TRAN committee in action (2009), Luxembourg.

<sup>6</sup> „The distribution of codecision files within Parliament among the different committees remained fairly stable. ENVI (20.0%) and TRAN (11.4%) remain the two committees with the largest share of the codecision dossiers, while the relatively high share of JURI (18.3%) is to a large extent due to the codifications dossiers and the adaptation to the new Comitology Decision.“ European Parliament (2009), Activity report (1 May 2004 to 13 July 2009) of the delegations to the Conciliation Committee, 7.

zu ausschussrelevanten Themen und schlägt dem Ausschussvorsitzenden die Abstimmungsliste gemäß der Geschäftsordnung vor.<sup>7</sup>

Das Sekretariat unterstützt insbesondere die jeweiligen Berichterstatter bei der Abfertigung ihrer Berichte (inhaltliche Vorbereitung, Abfassen, Redaktion, Empfang der Änderungsanträge; Treffen zwischen Berichterstattern und Schattenberichterstattern, Treffen mit Kommission und Rat; Organisation von Trilogien).

### Der Berichterstatter: Definition, Ernennung, Aufgaben

Was ein Berichterstatter ist, bestimmt formal die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments und gilt somit für alle Ausschüsse. Ein Berichterstatter ist demnach ein Abgeordneter, der von dem Ausschuss, dem er angehört, benannt wird, um entweder zu einem legislativen Kommissionsvorschlag oder zu einer nicht-legislativen Entschließung den Berichtsentwurf abzufassen.

In der Praxis des TRAN Ausschusses wird die Benennung der Berichterstatter von den Koordinatoren übernommen.<sup>8</sup> Die Koordinatoren, die Obleute der Fraktionen im Ausschuss, werden aus den Reihen der jeweiligen Fraktionen benannt, um „die vom Ausschuss zu fassenden Beschlüsse, insbesondere Verfahrensbeschlüsse und die Benennung von Berichterstattern, vorzubereiten...“ (Art 192 GOEP).

In der vom Vorsitzenden regelmäßig einberufenen Koordinatorensitzung wird entschieden, welche Berichte der Ausschuss übernehmen soll. Der Ausschuss nimmt sich aller zugewiesenen legislativen Kommissionsvorschläge an und entscheidet darüber hinaus, zu welchen Kommissionsmitteilungen oder sonstigen in seiner Kompetenz liegenden Themenfeldern es einer Resolution von Seiten des Europäischen Parlaments bedarf, welche dann im Ausschuss vorbereitet wird.

Die Verteilung erfolgt nach einem Punktesystem, so wird jedem Bericht abhängig von seiner Bedeutung eine bestimmte Zahl von Punkten zugewiesen. Jede Fraktion verfügt für die Dauer eines Jahres über eine bestimmte Anzahl von Punkten, die sich nach ihrer zahlenmäßigen Stärke richtet und die Fraktion mit den meisten Punkten kann bei der Verteilung der Berichte als erstes entscheiden, welchen Bericht sie nehmen möchte. Es untersteht dann der

---

<sup>7</sup> GOEP Art 156, 157, 158, 159, 161.

<sup>8</sup> Dies scheint allgemeine Praxis zu sein, dazu Judge, David/Earnshaw, David (2009), *The European Parliament*, 2 ed, New York, 176.

Verantwortung des Koordinators innerhalb seiner Ausschussfraktion den Berichtersteller für diesen Bericht zu benennen.

Aufgabe des Berichterstatters ist es, einen Berichtsvorschlag zu erarbeiten, der dazu dient,

- im Ausschuss vor der Einbeziehung der Änderungsanträge seinen persönlichen Standpunkt vorzubringen und seine politische Ausrichtung widerzuspiegeln;
- den Standpunkt seines Ausschusses im Plenum darzustellen, was eine Öffnung für möglicherweise abweichende Standpunkte der Mitglieder seines Ausschusses beinhaltet.

Der Berichtersteller kann nach seiner Benennung unterschiedlich verfahren. Abhängig vom Charakter, aber wohl auch von strategischen Überlegungen, kann er es vorziehen, so einvernehmlich als möglich mit den anderen Abgeordneten des Ausschusses den Berichtsentwurf zu erarbeiten. Er kann jedoch auch entscheiden, mit seinem Berichtsentwurf zuerst seine eigene Position klarzulegen und sich dann im Laufe des Verfahrens kompromissfähig zeigen, sofern er eine klare Mehrheit im Ausschuss anstreben will.

Als Berichtersteller wird ihm in den Ausschusssitzungen mehr Raum gegeben, er kann den Zeitplan oder Anhörungen vorschlagen und informelle Arbeitsgruppen einberufen. Im Plenum wird er die Position des Ausschusses vorstellen. Der Berichtersteller bleibt während des ganzen Prozesses der Hauptverantwortliche und damit quasi „Besitzer“ des Berichts. Er ist Moderator der EP internen Meinungsbildung, im Rahmen der Verhandlungen mit Rat und Kommission Hauptverhandler für das Europäische Parlament und erster Ansprechpartner für Medien und Interessensvertreter. Wie er diese Rolle ausfüllen möchte, liegt jedoch ganz bei ihm.<sup>9</sup>

## Die Schattenberichtersteller (Art 192 GOEP)

Laut der Geschäftsordnung können die Fraktionen für jeden Bericht einen Schattenberichtersteller benennen, der den Fortgang des betreffenden Berichts verfolgen und im Auftrag der Fraktion innerhalb des Ausschusses nach Kompromissen suchen soll. Dies ist auch die Praxis im TRAN Ausschuss. Der Berichtersteller (und damit Verhandlungsführer seiner Fraktion) lädt die Schattenberichtersteller der anderen Fraktionen meist schon vor der ers-

---

<sup>9</sup> „The first hypothesis that rapporteurs are the most powerful of parliamentarians in terms of influencing the content of legislative outcomes is therefore proved correct, although this is dependent on the ability of the rapporteur to build consensus across left and right so that Parliament's hand is strengthened during inter-institutional negotiations. This contributes to the institutionalization of consensus within the Parliament.“ Benedetto, Giacomo (2005): Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's parliament, in: *Journal of European public policy* 12 (1), 85.



ten Aussprache im Ausschuss einzeln oder in einer Runde zu einem Gespräch ein, um die eventuellen Konfliktlinien und Übereinstimmungen zu erkunden. Während der Aussprachen im Ausschuss gibt der Vorsitzende üblicherweise das Wort zuerst dem Berichterstatter, dann den Schattenberichterstattern. Sie werden auch von Seiten der Kommission, der jeweiligen Präsidentschaft und von den Interessensvertretern privilegiert kontaktiert.

Sobald die Änderungsanträge zum Berichtsentwurf vorliegen, sollten die Schattenberichterstatter innerhalb ihrer Fraktionen – eventuell auch mit Hilfe der Koordinatoren und der Fraktionsmitarbeiter – nach einer Kompromisslinie suchen. Kontrastierende, widersprüchliche und abweichende Änderungsanträge werden oftmals nicht nur von Abgeordneten unterschiedlicher Fraktionen eingebracht, sondern auch von Abgeordneten der eigenen Fraktion. Die Abstimmung innerhalb einer Fraktion ist insbesondere wichtig, wenn Kompromissanträge notwendig werden. Diese werden normalerweise zwischen dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern verhandelt. Das Ziel einer stabilen Mehrheit für einen Kompromissänderungsantrag im Ausschuss kann nur erreicht werden, wenn diese Verhandlungsführer ihre jeweilige Fraktion hinter sich wissen.

Sollte der Berichterstatter vom Ausschuss das Mandat erhalten, Verhandlungen mit dem Rat aufzunehmen, ist erneut die Rolle der Schattenberichterstatter als Verhandlungsführer ihrer Fraktion von großer Bedeutung.

## Der Bericht

### *Kontroverses Thema?*

Sofern das Thema nicht zu kontrovers ist, kann der Berichterstatter – sobald er sich seine Meinung gebildet hat – recht zügig einen Berichtsentwurf erarbeiten und ihn im Ausschuss vorstellen. Die Frist für Änderungsanträge wird vom Ausschussvorsitzenden festgelegt, so haben seine Kollegen bei der Abstimmung im Ausschuss Gelegenheit, die Ausrichtung des Berichts zu ändern.

Bei kontroversen Themen und/oder Themen, die von der Öffentlichkeit oder den Interessensvertretern sehr aufmerksam verfolgt werden, wird oftmals bevorzugt, über den Berichtsentwurf ausführlicher zu informieren. Der Berichterstatter hat die Möglichkeit, zuerst mit einem Arbeitsdokument die Diskussion im Ausschuss zu initiieren. Er kann auch den Koordinatoren vorschlagen, eine Anhörung zu organisieren und an mehreren Terminen das Thema im Ausschuss diskutieren, um eine Annäherung der Positionen zu ermöglichen. Auch können informelle Arbeitsgruppen mit den Schattenberichterstattern organisiert werden.

Meistens wird jedoch erst bei Eingang der Änderungsanträge die ganze Bandbreite an Positionen und Änderungswünschen von Seiten der Abgeordneten bekannt. Deswegen wird versucht, genügend Zeit zwischen Eingang der Änderungsanträge und Abstimmung im Ausschuss zu lassen, so dass der Berichterstatter mehrheitsfähige Kompromissänderungsanträge erarbeiten kann.

Falls durch die Abstimmung der Sinn des Entwurfs stark verändert wird, kann sich der Berichterstatter gezwungen fühlen, seinen Namen als Berichterstatter zurückzuziehen. In diesem Fall übernimmt der Ausschussvorsitzende den Bericht.

### *Entschließung oder Gesetz?*

In nicht-legislativen Berichten wird der Berichterstatter einen Entwurf für eine Entschließung mit mehreren Erwägungen und Paragraphen erarbeiten. Als Berichterstatter animiert und moderiert er die Diskussion zu seinem Entwurf. Ziel ist es, eine klare, in sich kohärente, redaktionell zufriedenstellende Entschließung zu verfassen. Oftmals sind die Änderungsanträge seiner Kollegen eher Ergänzungen oder Umformulierungen seines Entwurfs und können mit Kompromissänderungsanträgen zufriedenstellend erledigt werden. Andere Änderungsanträge stehen jedoch im Widerspruch zur Positionierung des Berichterstatters. Sie versuchen, entweder Textteile zu löschen oder mit anderslautenden Texten zu ersetzen.

Bei legislativen Berichten erarbeitet der Berichterstatter die Position des Europäischen Parlaments zum Gesetzesvorschlag der Kommission. Sofern er mit der Gesetzesvorlage nicht 100% einverstanden ist, was selten vorkommt, wird er in Form von Änderungsanträgen konkrete Änderungen im Gesetzestext vornehmen. Seine Motivation für diese Änderungen am Gesetzestext wird er in Form eines Begründungsteils dem Bericht anhängen, welcher jedoch nicht zur Abstimmung gelangt.

Die Änderungsanträge seiner Kollegen werden ebenfalls konkrete Änderungen der Gesetzesvorlage sein, so dass alle Änderungsanträge gleichwertig zur Abstimmung gebracht werden und die besondere Rolle des Berichterstatters in der Abstimmungsliste nicht sichtbar ist. Auch bei legislativen Berichten wird von ihm erwartet, dass er bei konfliktreichen Themen und zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Abstimmung im Vorfeld Verhandlungen aufnimmt und gegebenenfalls Kompromissänderungsanträge vorschlägt.

In den allermeisten Fällen wird der Berichterstatter von Anfang an von Seiten der Kommission und des Rates, speziell der jeweiligen Ratspräsidentschaft kontaktiert werden. So muss er für seine Linie nicht nur, wie bei nicht-legislativen Berichten, innerhalb seiner Fraktion und mit den Schattenberichterstattern der anderen Fraktionen verhandeln, sondern wird auch

mit den anderen zwei Institutionen verhandeln, damit es am Ende zur Verabschiedung des Gesetzes kommt.

## Fallbeispiele

*Francesco Ferrari (ALDE, IT)*

*Verordnung (EG) Nr 78/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Januar 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen im Hinblick auf den Schutz von Fußgängern und anderen ungeschützten Verkehrsteilnehmern, zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2003/102/EG und 2005/66/EG*

„In der Regel schöpft das Parlament sämtliche Möglichkeiten aller Phasen des Mitentscheidungsverfahrens aus. Der Beschluss, eine Einigung in einer frühen Phase des Rechtsetzungsverfahrens zu erreichen, muss fallweise und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Merkmale jedes einzelnen Vorgangs getroffen werden.“<sup>10</sup>

Das gewählte Beispiel einer Einigung in erster Lesung entspricht einem Trend, den man in den letzten Jahren beobachten kann.

Die Gründe sind vielfältig<sup>11</sup>, fest steht, dass während einer Einigung in erster oder zweiter Lesung der federführende parlamentarische Ausschuss das wichtigste zuständige Gremium während der Verhandlungen ist und dem Berichterstatter eine große Gestaltungsrolle und Verantwortung zukommt.

<sup>10</sup> GOEP Anhang XX: Verhaltenskodex für Verhandlungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens.

<sup>11</sup> The question how this trend towards 1st reading agreements can be explained is asked very often inside and outside the institutions. Among the factors mentioned very often is, firstly, the increasing familiarity with the codecision procedure – and in particular the possibility to conclude in 1st reading following a simple majority vote in Parliament – by all institutions involved. Linked to this is, secondly, the greater number and better contacts between the institutions whose representatives now start talking to each other routinely very early in the procedure. A third possible explanatory factor seems to be the higher number of uncontroversial and rather technical proposals. Fourthly, the objective, perceived or political urgency of proposals presented by the Commission also seems to play a role ; Judge, David/Earnshaw, David (2009): *The European Parliament*, 2 ed, New York, 356. Fifthly, since the enlargement of 2004 it seems to become increasingly difficult to find a Council position among the now 27 Member States and an early input of the Parliament can be seen as a factor facilitating the Council's internal consensus-building. Finally, Council Presidencies seem very eager to reach quick agreements during their Presidencies and they seem to favour 1st reading negotiations for which the arrangements are much more flexible than in later stages of the procedure. Perhaps the major factor is the trend to prepare more exhaustively the 1st reading (through evaluation of the Commission's Impact assessment, systematic evidence gathering, studies, public hearings, etc.); European Parliament (2009), Activity report (1 May 2004 to 13 July 2009) of the delegations to the Conciliation Committee, 11.

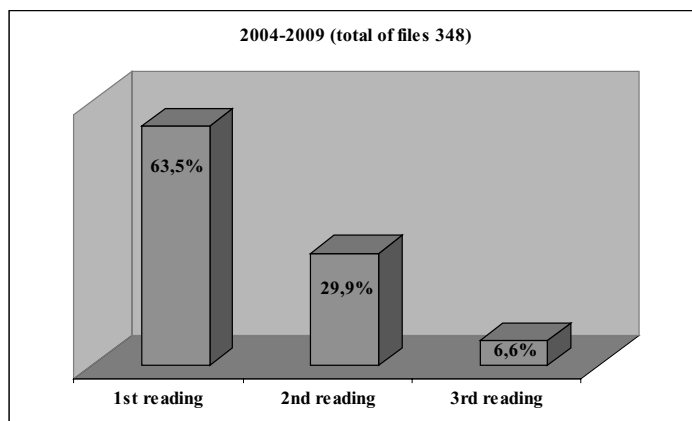


Fig. 4: Percentage of 1st, 2nd and 3rd reading conclusions of codecision files (codifications, repeals and comitology files excl.)

Der Verordnungsvorschlag der Kommission vom Oktober 2007 wurde vom Präsidium dem TRAN Ausschuss als federführenden Ausschuss übermittelt. Die Koordinatoren einigten sich darauf, den Bericht der ALDE zu geben, woraufhin diese Francesco Ferrari als Berichterstatter benannte (9/19/2007).

Der Berichterstatter arbeitete von Anfang an unter enormem Zeitdruck, da der Vorschlag der Kommission notwendig wurde, um die Richtlinie 2003/102/EG, die technisch nicht umsetzbare Sicherheitsanforderungen enthielt, aufzuheben. Der Vorschlag galt als sehr technisch und nicht kontrovers. Kommission und Rat warben für eine schnelle Einigung in erster Lesung und ohne signifikante Änderungen, desgleichen auch die europäische Automobilindustrie.

Der Berichterstatter teilte von Anfang an die Ansicht der Kommission, dass Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der tödlichen und nicht tödlichen Verletzungen von Fußgängern und anderen ungeschützten Verkehrsteilnehmern notwendig sind. Sein Berichtsentwurf bestätigte somit in weiten Teilen den Vorschlag der Kommission. Trotzdem beharrte er auf seinen Änderungsvorschlägen, die darauf abzielten, die Verordnung an den Stellen zu verschärfen, an denen dies möglich ist. Er schlug insbesondere einen strafferen Zeitplan zur Durchführung der Verordnung vor und verstärkte die Aufsichtspflichten der Kommission dahingehend, dass kontinuierlich die technischen Möglichkeiten auch für höhere passive Sicherheitsnormen im Auge zu behalten und die Möglichkeiten für höhere Sicherheitsanfor-

derungen hinreichend in Betracht zu ziehen sind. Er informierte den Ausschuss auch, dass er alle Möglichkeiten für eine Einigung mit dem Rat in 1. Lesung offenhalten wollte.

Die Kommission und die Automobilindustrie reagierten besorgt, da sie jedwede zeitliche Vorverlegung der Sicherheitsbestimmungen kategorisch als technisch nicht machbar einschätzten und verstärkten ihr Lobbying.

Der Berichterstatter berief jedoch mehrere Sitzungen mit seinen Schattenberichterstattern ein und informierte auch schriftlich, um sie von seiner Strategie zu überzeugen. In mehreren informellen Gesprächen mit der slowenischen Ratspräsidentschaft wurde parallel an der Möglichkeit einer Einigung gearbeitet. Für die Abstimmung im Ausschuss im Februar 2008 präsentierte er in Absprache mit den Schattenberichterstattern moderatere Kompromissänderungsanträge und konnte eine Mehrheit für seine Linie gewinnen. An dieser Stelle kündigte er an, dass er offiziell in Verhandlungen mit dem Rat eintreten werde.

Die slowenische Ratspräsidentschaft besprach in den darauf folgenden Ratsarbeitssitzungen das Abstimmungsergebnis im TRAN Ausschuss und warb für ein breites Verhandlungsmandat für die Kompromissuche mit dem EP. Nach mehreren vorbereitenden Sitzungen fand am 14.5.2008 ein informeller Trilog zwischen dem Berichterstatter, der Kommission und der slowenischen Ratspräsidentschaft statt, in der sie sich auf einen Kompromisstext einigen konnten, der die meisten Änderungsanträge des TRAN Ausschusses ganz oder zu weiten Teilen übernahm.

Das Ergebnis wurde den Schattenberichterstattern und Koordinatoren des TRAN Ausschusses mitgeteilt und ihr Einverständnis wurde eingeholt, um im Namen des Ausschusses den vereinbarten Kompromisstext als Änderungsanträge im Plenum einzubringen. Die slowenische Ratspräsidentschaft musste ebenfalls dieses Ergebnis im Rat bestätigen lassen. Im Juni 2008 wurde der vereinbarte Text im Plenum abgestimmt.

*Saïd El Khadraoui (S&D, BE)*

*Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge {SEC(2008) 2208} {SEC(2008) 2209}/\* KOM/2008/0436 endg/2 – COD 2008/0147 \*/*

Das zweite Beispiel behandelt ein Thema, welches das Europäische Parlament im März 2009 in erster Lesung verabschiedet hat, jedoch hat der Rat bei Redaktionsschluss noch keinen gemeinsamen Standpunkt gefunden.

Der Kommissionsvorschlag bedeutet die zweite Revision der Richtlinie 1999/62/EC. Er sieht vor, endlich auch externe Kosten bei der Berechnung von den Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge zuzulassen. Im Vorfeld hatte das Europäische Parlament in mehreren Entschlüssen diese Revision gefordert.

Als der Vorschlag dann endlich im Juli 2008 vorgestellt wurde, waren die Reaktionen in und außerhalb des Parlaments sehr kontrovers. Für die einen blieb der Vorschlag weit hinter den Erwartungen zurück, da er nicht die Einbeziehung von Unfall- und Klimawandelkosten gestattete, auf der anderen Seite wurde entweder kategorisch jede potentielle Erhöhung der Gebühren mit dem Hinweis auf die Finanz- und Wirtschaftskrise abgelehnt oder es wurde die Einbeziehung der Staukosten in Frage gestellt.

Die damalige PSE Fraktion im TRAN Ausschuss benannte im August 2008 Saïd El Khadraoui zum Berichterstatter. Da das Thema im Vorfeld schon als prioritär und als schwierig eingestuft worden war, hatte der damalige Vorsitzende des Ausschusses, Paolo Costa, mit den Koordinatoren vereinbart, mehrere externe Studien in Auftrag zu geben und für die Debatte im Ausschuss genügend Raum zu lassen, eventuell auch mit der Möglichkeit, eine Konferenz einzuberäumen.

Eine erste Aussprache zum Kommissionsvorschlag fand im September 2008 im Ausschuss statt. Mehrere Abgeordnete hatten beanstandet, dass die vorgeschlagenen Berechnungsmethoden für die externen Kosten zu undurchsichtig und technisch seien. Daraufhin organisierte der Berichterstatter mehrere Arbeitssitzungen mit den Schattenberichterstattern, zu denen externe Experten und Kommissionsbeamte eingeladen wurden. In seinem Arbeitsdokument, welches im Oktober 2008 im Ausschuss vorgestellt wurde, analysierte er den Kommissionsvorschlag, diskutierte mehrere Änderungswünsche an und ging vor allem auf die technischen Fragen ein.

Der Berichtsentwurf wurde im November 2008 vorgestellt und diskutiert. Er sah 41 Änderungen am Kommissionstext vor, unter anderen sah er auch die Einbeziehung der Klimawandelkosten vor. Die Abgeordneten reagierten ihrerseits mit 489 Änderungsanträgen. Die allermeisten bezogen sich darauf, welche externen Kosten einzubeziehen sind.

Interessant ist hierbei, dass die Konfliktlinien nicht eindeutig zwischen den Fraktionen zu verorten waren, sondern stark von der geographischen Herkunft der Abgeordneten geprägt waren. Dies ist ein weiteres Indiz, dass die Abgeordneten nicht nur von den relevanten In-

teressensverbänden (Umweltverbände und Vertreter der Eisenbahnen einerseits und Fracht- und Automobilhersteller andererseits), sondern auch von den jeweiligen nationalen Ministerien bzw von ihren Vertretungen in Brüssel verstärkt kontaktiert wurden.

Am 2. Dezember 2008 fand eine Anhörung zum Thema statt, welche den Abgeordneten unter anderem ermöglichte, eingehenden Einblick in die Praxis der Gebührenerhebung in der Schweiz, den Niederlanden und der Republik Tschechien zu erhalten.

Nach Analyse der Änderungsanträge schlug der Berichterstatter mehrere Kompromissänderungsanträge vor, die er im Rahmen mehrerer Sitzungen mit den Schattenberichterstattern, aber auch mit den Verfassern der Änderungsanträge besprach.

Da parallel die französische Ratspräsidentschaft in ihren Arbeitssitzungen ambitioniert das Thema behandelte und ähnliche Konflikte zwischen den nationalen Delegationen zu lösen hatte, konnte der Berichterstatter in mehreren informellen Treffen mit ihr mögliche Kompromisslinien erarbeiten. Auch die Kommission, DG TREN kooperierte kontinuierlich und konstruktiv mit dem Berichterstatter.

Die Konfliktlinien, die sich gerade innerhalb der großen Fraktionen zeigten, erschwerten die Verhandlungen mit den Schattenberichtstattern zu den Kompromissen und somit auch die Berechenbarkeit der Abstimmung. Der Berichterstatter trat deswegen parallel auch mit Vertretern ihm gleichgesinnter nationaler Delegationen unterschiedlicher Fraktionen in Verhandlung.

Die Abstimmung im TRAN Ausschuss im Februar 2009 war ein eindeutiger Erfolg für den Berichterstatter, da die wichtigsten Kompromissänderungsanträge eine Mehrheit fanden. Die Endabstimmung zum geänderten Kommissionstext erhielt 31 Ja-Stimmen und 16 Gegenstimmen.

Die turbulente Plenarabstimmung im März 2009 bestätigte in weiten Teilen die Linie des TRAN Ausschusses.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass der Berichterstatter die Möglichkeiten, die sich aus der Geschäftsordnung und der jahrzehntelangen Praxis ergeben, sehr gut nutzen kann, um ein Hauptakteur im legislativen Verfahren zu sein. Nicht zu unterschätzen ist hier natürlich die Individualität jedes Dossiers und die Persönlichkeit des Berichterstatters. Die vielfältigen Interaktions- und Kooperationsmöglichkeiten und -notwendigkeiten wurden beispielhaft in diesen zwei Fällen aufgezeigt. Sie geben Einsicht in die geforderten Fähigkeiten eines erfolgreichen Berichterstatters, dessen Vorgehensweise nicht nur sachgerecht

sein muss, sondern auch kompromissbereit innerhalb und außerhalb seiner eigenen politischen Fraktion, kommunikativ und zugleich taktisch.



# Das Europäische Parlament – im Visier der Lobbyisten

Olaf Münichsdorfer

---

## Die Bedeutung von Lobbys

Das Europäische Parlament bietet ein großes Maß an Transparenz und Bürgernähe. Das wissen auch die Interessengruppen durchaus zu schätzen. Die europäische Volksvertretung ist die EU-Institution in Brüssel, die am meisten umworben wird. Die Zahl der Lobbys steigt nahezu täglich: Mittlerweile sind in der belgischen Hauptstadt 300 Großunternehmen, 320 Nichtregierungsorganisationen, 270 Anwaltskanzleien, 720 Handelsorganisationen, 200 regionale und lokale Verbände und rund 40 *Think Tanks* vertreten. Rund 15 000 bis 20 000 Mitarbeiter, darunter, laut Insidern, ein harter Kern von annähernd 500 wirklich einflussreichen Interessenvertretern, arbeiten derzeit in diesem Gewerbe. Die jährlichen Einkünfte der Lobbygruppen belaufen sich schätzungsweise auf zwischen 60 und 90 Millionen Euro. Damit ist Brüssel zu einem Lobby-Standort geworden, der durchaus an Washington heranreicht.<sup>1</sup>

Europaabgeordnete arbeiten oft täglich mit Lobbys zusammen. Im Gegensatz zu anderen Parlamenten ist der Zugang für Interessengruppen zum Europäischen Parlament einfach: Wer von einer Handvoll von Abgeordneten ein Unterstützungsschreiben erhält, kann sich in ein Register eintragen und erhält im Gegenzug einen ständigen Besucherausweis, mit dem er zu jedem Moment Zugang zum Europäischen Parlament erhält. Wer sich in den Gängen des Europäischen Parlaments umsieht, wird erkennen, wie die Interessenvertreter, besonders während der Tagungswochen der Ausschüsse, adrett gekleidet mit der Aktentasche unter dem Arm, das Haus säumen und die hinteren Ränge der Sitzungsräume bevölkern.

Die hohe Zahl an Lobbys darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele sich weitgehend ungenlenk auf dem Brüsseler Parkett bewegen: Unter den nicht immer gutbezahlten Lobbyisten sind viele sehr jung, oft Berufsanfänger und mit ihrer Arbeit überfordert. Viele machen die typischen Anfängerfehler: Sie erscheinen ohne Anmeldung in Abgeordnetenbüros, rufen ständig bei den Assistenten an, statt ihr Anliegen per E-Mail vorzutragen; schicken zu spät lange Briefe, ohne konkret auf vorliegende Änderungsanträge einzugehen, und versuchen, Abgeordnete rechthaberisch auf ihre Seite zu ziehen, statt mehrheitsfähige Kompromisse vorzulegen. Daneben gibt es jedoch die „alten Hasen“, meist ehemalige Mitarbeiter der EU-

---

<sup>1</sup> Angaben der Nichtregierungsorganisation Corporate Europe Observatory.

Kommission, die nach einer „Abkühlperiode“ ihren Arbeitgeber wechseln und einflussreich agieren. Manchmal stecken sie einzelnen Abgeordneten während der Sitzungen gezielt Informationen zu oder signalisieren ihnen gar, wie sie abzustimmen haben.

Das Interesse der Lobbys am Europäischen Parlament ist seit dem Vertrag von Amsterdam (1999) sprunghaft gestiegen. Mit der Ratifizierung des Lissabon-Vertrages wird es weiter zulegen: Denn durch den Verfassungsvertrag werden Bereiche, in die viele Lobbys um die Vergabe von hohen Geldtransfers buhlen, wie etwa die Agrarpolitik, in den Mitentscheidungsbereich des Europäischen Parlaments fallen. Das Europäische Parlament ist daher längst keine reine „Quasselbude“ mehr. Es kann in vielen Dossiers bis ins kleinste technische Detail seinen Einfluss ausüben und verhandelt auf Augenhöhe mit der Kommission und dem Rat. Wie sich beispielsweise bei der Dienstleistungsrichtlinie gezeigt hat, können die Volksvertreter dabei auch Vorlagen der Kommission entscheidend verändern.

Konkrete Mitbestimmung setzt natürlich voraus, dass Parlamentarier auch schnell detailliertes Fachwissen heranziehen können, um beim kleinsten technischen Detail konkrete Änderungsanträge zu formulieren. Berichterstatter von Richtlinien im Parlament sind daher oft in engem Kontakt mit Lobbyisten und setzen deren Fachwissen des Öfteren ein, um sich im Ausschuss als „Kenner der Materie“ zu profilieren und Respekt zu verschaffen. Im Hintergrund steht dabei nicht nur die Sorge, einen ausgereiften, mehrheitsfähigen parlamentarischen Bericht vorzulegen, sondern auch das machtpolitische Kalkül, in der eigenen Fraktion bei der Vergabe von zukünftigen Berichten und einflussreichen Posten zum Zuge zu kommen. Natürlich kann sich ein Europaabgeordneter durch einen gefälligen Bericht auch bei potentiellen zukünftigen Arbeitgebern in der Wirtschaft andienen.

Lobbys arbeiten nicht immer mit voller Transparenz und Fairness. Die Grenzen zwischen Beratung und unzulässiger Einflussnahme sind oft fließend: Wenn der Vereinigung der Mitarbeiter von Europaparlamentariern eine beträchtliche Spende von einem Pharmakonzern in Aussicht gestellt wird, Abgeordnete und ihre Mitarbeiter zu Essen oder „Weiterbildungsveranstaltungen“ in Badeorte eingeladen werden oder sich Unternehmerlobbys als Vereine im öffentlichen Interesse tarnen und ihre Auftraggeber und Geldquellen nicht offen legen, sind die Grenzen zu Korruption und bewusster Irreführung schnell überschritten.

### Besonders beliebt: Die Berichterstatter

Mehrere Beispiele zeigen, wie stark vor allem industrielle Interessengruppen durch mehr oder weniger unauffällige Mittel und Wege den konkreten Mitentscheidungsprozess des Europaparlaments beeinflussen: Neben der Veranstaltung von Ausstellungen, Infoständen und

Empfängen im Europäischen Parlament, bedienen sich Lobbys auch anderer Mittel, um ihre Interessen durchzusetzen. Wichtig ist sicherlich die Teilnahme an den offiziellen Anhörungen und Konferenzen, die von den Ausschüssen oder Europaabgeordneten im Rahmen der Beratung von Richtlinienentwürfen organisiert werden und ein gewisses Meinungsbild zu einem Thema verfestigen.

Manchmal wird der Einfluss auch eher verdeckt und umso effektiver ausgeübt. Eine britische Europaabgeordnete, Berichterstatterin einer Richtlinie zur Abfallentsorgung, war beispielsweise zugleich in einem Beratergremium eines Müllunternehmens tätig. Sie hatte diese Nebentätigkeit zwar, wie verlangt, in der öffentlich zugänglichen „Erklärung ihrer finanziellen Interessen“ angegeben. Doch sie hatte nicht, wie in der Geschäftsordnung des Europaparlaments vorgeschrieben, mündlich auf diese Tätigkeit aufmerksam gemacht, als sie zum ersten Mal als Berichterstatterin das Wort ergriff.

Die betreffende Europaabgeordnete wurde nicht zur Rechenschaft gezogen: Europäische Volksvertreter sind zwar an die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments gebunden. Sie müssen in einem Register jährlich Auskunft über berufliche Aktivitäten, die sie außerhalb des Abgeordnetenmandats ausüben, sowie Nebeneinkünfte angeben. Außerdem dürfen sie generell keine Geschenke oder materielle Leistungen in der Ausübung ihres Mandats annehmen. Generell gilt das Prinzip der Transparenz: Abgeordnete können zwar gemäßregelt werden, wenn sie ihre sonstigen Einkünfte nicht angeben, es gibt aber seltsamerweise keine Handhabe gegen Interessensvermischungen.

Manche Europaabgeordnete sind bei den Lobbys besonders beliebt: Im Visier sind neben den Fraktionschefs oder Vorsitzenden der nationalen Delegationen vor allem die Berichterstatter, deren Aufgabe darin besteht, die Position des Europäischen Parlaments zu einer Direktive festzulegen und sich im federführenden Ausschuss wie auch im Plenum eine Mehrheit für ihren Bericht zu sichern. Oft versuchen diese bereits zu Beginn des Mitentscheidungsprozesses durch gezielte Aktionen mitzuentcheiden, wer diesen Posten überhaupt erhält. Angesichts der zunehmenden Tendenz, den Mitentscheidungsprozess zwischen Rat, Kommission und Parlament bereits in erster Lesung abzuschließen, verhandelt ein Berichterstatter weitgehend auf Augenhöhe mit der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft. Dabei kann also ein einzelner Europaabgeordneter die Position des gesamten Europaparlaments vertreten und Richtlinien wesentlich mitbestimmen.

### Unabhängigkeit nicht garantiert: Die Verwaltung im Griff der Lobbys

Lobbys haben ihren Einflussbereich mittlerweile bis in die Verwaltung des Europaparlaments ausgedehnt: Beispielsweise hat ein der Atomkraft stark verbundener EU-Mitgliedsstaat,

wie Frankreich, bereits völlig ungeniert eine Mitarbeiterin eines Atomkonzerns in die Verwaltung des wichtigen Industriausschusses des Europaparlaments abgestellt. Wie Lobby-Control in einem Hintergrundpapier deutlich macht, wurde diese Interessenüberschneidung sichtbar, als der Berichterstatter zum Euratom-Vertrag den Abgeordneten seinen Entwurf zuerst in Französisch vorlegte, obwohl dieser Sprache gar nicht mächtig. Die zuständige neue Mitarbeiterin im Ausschussesekretariat und der Berichterstatter versuchten erst gar nicht abzustreiten, dass sie bei dem Bericht aktiv zusammengearbeitet hatten.<sup>2</sup>

Diese Interessenkoalition ist kein Einzelfall und ein Indiz für die zunehmende parteipolitische Instrumentalisierung der Verwaltung des Hauses. Oft vergessen die dortigen Beamten sehr schnell, dass sie sich eigentlich eine Unabhängigkeit auferlegen müssen. So ist es mittlerweile ein offenes Geheimnis, welcher parteipolitischen Richtung der Generalsekretär des Parlaments angehört und nach welcher Pfeife ranghohe Mitarbeiter der Ausschussesekretariate tanzen: Sie fühlen sich dabei oft einer gewissen Partei oder Interessengruppe besonders verbunden und versuchen Einfluss auf die Tages- und Abstimmungsordnung in den Ausschüssen zu nehmen. Nur die geschickten Strategen und guten Kenner der internen Hausordnung unter den Europaabgeordneten können diese Manöver erfolgreich durchkreuzen; Neulinge lassen sich dagegen gerne überrumpeln. In der 7. Wahlperiode sind fast die Hälfte der Europaabgeordneten Neuzugänge: sie werden sich erst in die Materie einarbeiten müssen, um ihr Mandat wirklich frei ausüben zu können.

Manchmal werden durch den Lobbydruck auch regelrecht neue Gremien im Parlament geschaffen. So verfügte das „European Business and Parliament Scheme“, eine im Jahre 1999 gegründete Lobby-Plattform, die den „Gedankenaustausch“ zwischen den Parlamentariern und der Industrie verbessern sollte, im Europaparlament über eine offizielle Adresse und eigene Büros. Nach außen trat es als ein offizielles Gremium unter der Schirmherrschaft des Präsidenten des Europaparlaments auf. Erst im Dezember 2008 wurde dieses Sondergremium nach starkem Druck von den Grünen/EFA im Europäischen Parlament abgeschafft.<sup>3</sup> Auch in den mittlerweile in ihrer Zahl begrenzten „Intergroups“, fraktionsübergreifenden Foren zu verschiedenen Themen, wird der Einfluss der Lobbys sichtbar. Nicht immer ist klar, wer die Tagesordnung dieser Diskussionskreise wirklich bestimmt und welche Mitarbeiter diese betreuen.<sup>4</sup>

---

2 Klein, Heidi (2007): 50 Jahre EURATOM – die privilegierte Position der Atomlobby in Brüssel, 10.5.2007, Lobbycontrol, Köln.

3 Brief der Fraktionsvorsitzenden der Grünen im Europaparlament an den EP-Präsidenten Hans-Gert Pöttering vom 4. April 2008.

4 Coporate Europe Observatory: Financial Transparency of MEP-industry forums, Sept 2009.

### Ein freiwilliges Register ohne Wirkung: Die neue EU-Kommission muss nachbessern

Die EU-Kommission hat im November 2005 eine Initiative zu mehr Transparenz der Brüsseler Lobbyzene ins Leben gerufen. Das Europäische Parlament hat in seinem Bericht zu dieser Initiative die EU-Kommission im April 2008 aufgefordert, ein obligatorisches Lobbyregister für alle drei EU-Institutionen Rat, Kommission und Europaparlament einzuführen. Im Juni 2008 wurde schließlich auf der Ebene der EU-Kommission ein Lobbyregister geschaffen, in dem sich Interessenvertreter, die die Politik der EU-Kommission beeinflussen wollen, freiwillig einschreiben und Auskunft über das finanzielle Volumen ihrer Lobbytätigkeit geben sollen. Das Register unterscheidet drei Hauptkategorien von Lobbyisten: professionelle Beratungsfirmen und Anwaltskanzleien, Unternehmens-Lobbyisten und Berufsverbände sowie NGOs und Denkfabriken. Die Dachverbände der Lobbys streiten sich unterdessen darüber, ob es eher zu verpflichtenden oder freiwilligen Regelungen kommen soll. Die Kommission tendiert eher dazu, dass Lobbys sich freiwillig in ein Register eintragen können, dann allerdings einem für alle Interessengruppen verbindlichen gemeinsamen Verhaltenskodex unterliegen.

Das Register soll in einer späteren Phase auf das Europäische Parlament ausgedehnt werden: Die Europäischen Parlamentarier haben deutlich gemacht, dass sie von der EU-Kommission erwarten, ein gemeinsames, obligatorisches Lobbyregister für alle EU-Institutionen voranzutreiben. Sollte dies nicht gelingen, werde das Europäische Parlament allein voranschreiten. Im Parlament selbst gibt es bisher nur ansatzweise Kontrollmechanismen für Lobbys: Interessenvertreter, die Zugang zum Europäischen Parlament erhalten wollen, müssen genau angeben, für welchen Arbeitgeber sie tätig sind, und sich verpflichten, einen Verhaltenskodex einzuhalten. Dieser verbietet ua, Dokumente des Europäischen Parlaments über unlautere Wege zu bekommen, diese an Dritte zu veräußern sowie Assistenten eines Europaabgeordneten ohne dessen Einwilligung zu beschäftigen.<sup>5</sup>

Ein Jahr nach der Einführung des Kommissionsregisters ist eine gemischte Bilanz zu ziehen: Zwar haben sich mittlerweile 2000 Interessengruppen in dem Register gemeldet, doch verdeckt diese Zahl die eigentliche Wirksamkeit der Regelung. Die „Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation“ (ALTER-EU), ein Zusammenschluss aus rund 160 zivilgesellschaftlichen Gruppen, kritisiert, dass nur weniger als ein Drittel der in Brüssel aktiven Lobbyisten eingeschrieben sind und viele wichtige industrielle Lobbygruppen gar nicht im Register vertreten sind. Die Funktionsweise des Registers sei in vielen Punkten

---

<sup>5</sup> GOEP, Anlage X, Bestimmungen zur Durchführung von Art 9 Abs 4 – Interessengruppen beim Europäischen Parlament.

mangelhaft: einerseits sei es mit sinnlosen Informationen überfrachtet, andererseits werden besonders umsatzstarke Interessengruppen ungenügend dazu angehalten, detaillierte Informationen über das genaue finanzielle Volumen einer bestimmten Lobbytätigkeit zu geben. Auch fehlten genaue Informationen über die Dossiers, die bearbeitet werden, und die Namen der Mitarbeiter würden nicht genannt.<sup>6</sup>

Einige Gruppen möchten sich durch grundsätzliche Einwände an dem Register vorbeimogeln: So wollen sich viele der in Brüssel massenhaft ansässigen Denkfabriken, die durch Publikationen und Diskussionsrunden starken Einfluss auf den Verlauf der Debatten nehmen und für treue Dienste teils von der Industrie finanziert werden, oft nicht als Lobbys definieren. Während die EU-Kommission davon ausgeht, dass 63 solcher „Think Tanks“ sich ins Register eintragen lassen müssten, haben sich mittlerweile nur 25 gemeldet. Darunter sind die meisten nicht einmal in der belgischen Hauptstadt tätig. Ebenso wollen Anwaltskanzleien, die oft als Interessenvertreter der Industrie auftreten, sich nicht als Lobbyisten sehen und führen ihre berufliche Schweigepflicht gegen eine Teilnahme an dem Register an. So sind schließlich unter den nahezu 1500 Eintragungen nur sechs Anwaltskanzleien gemeldet, darunter keine der in Brüssel ansässigen großen Rechtsvertreter – obschon diese auf ihren Webseiten offensiv für ihre Lobbytätigkeit werben und laut Studien fast die Hälfte des Umsatzes und Personals aller Brüsseler Lobbys ausmachen.<sup>7</sup>

ALTER-EU fordert daher das neu gewählte Europaparlament auf, der im Europäischen Parlament im Mai 2008 verabschiedeten Resolution Folge zu leisten und sich für ein obligatorisches Register, in dem auch Angaben über die Kunden und die zur Verfügung stehenden finanziellen Budgets aufgeführt werden, einzusetzen. Zudem sollen klare Sanktionen bei einer Nichteintragung folgen. Die neue EU-Kommission wird sich mit dieser Frage beschäftigen müssen und viel wird sicherlich von Maroš Šefčovič, dem Nachfolger des ehemaligen estnischen EU-Verwaltungskommissars Siim Kallas abhängen.

## Fazit

Der Einfluss der Lobbys wird in Brüssel in Zukunft parallel zur Bedeutung des europäischen Machtzentrums weiter zunehmen. Insider gehen davon aus, dass Brüssel in den kommenden Jahren immer mehr zum Schauplatz „industrieller Kriege“ werden wird und Lobbys vielschichtige Kompetenzen einsetzen werden, um ihre Interessen zu vertreten. Die Zeit der

<sup>6</sup> ALTER-EU: The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure? Juni 2009.

<sup>7</sup> Commercial consultancies in the EU: the shape and structure of professional interest mediation, *Journal of European Public Policy*, Okt 2002, 695-714.

diplomatischen Vorgehensweise sei angesichts der in Brüssel zunehmenden Machtkonzentration vorbei. Tatsächlich hat die Aggressivität der Werbekampagnen in den letzten Jahren deutlich zugenommen, was sicherlich auch an der zunehmenden Präsenz US-amerikanischer Lobbyisten liegt.

Die Politik muss mit der Macht der Interessengruppen leben; sie hat sie selbst aktiv gefördert und nutzt ihre Zuarbeit. Es wäre naiv zu glauben, der Einfluss der Lobbys wäre allein durch ein strenges System der Registrierung zu kontrollieren. Die Antwort auf machtvolle Lobbys sind einerseits strenge Regeln für Transparenz und Methoden. Andererseits sind politische und gesellschaftliche Institutionen gefordert, ihrer Verantwortung wirklich nachzukommen: Wenn Politiker und Beamte käuflich oder nur zu bequem sind, sich selbst umfassend in ein Dossier einzuarbeiten, wenn Medien ihrer Kontrollpflicht nur schlampig nachkommen und bei Bürgern kein kritisches Bewusstsein gefördert wird, haben Interessengruppen ein leichtes Spiel.





### Abschnitt III

#### Das Fraktionsgefüge



# Entwicklungsgeschichte der Fraktionen im Europäischen Parlament

Heike Merten

---

## Ursprung der europäischen Fraktionen

Die Fraktionen im heutigen Europäischen Parlament gehen in ihrem Ursprung zurück auf die Fraktionen der „Gemeinsamen Versammlung“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)<sup>1</sup>, die zum ersten Mal am 10. September 1952 zusammentrat. In dieser Anfangsphase des europäischen Integrationsprozesses entsendeten die nationalen Parlamente Delegierte in die Versammlung. Die Versammlung hatte keinerlei legislative Kompetenzen. Einmal im Jahr wurde der EGKS ein Bericht der Hohen Behörde der EGKS vorgelegt und bei dieser Gelegenheit hätte die Versammlung mit einer Zweidrittelmehrheit der Hohen Behörde das Misstrauen aussprechen können, was allerdings nicht vorkam<sup>2</sup>. Im EGKS-Vertrag war eine Bildung von Fraktionen nicht vorgesehen. Es war hier wie auch später in den Verträgen über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft nur von den Abgeordneten als Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten die Rede<sup>3</sup>. Die Geschäftsordnung der EGKS sah zunächst keinerlei Aufteilung der Mitglieder vor, und zwar weder nach nationalen Delegationen noch nach politischen Gruppierungen<sup>4</sup>. Es war lediglich vorgeschrieben, dass einer gerechten Vertretung nach Mitgliedstaaten und politischen Richtungen Rechnung zu tragen war. Bei der Besetzung von Präsidium und Ausschüssen im Januar 1953 berücksichtigte man die vorhandenen politischen Richtungen, was sich auch in der praktischen Arbeit widerspiegelte. Folgerichtig entschieden sich die 78 Mitglieder der Versammlung bereits wenige Monate nach der Entstehung der EGKS Fraktionen entsprechend den politischen „Familien“ zu bilden<sup>5</sup>. Im Juni 1953 wurde dann in der Geschäftsordnung eine Vorschrift über die Bildung von Fraktionen aufgenommen<sup>6</sup>. Für die Bildung einer Fraktion wa-

---

1 Die EGKS wurde am 18. April 1951 durch den Vertrag von Paris gegründet und trat am 23. Juli 1952 in Kraft.

2 Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): Politische Parteien und europäische Integration, 497 (499).

3 Art 20 EGKS-Vertrag; Art 137 EWG-Vertrag und Art 107 EAG-V. Zur Entwicklung der Fraktionen auch Vido, Lina (1975): Christlich-Demokratische Fraktion des Europäischen Parlaments, 64; Bieber, Roland (1974): Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaft: Das Parlament.

4 Vido, Lina (1975): Christlich-Demokratische Fraktion des Europäischen Parlaments, 64.

5 Kreppel, Amie (2002): The European and Supranational Party System. A Study in Institutional Development, 55ff.

6 ABl 7/54, 309.

ren mindestens neun Mitglieder notwendig<sup>7</sup>. Die Fraktionsbildung war durch die intensiven transnationalen Kontakte zwischen christlich-demokratischen und sozialistischen Parteien vorbereitet worden<sup>8</sup>. In der EGKS schlossen sich damals Christdemokraten (38 Mitglieder), Sozialisten (23 Mitglieder) und Liberale (11 Mitglieder) in Fraktionen zusammen<sup>9</sup>. Daneben gab es in der Versammlung auch immer einige fraktionslose Abgeordnete. Erstaunlich war, dass die Abgeordneten weiterhin in alphabetischer Reihenfolge im Plenum saßen und erst im März 1958 sich die Sitzordnung nach Fraktionen ausrichtete, ebenfalls alphabetisch mit Ausnahme des Vorstandes. Die drei Fraktionen haben im Wesentlichen die verschiedenen politischen Richtungen abgedeckt, denn bis 1958 gab es keine Neugründungen. Die drei gegründeten Fraktionen waren verbunden durch ihr Ziel, den europäischen Integrationsprozess zu unterstützen, andererseits durch das gemeinsame Interesse, die Rolle ihrer Institution zu stärken. Es herrschte daher wenig Parteienkonkurrenz.

Im März 1957 wurden die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)<sup>10</sup> und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)<sup>11</sup> gegründet und die Versammlung wurde im selben Jahr zu einer gemeinsamen Versammlung aller drei Gemeinschaften. Zugleich wurde die Mitgliederzahl auf 142 erweitert. Am 19. März 1958 trat zum ersten Mal die parlamentarische Versammlung von EWG, EGKS und Euratom zusammen, sie gab sich selbst den Namen „Europäisches Parlament“<sup>12</sup>. Die Mitglieder des Parlaments wurden jeweils nach den nationalen Wahlen in einem Mitgliedstaat aus der Mitte der Abgeordneten ernannt.

Die zunächst geringe Bedeutung des „Parlaments“ zeigte sich deutlich in der bescheidenen Ausstattung mit Kompetenzen. Eine Beteiligung an Rechtssetzungsakten der Gemeinschaft wurde eingeführt, war jedoch auf ein Anhörungsrecht beschränkt. Erst im Jahre 1970 und

7 Art 33 a der Geschäftsordnung hatte folgenden Inhalt: „1. Die Abgeordneten können auf Grund ihrer politischen Zugehörigkeit Fraktionen bilden. 2. Die Fraktionen sind gebildet, nachdem dem Präsidenten der Versammlung eine Erklärung über die Gründung zugeleitet worden ist, die die Bezeichnung der Fraktion, die Unterschrift ihrer Mitglieder sowie die Benennung ihres Büros enthalten muss. 3. Niemand darf auf der Mitgliederliste mehrerer Fraktionen stehen. 4. Die Mindestzahl der notwendigen Mitglieder für die Bildung einer Fraktion ist auf neun festgelegt.“

8 Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): Politische Parteien und europäische Integration, 497 (499).

9 Kurlmann, Jan D. (1981): Zur Rolle der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Das Europa der zweiten Generation, Bieber, Roland/Bleckmann, Albert/Capotorti, Francesco (Hg): 269 (269).

10 Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ist der ursprüngliche Name eines Zusammenschlusses europäischer Staaten zur Förderung der gemeinsamen Wirtschaftspolitik im Rahmen der europäischen Integration. Am 25. März 1957 wurde die EWG mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge durch Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland gegründet.

11 Die Europäische Atomgemeinschaft (EAG oder heute EURATOM) wurde am 25. März 1957 durch die Römischen Verträge von Frankreich, Italien, den Beneluxstaaten und der Bundesrepublik Deutschland gegründet.

12 Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): Politische Parteien und europäische Integration, 497 (500).

nochmals erweitert im Jahre 1975 erhielt das Parlament das Haushaltsrecht<sup>13</sup>, was in nationalen Parlamenten meist am Ursprung des Parlamentarismus steht. Obwohl dem Parlament die Kontrolle über den EG-Haushalt weiterhin nur eingeschränkt zustand, folgte zwangsläufig die Einführung eines „Vermittlungsverfahrens“ zwischen dem Parlament und dem Rat. Eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes<sup>14</sup> im Jahre 1980 stärkte die Verhandlungsposition des Parlamentes gegenüber dem Rat bei Rechtssetzungsakten deutlich. Das Parlament konnte nun sein faktisch suspensives Veto ausnutzen, um eigene Verhandlungspositionen durchzubringen<sup>15</sup>. In den folgenden Jahren wurden die Rechte des Parlamentes kontinuierlich durch die Einführung und Ausweitung des Kooperations- und Zustimmungsverfahrens sowie das Mitentscheidungsverfahren ausgeweitet<sup>16</sup>.

## Die Fraktionen des frühen Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament übernahm, als es 1958 die Nachfolge der „Gemeinsamen Versammlung“ EGKS antrat, deren Geschäftsordnung und damit auch die Regelung hinsichtlich der Fraktionen<sup>17</sup>. Die drei Fraktionen der EGKS, Christdemokraten, Sozialisten und Liberale, konstituierten sich sofort wieder, während zwei Mitglieder fraktionslos blieben<sup>18</sup>. In der Sitzung vom 23. Juni 1958 nahm das Europäische Parlament eine neue Geschäftsordnung an<sup>19</sup>. Die Bestimmung über die Fraktionen<sup>20</sup> entsprach, abgesehen von geringen Änderungen in der Wortwahl und der Erhöhung der Mindestmitgliederzahl auf 17 Abgeordnete, der Bestimmung in der Geschäftsordnung der EGKS<sup>21</sup>. Eine Fraktion wird gebildet, wenn sich Abgeordnete, welche nicht schon anderen Fraktionen beigetreten sind und deren Anzahl nicht eine bestimmte Mindestzahl unterschreitet, sich ihrer politischen Zugehörigkeit

13 Diese erste wesentliche Kompetenzerweiterung stand im Zusammenhang mit der „relance européenne“ nach dem Rücktritt de Gaulles 1969 und der Haager Gipfelkonferenz von 1970. Vgl Brunn, Gerhard (2002): Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, 179ff.; Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): Politische Parteien und europäische Integration, 497 (500).

14 Im sog Isoglukose Fall, Rs 138/87, European Parliament v Council vom 29. Oktober 1980 hob das Gericht die Änderung einer Verordnung auf, weil diese ohne die im Anhörungsverfahren vorgeschriebene Stellungnahme des Parlamentes erfolgt war. „Die [...] in entsprechenden Vertragsbestimmungen vorgesehene Anhörung ermöglicht dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft. [...] Sie spiegelt auf Gemeinschaftsebene, wenn auch in beschränktem Umfang, ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind.“

15 Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): Politische Parteien und europäische Integration, 497 (500).

16 Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (2003): Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?, 85ff.

17 Protokoll der Sitzung vom 19.03.1958, ABI 2/58.

18 ABI 18,19/58.

19 ABI 217ff./58.

20 Art 34 Geschäftsordnung des Parlaments.

21 Art 33 a Geschäftsordnung der EGKS.

entsprechend zusammenschließen und diesen Willen dem Präsidenten in einer schriftlichen Erklärung bekunden, die auch die Bezeichnung der neu gegründeten Fraktion und die Namen der Vorstandsmitglieder enthalten muss.

Das Europäische Parlament setzte 1965 die Mindeststärke der Fraktionen von 17 auf 14 Mitglieder herab<sup>22</sup>, damit die französischen Gaullisten nach dem Verlassen der liberalen Fraktion aufgrund ideologischer Differenzen eine Fraktion bilden konnten. Diese neu gebildete Fraktion existierte unter verschiedenen Bezeichnungen<sup>23</sup> bis in die 1990er Jahre<sup>24</sup>.

Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1973 hatte die Gründung einer weiteren Fraktion zur Folge. Die britischen und die dänischen Konservativen traten zusammen. Die irische Partei Fianna Fáil schloss sich der gaullistischen Fraktion an und so entstand erstmals eine kommunistische Fraktion im Europäischen Parlament<sup>25</sup>. Hintergrund dieser Fraktionsgründung war eine Änderung in der Geschäftsordnung. Es wurde die Vorschrift eingeführt, dass zwar grundsätzlich die Fraktionsmindeststärke bei 14 Mitgliedern liegt, jedoch auch 10 Mitglieder ausreichen, wenn diese aus mindestens drei Mitgliedstaaten stammen<sup>26</sup>. So wollte man das europäische Zusammenwirken der Parteien befördern.

Die Christdemokraten stellten die größte und die Sozialisten in der Regel die zweitgrößte Fraktion im Parlament<sup>27</sup>. Liberale, Gaullisten, Konservative und Kommunisten folgten mit unterschiedlich großem Abstand. Mit dem Eintritt der britischen Labour Party in die Fraktion<sup>28</sup> im Jahre 1975 wurden die Sozialisten die stärkste politische Gruppe im Parlament.

22 ABl. 20/65.

23 Bei Gründung „Europäische Demokratische Union“ genannt (ABl 344/65), die dann am 2.7.1973 in „Fraktion der Europäischen Demokraten für den Fortschritt“ (ABl C 62/53 vom 31.7.1973) und am 24.7.1984 in „Vereinigung der Europäischen Demokraten“ (ABl C 239/2 vom 19.9.1973) umbenannt wurde.

24 Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): Politische Parteien und europäische Integration, 497 (501); Rutschke, Gabriele (1986): Die Mitwirkung der Fraktionen bei der parlamentarischen Willensbildung im Europäischen Parlament im Vergleich zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten, 13.

25 „Fraktion der Kommunisten und Nahestehenden“, ABl C 95/29 vom 10.11.1973.

26 Entschließung vom 18.10.1973, ABl C 95/11 vom 10.11.1973. Siehe auch Rutschke, Gabriele (1986): Die Mitwirkung der Fraktionen bei der parlamentarischen Willensbildung im Europäischen Parlament im Vergleich zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten, 13.

27 Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): Politische Parteien und europäische Integration, 497 (501) mwN.

28 Die Labour Party, die dem EG-Beitritt ursprünglich ablehnend gegenüber stand, machte 1975 nach dem britischen Referendum über die Mitgliedschaft in der EG von ihrem Recht Gebrauch, Abgeordnete nach Straßburg zu delegieren.

## Die Fraktionen nach Einführung der Direktwahl

Die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament am 10. Juni 1979 brachte einige Änderungen für das Parlament und die Fraktionen mit sich. Die Zahl der Mitglieder sollte sich mehr als verdoppeln. Deshalb hatten sich die Vorsitzenden der Fraktionen schon vor der Wahl mit den notwendigen Anpassungen der Geschäftsordnung auseinandergesetzt. Die Fraktionsvorsitzenden schlugen, mit Ausnahme des Vorsitzenden der Europäischen Demokraten, vor, die Fraktionsmindeststärke auf 29 heraufzusetzen und bei Abgeordneten, die mindestens aus zwei Mitgliedstaaten kommen, 21 Mitglieder ausreichen zu lassen<sup>29</sup>. Vor der Wahl wurde die Geschäftsordnung nicht mehr geändert, und das Problem musste vom neuen Parlament gelöst werden.

Am 17. Juli 1979 entstand noch nach der alten Geschäftsordnung die „Fraktion für Technische Koordinierung und Verteidigung der Unabhängigen Gruppen und Abgeordneten“<sup>30</sup>. Die Fraktion bestand aus mehreren kleinen italienischen Linksparteien sowie aus regionalen Parteien verschiedener Länder und hat sich lediglich zum Zweck der Fraktionsbildung zusammengeschlossen<sup>31</sup>. Sie setzte sich heftig gegen alle Versuche, die Mindestzahl von Abgeordneten für die Fraktionsbildung hinaufzusetzen, zur Wehr<sup>32</sup>. Man einigte sich schließlich darauf, dass zur Fraktionsbildung mindestens 21 Mitgliedern dh 5% der Abgeordneten, erforderlich sind, wenn diese aus einem Mitgliedstaat stammen, 15 Abgeordnete, wenn diese aus zwei und zehn, falls sie aus mindestens drei Mitgliedstaaten kommen. Diese Regelung sollte die Bildung echter „europäischer“ Fraktionen befördern und eine Zersplitterung in kleine nationale Gruppen verhindern. Die Zahl der Mitgliedstaaten wächst in der Folge durch den Beitritt Griechenlands auf zehn. Griechenland ist mit Spanien und Portugal eines der Länder, in denen während der 1970er Jahre Diktaturen gestürzt und durch junge Demokratien ersetzt wurden, die den Anschluss an Europa suchten. Griechenland trat 1981 bei und wird fortan von 24 Abgeordneten vertreten, die Gesamtzahl der Abgeordneten erhöht sich dadurch auf 434.

Bei der zweiten Direktwahl 1984 gewann die „Fraktion für Technische Koordinierung und Verteidigung der Unabhängigen Gruppen und Abgeordneten“ eine gewisse ideologi-

---

<sup>29</sup> Entschließungsantrag Dok 171/79. Siehe auch Kurlemann, Jan D. (1981): Zur Rolle der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Das Europa der zweiten Generation, Bieber, Roland/Bleckmann, Albert/Capotorti, Francesco ua (Hg): 269 (271); Rutschke, Gabriele (1986): Die Mitwirkung der Fraktionen bei der parlamentarischen Willensbildung im Europäischen Parlament im Vergleich zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten, 13.

<sup>30</sup> ABI C 203/10 vom 13.08.1979.

<sup>31</sup> Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2000): The European Parliament, 4<sup>th</sup> ed, 60ff.

<sup>32</sup> Kurlemann, Jan D. (1981): Zur Rolle der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Das Europa der zweiten Generation, Bieber/Bleckmann/Capotorti ua (Hg): 269 (271).

sche Kontur. Sie nannte sich um in „Regenbogen-Fraktion“<sup>33</sup>. Am 23. Juni 1984 wurde die „Fraktion der Europäischen Rechten“ gegründet, deren 16 Mitglieder aus Frankreich, Griechenland und Italien kamen<sup>34</sup>. Die dritte Erweiterung der Gemeinschaft 1986 um Spanien und Portugal kam vornehmlich der sozialistischen bzw. sozialdemokratischen Fraktion zugute. Die Gesamtzahl der Abgeordneten erhöhte sich auf 518. Durch die erste umfassende Vertragsreform, die Einheitliche Europäische Akte, werden die Rechte des Europäischen Parlamentes ausgeweitet. Das Parlament erhält ua legislative Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung zur Errichtung des Binnenmarktes und im außenpolitischen Bereich ein Zustimmungsrecht in Fragen neuer Beitritte oder Assoziierungen.

Die dritte Direktwahl 1989 fiel in das Jahr des Zusammenbruchs des Kommunismus und des Falles der Mauer. Durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die erst durch die Ereignisse in Mittel- und Osteuropa möglich wurde, gewann die europäische Integration an Bedeutung. Eine fundamentale Umwälzung der europäischen politischen Landschaft begann. Die kommunistische Fraktion spaltete sich in einen reformorientierten Teil unter der Führung der italienischen Post-Kommunisten sowie einen orthodoxen Teil, in dem die französische kommunistische Partei tonangebend war. Während der laufenden Wahlperiode schloss sich der größte Teil der italienischen Postkommunisten, die mittlerweile als Linksdemokraten auftraten, der sozialistischen Fraktion an<sup>35</sup>. Das Streben nach Integrationsvertiefung mündete 1992 in den Vertrag von Maastricht, der den Stellenwert des Parlaments gegenüber der Kommission und dem Rat weiter erhöhte. Vor allem durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens wird das Parlament in vielen Fragen zur gleichberechtigten legislativen Instanz neben dem Rat. Des weiteren wird die Einsetzung der Kommission von der Zustimmung des Parlaments abhängig gemacht und die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegenüber der Kommission eingeführt. Für die Fraktionen wird es damit immer wichtiger, an Größe und damit an Einfluss zu gewinnen. Die Fraktionen waren gezwungen, nicht nur mit Parteifamilien im engeren Sinne, sondern auch mit Nahestehenden zu kooperieren. Dies förderte den Konzentrationsprozess im Mitte-Rechts-Bereich<sup>36</sup>.

Im Jahre 1994 fand die vierte Direktwahl zum Europäischen Parlament statt. Aufgrund der deutschen Einigung wurde die Zahl der Abgeordneten aus Deutschland erhöht. In Deutschland als bevölkerungsreichstem Land der Europäischen Gemeinschaft wurden 99 Abgeordnete gewählt. Die vierte sog Nord-Erweiterung im Jahre 1995 erhöhte die Zahl der Mitglie-

33 ABI C 239/13 vom 19.9.1984.

34 ABI C 239/14 vom 10.9.1984.

35 Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): Politische Parteien und europäische Integration, 497 (502) mwN.

36 Ebd.



der der Europäischen Gemeinschaft auf 15 Staaten. Das Europäische Parlament wurde auf 626 Abgeordnete erweitert.

Der geschlossene Rücktritt der Kommission im März 1999 nach Korruptionsvorwürfen warf seine Schatten auf die fünfte Direktwahl des Parlamentes im selben Jahr. Die EVP ging aus der Wahl als größte Fraktion hervor mit 233 von insgesamt 626 Mitgliedern, gefolgt von der sozialistisch-sozialdemokratischen Fraktion, die mit nur noch 180 Abgeordneten deutliche Verluste zu verkraften hatte. Die drittgrößte Fraktion waren die Liberalen mit 51 Sitzen, gefolgt von den Grünen mit 48 Sitzen. Der Grünen Fraktion<sup>37</sup> hatten sich einige Abgeordnete von regionalistischen Parteien angeschlossen. Alle Fraktionen weisen eine starke Kontinuität auf und sind in den meisten EU-Staaten relativ gut etabliert. Die weiteren vier Gruppierungen im Parlament waren sehr klein und nur in einigen wenigen Ländern vertreten<sup>38</sup>. Sie verfügten über ein knappes Fünftel der Mandate. Insgesamt lässt sich im Parlament eine gewisse Tendenz zu einer Bipolarisierung zwischen der bürgerlichen rechten Mitte und der gemäßigten rot-grünen Linken erkennen<sup>39</sup>. Bei der Geschäftsordnungsanpassung 1999 wurde das Quorum für die Bildung einer Fraktion erneut verändert. Je weniger Mitgliedstaaten in einer Fraktion vertreten sind, umso höher liegt das Quorum. Benötigt werden bei zwei Mitgliedstaaten mindestens 23 Abgeordnete, bei drei Mitgliedstaaten mindestens 18 Abgeordnete und bei vier Mitgliedstaaten 14 Abgeordnete. Die Möglichkeit, dass wie vorher 29 Mitglieder aus einem einzigen Mitgliedstaat eine Fraktion bilden, wurde ausgeschlossen. So sollte der internationale Charakter des Europäischen Parlamentes unterstrichen werden<sup>40</sup>. Je supranationaler eine Abgeordnetengruppe ist, desto eher erlangt sie Fraktionsstatus. Das soll die Bildung europäischer Fraktionen stimulieren und kleine nationale Einheiten verhindern.

Am 11. Dezember 2000 wird der Vertrag von Nizza vom Europäischen Rat verabschiedet. Er regelt ua die Zusammensetzung des Parlaments nach der Osterweiterung um 10 neue Mitgliedstaaten. Am 1. Mai 2004 erfolgt dann die Erweiterung. Die Zahl der Mitgliedsländer steigt auf 25.

Bei der sechsten Direktwahl des Parlamentes 2004 erhöhte sich die Zahl der zu wählenden Abgeordneten auf 732. Eine solche Wahl auf transnationalem Niveau war in der politischen

37 Siehe dazu vertieft den Beitrag von Jürgen Mittag/Julia Krüger, Zweckgemeinschaft oder Wunschpartnerschaft? Die Parteienzusammenarbeit von Grünen und Europäischer Freier Allianz auf europäischer Ebene, S.

38 Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): Politische Parteien und europäische Integration, 497 (504).

39 Ebd.

40 Pöhl, Klaus (2004): Transnationale Fraktionen im Europäischen Parlament (Programmatik, Rekrutierung, Zusammenarbeit, Finanzierung), in: Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hg): 375 (383).

Geschichte beispiellos. An den Kräfteverhältnissen hat die Wahl nichts geändert. Die EVP-ED bildet mit 266 Abgeordneten weiterhin die stärkste Fraktion. Die zweitstärkste Fraktion ist weiterhin die SPE mit 201 Abgeordneten, gefolgt von den Liberalen mit 89 Mitgliedern. Die Fraktion der Grünen hatte 42 Mitglieder. Die Vereinigten Linken 40 Mandate. Die Fraktion der Euroskeptiker „Unabhängigkeit und Demokratie“ ist der Gewinner der Wahl. Mit 33 Mitgliedern hat sie sich mehr als verdoppelt. Die Fraktion der UEN gehört mit 30 Abgeordneten dagegen zu den Wahlverlierern.

Am 29. Oktober 2004 wird der Vertrag über eine Verfassung für Europa in Rom unterzeichnet. Er hätte durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf fast alle Politikbereiche erneut das Parlament gestärkt. Nach gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden erlangte er keine Rechtskraft. Im Januar 2007 treten Rumänien und Bulgarien bei. Dadurch erhöht sich die Anzahl der Abgeordneten auf 785. Im Juni 2007 unterzeichneten die europäischen Staats- und Regierungschefs den Vertrag von Lissabon. Der Vertrag, der den abgelehnten Vertrag über die Verfassung für Europa ersetzen soll, soll die bestehenden völkerrechtlichen Vertragsgrundlagen des europäischen Integrationsverbandes ändern. Insbesondere soll die Union eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit erhalten.

Am 7. Juni 2009 fand die siebte Direktwahl zum Europäischen Parlament statt, dem jetzt 736 Mitglieder aus 27 Nationen angehören<sup>41</sup>. Die EVP (Christdemokraten/Konservative) bildet mit 265 Abgeordneten weiterhin die stärkste Fraktion. Die zweitstärkste Fraktion bilden die Sozialdemokraten (S&D) mit 184 Abgeordneten, gefolgt von den Liberalen (ALDE) mit 84 Mitgliedern. Die Fraktion der Grünen (Grüne/EFA) hat 55 Mitglieder, dicht gefolgt von den europäischen Konservativen und Reformisten (EKR) mit 54 Mandaten. Die Vereinigten Linken (GUE/NGL) haben 35 Mandate errungen. Die Fraktion der Europakritiker (EFD) ist mit 32 Mandaten vertreten. 27 Mitglieder sind fraktionslos (NI).

Nach der Europawahl änderte das Europäische Parlament seine Geschäftsordnung auch im Hinblick auf die Fraktionen. Erneut wurde das Quorum für die Bildung einer Fraktion abgeändert. Nunmehr kann nach Art 30 Abs 2 GOEP<sup>42</sup> eine Fraktion nur mit mindestens 25 Mitgliedern, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten, dh aktuell sieben, gewählt wurden, gebildet werden. Eine grenzüberschreitende Kooperation soll angeregt und eine nationale Abschottung verhindert werden. Die Arbeitsfähigkeit des größer gewordenen Parlamentes soll gesichert werden.

---

41 Vgl Art 190 EG-Vertrag; mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Parlament auf 751 Mitglieder erweitert.

42 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

## Wachsende Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament

Wie der historische Überblick gezeigt hat, waren die Fraktionen im Europäischen Parlament ursprünglich zusammengesetzt aus Parteidelegationen der einzelnen Länder mit einer gemeinsamen politischen Zugehörigkeit. Bis zur ersten Direktwahl im Jahre 1979 bestimmten die nationalen Parlamente ihre Delegierten jeweils nach unterschiedlichen Verfahren und zeitlich nach den jeweiligen Wahlen zu den nationalen Parlamenten. Während Frankreich und Italien die europäische Bühne nicht mit dem innenpolitischen Gegner teilen wollten, musste in der französischen Nationalversammlung jedes Delegationsmitglied die absolute Mehrheit erreichen<sup>43</sup>. In einigen Ländern war die indirekte Legitimation der Delegierten durchaus fraglich. Die Parlamentarier mit Doppelmandat hatten vor allem bei innenpolitischen Krisen eine Präsenzpflcht im nationalen Parlament und standen der Fraktion nicht zur Verfügung. Die Abhängigkeit von den nationalen Wahlen sorgte für ständige Unruhe und wirkte sich insgesamt betrachtet nachteilig auf das Funktionieren des Parlamentes aus.

Mit der Einführung der Direktwahl nabelten sich das Parlament und auch die Fraktionen von den nationalen Parlamenten ab. Mangels eines einheitlichen europäischen Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament werden die Europaabgeordneten auf der Grundlage nationaler Parteilisten gewählt. Die Kandidatenaufstellung und der Wahlkampf obliegen mithin den nationalen Parteien. Im Regelfall spiegeln sie das Parteiensystem des Heimatlandes wieder. Das Interesse der nationalen Parteien, einen im europäischen Rahmen koordinierten Wahlkampf zu führen, steigt stetig an. Gesehen wird die Chance, die ein solcher Verbund für die Verbesserung der politisch-operativen Möglichkeiten im Hinblick auf die sich zunehmend verdichtende Gemeinschaftspolitik bot<sup>44</sup>. Entscheidend war dabei auch der oben dargestellte stetige Zuwachs der Kompetenzen des Europäischen Parlaments. Da die Kandidatenaufstellung nicht auf europäischer Ebene vollzogen wird, fehlt den Fraktionsführern im Europäischen Parlament ein in vielen nationalen Parlamenten vorhandenes Disziplinierungsinstrument im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten der Fraktionsmitglieder. Darüber hinaus fehlt es auch an einer vom Parlament gewählten Regierung, die von der Unterstützung der Mehrheitsfraktion abhängig ist<sup>45</sup>. Negativ wirkt sich auch das Fehlen einer

---

43 Siehe auch die Darstellung bei Pöhl, Klaus (2004): *Transnationale Fraktionen im Europäischen Parlament* (Programmatik, Rekrutierung, Zusammenarbeit, Finanzierung), in: *Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hg): 375 (379).

44 Vgl. Gresch, Norbert (1998): *Transnationale Parteizusammenarbeit in der EG, 1978, 23 ff.*; Thomas Jansen, *Zur Entwicklung eines europäischen Parteiensystems*, in: *Die Europäische Union als Prozess*, Hrbek, Rudolf/Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Wessels, Wolfgang (Hg): 613 (613f.).

45 Oppelland, Torsten (2006): *Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament*, in: Mittag, Jürgen (Hg) (2006): *Politische Parteien und europäische Integration*, 497 (505).

europäischen Öffentlichkeit aus. Die Fraktionen und ihre Mitglieder unterliegen nicht dem Zwang, sich in einer europäischen Öffentlichkeit profilieren zu müssen<sup>46</sup>.

Mit jeder Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft stieg die Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien. Im März 2007 bestand das Parlament aus sieben Fraktionen, in denen 177 nationale und regionale Parteien vertreten waren. Die Mobilität bezüglich der Fraktionszugehörigkeit ist bei kleinen Parteien besonders groß, weil sie um den eigenen größtmöglichen Einfluss bemüht sind<sup>47</sup>. Neben dieser Parteienvielfalt bringt auch die erhebliche Fluktuation eine besondere Herausforderung für die Fraktionen mit sich. Sowohl 1994 als auch 1999 zogen mehr als 50% Neulinge ins Europäische Parlament ein<sup>48</sup>. Des Weiteren gibt es innerhalb der einzelnen Fraktionen erhebliche Differenzen über den Fortgang der europäischen Integration. In jeder Fraktion existiert immer auch eine europaskeptische Minderheit<sup>49</sup>.

Angesichts dieser vielschichtigen Besonderheiten ist es nicht erstaunlich, dass die Kohäsion der Fraktionen im Europäischen Parlament geringer ist als die der Fraktionen in den meisten Mitgliedstaaten<sup>50</sup>. Die Wissenschaft hat sich schon sehr früh für die Kohäsion innerhalb transnationaler Fraktionen des Europäischen Parlaments interessiert, Modelle entwickelt und sich dabei vor allem am Abstimmungsverhalten bei namentlichen Abstimmungen orientiert, obwohl dies nur einen kleinen Teil parlamentarischer Entscheidungen darstellt<sup>51</sup>. Für die ersten Direktwahlen lag der Wert des „agreement index“<sup>52</sup> für die SPE, die EVP-ED, die Liberalen und auch die Grünen zwischen 0,75 und 0,90, was im Vergleich zu den nationalen Fraktionen in parlamentarischen Systemen, wo der Wert meist um die 0,95 liegt, zwar geringer ist, aber keinen erheblichen Unterschied darstellt. Für die neunziger Jahre haben

46 Neßler, Volker (1997): Die Fraktionen im Europäischen Parlament, in: *EuR*, 311 (319).

47 Pöhl, Klaus (2004): Transnationale Fraktionen im Europäischen Parlament (Programmatik, Rekrutierung, Zusammenarbeit, Finanzierung), in: *Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hg): 375 (383).

48 Hrbek, Rudolf (2004): Das neue Europäische Parlament: mehr Vielfalt – weniger Handlungsfähigkeit?, *integration* 3/94, 157 (163); Pöhl, Klaus (2004): Transnationale Fraktionen im Europäischen Parlament (Programmatik, Rekrutierung, Zusammenarbeit, Finanzierung), in: *Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hg): 375 (383).

49 Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2000): *The European Parliament*, 89.

50 Oppelland, Torsten (2006): Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg): *Politische Parteien und europäische Integration*, 497 (505).

51 Raunio, Tapio (1997): *The European Perspective – Transnational Party Groups in the 1989-1994 European Parliament*; Hix, Simon/Noury, Abdul/Roland, Gérard (2005): *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001*, in: *British Journal of Political Science*, 209-234; Attinà, Fulvio (1990): *The voting behavior of the European Parliament members and the problem of the Europarties*, in: *EJPR*, 557-579.

52 Näheres zur entwickelten Berechnungsformel bei Hix, Simon/Noury, Abdul/Roland, Gérard (2005): *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001*, in: *British Journal of Political Science*, 209 (215).

Hix, Noury und Roland einen steigenden Kohäsionsgrad ermittelt, der durchweg bei knapp über 0,90 liegt, sich also nur noch geringfügig von nationalen Parlamenten unterscheidet. Die große Ausnahme ist die EVP-Fraktion, deren Wert sich von 0,934 in der Wahlperiode 1984 auf nur noch 0,859 in der Wahlperiode 1999 reduziert hat. Durch die Vergrößerung der Fraktion um Konservative und Gaullisten büßte die Fraktion Homogenität und Kohäsion ein. Nach Hix, Noury und Roland liegt der Grund der Zunahme der Werte bei den übrigen Fraktionen darin, dass durch die Zunahme an Macht und Einfluss des Europäischen Parlaments mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens und der Zustimmung zur Wahl der Kommission die Anreize für ein möglichst geschlossenes Fraktionsverhalten deutlich erhöht wurden<sup>53</sup>.

Der beachtliche Kohäsionsgrad der Fraktionen im Europäischen Parlament hat noch weitere Ursachen. Zunächst einmal ist hier die interne Willensbildung in den Fraktionen zu nennen, die im Vergleich zu den nationalen Parlamenten weniger hierarchisch und stärker konsensorientiert ist.<sup>54</sup> Ein hohes Maß an Toleranz ist für den Erhalt der zumeist heterogenen Fraktionen notwendig. Entscheidungen im Europäischen Parlament werden nach langwierigen Aushandlungsprozessen getroffen und die großen Fraktionen stimmen i.d.R. am Ende gemeinsam ab. Aus diesem Grunde führt abweichendes Stimmverhalten von Fraktionsteilen nur selten zu Abstimmungsniederlagen im Parlament.

## Fazit

An der geschichtlichen Entwicklung der Fraktionen im Europäischen Parlament kann man die institutionelle Entwicklung des Europäischen Parlaments deutlich ablesen. Mit der weiteren Ausdehnung der Kompetenzen des Parlaments wird die Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament in Zukunft noch wachsen. Um für die anstehenden Aufgaben gut gerüstet zu sein, ist für die Fraktionen eine starke Parteibasis auf europäischer Ebene, die sie bei ihrer parlamentarischen Arbeit unterstützt, notwendig. Die Entwicklung starker europäischer politischer Parteien bleibt abzuwarten<sup>55</sup>.

53 Hix, Simon/Noury, Abdul/Roland, Gérard (2005): Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001, in: *British Journal of Political Science*, 209 (211); siehe auch Oppeland, Torsten (2006): Das Parteiensystem der Europäischen Union, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hg): *Die Parteiensysteme Westeuropas*, 455 (468).

54 Hix, Simon/Lord, Christopher (1997): Political Parties in the European Union, 128; siehe auch Neßler, Volker (1997): *Europäische Willensbildung: Die Fraktionen im Europäischen Parlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und europäischer Integration*, 176ff.

55 Siehe hierzu den Beitrag von Jürgen Mittag in diesem Band.



# Innenleben und Interaktion von Fraktionen des Europäischen Parlaments

Othmar Karas

---

## Einleitung

In diesem Beitrag werden das Innenleben und die Interaktion von Fraktionen des Europäischen Parlaments sowie ihre Arbeitsweise beschrieben. Einleitend wird die Rolle von Fraktionen in der politischen Entscheidungsfindung erläutert. Es folgen die Voraussetzungen für die Bildung von Fraktionen sowie ihrer Finanzierung. Danach wird auf das Innenleben und die Struktur von Fraktionen eingegangen, wobei die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten), EVP, als Beispiel dienen soll. Abschließend wird die Interaktion der Fraktionen im politischen Willensbildungsprozess erörtert.

Eine Fraktion des Europäischen Parlaments ist ein Zusammenschluss von Abgeordneten und dient der Durchsetzung ihrer gemeinsamen Interessen und Ziele. Das Wort „Fraktion“ ist abgeleitet aus dem lateinischen „frangere“ (= brechen) und bedeutet Bruchteil oder Teil eines Ganzen,<sup>1</sup> hier Teil des Europäischen Parlaments.

Schon beim ersten Zusammentreffen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1952, aus der die Europäische Union, wie wir sie heute kennen, hervorging, stimmten die Mitgliedstaaten darin überein, dass die Zusammenstellung der Institutionen die politischen Tendenzen und die Balance zwischen den Nationalstaaten reflektieren sollte. Die Entscheidung der Abgeordneten eine Kooperationsform zu entwickeln, die ideologische anstelle nationaler Gruppierungen umfasst, wurde als notwendig erachtet, um die Dominanz ausschließlich national orientierter Interessen zu vermeiden.<sup>2</sup> Dass sich die Parlamentsmitglieder nicht nach Nationalitäten, sondern nach politischer Ideologie zusammenfinden, wird als Ausdruck der Supranationalität des Parlaments gewertet.<sup>3</sup> Am 16. Juni 1953 nahm

- 
- 1 Riemann, Ralf (1995): Landtag des Saarlandes (hg vom Präsidenten des Saarlandes), 58, zit n: Yazicioglu, Ümit (2000): Die Bildung von Fraktionen im Parlament: verfassungsrechtliche, wahlrechtliche und geschäftsordnungsrechtliche Vorgaben, Berlin, 9.
  - 2 Raunio, Tapio (2000): Second-rate Parties? Towards a better understanding of the European Parliament's party groups, in: Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors, Knut Heidar, Ruud Kohle, London, 232.
  - 3 Silvestro, RMC 1989, 309 (309), zit n: Neßler, Volker (1997): Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach, 37.

die Gemeinsame Versammlung der EGKS eine EntschlieÙung<sup>4</sup> an, wonach ihre Geschäftsordnung um den Artikel 33a erweitert wurde, der folgenden Inhalt hat: Die Abgeordneten können aufgrund ihrer politischen Zugehörigkeit Fraktionen bilden.<sup>5</sup> In den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften selbst finden die Fraktionen keine Erwähnung, vielmehr werden dort, wie auch im Akt vom 20. September 1976, die Abgeordneten lediglich in nationale Gruppen eingegliedert.<sup>6</sup>

Das Europäische Parlament ist als einziger direkt gewählter Körper der Union allen europäischen Bürgern verantwortlich. Im Direktwahlakt (DWA)<sup>7</sup> und in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GOEP)<sup>8</sup> sind die Grundlagen des Verhältnisses von Abgeordneten und Fraktion geregelt. Die interne Struktur des Europäischen Parlaments verleiht den Fraktionen eine große Bedeutung. So wird beispielsweise der Arbeitsablauf des Europäischen Parlaments durch die Präsidentenkonferenz strukturiert und festgelegt, in der die Fraktionen durch ihre Vorsitzenden vertreten sind.<sup>9</sup> Der jeweilige Fraktionsvorsitzende vertritt dabei die Anzahl der Mitglieder seiner Fraktion, obwohl jede Fraktion nur durch einen Repräsentanten vertreten ist. Die Parteigruppen des europäischen Parlaments, die als Fraktionen bezeichnet werden, bilden die Verbindung zwischen allgemeinem Wahlrecht, Parteien und Parlament. Sie werden heute generell als notwendige Instrumente der parlamentarischen Arbeit akzeptiert.<sup>10</sup>

Das Europäische Parlament formt seine Untergruppen nicht nach nationalen Bestimmungsmerkmalen, wie der Staatsangehörigkeit der Abgeordneten, sondern transnational nach politischen Richtungen über Staatsgrenzen hinweg. Die Parlamentarier einer politischen Gruppe können sich so zu einer Fraktion zusammenschließen. In der politischen Praxis sind Fraktionen im gesamten Spektrum der politischen Reihung von links nach rechts vertreten, eine Aufteilung, die sich auch in der Sitzordnung in den Plenarsälen in StraÙburg und Brüssel

---

4 EntschlieÙung der Gemeinsamen Versammlung vom 16.06.1953, ABI EGKS 1953, 155.

5 ABI 155/53.

6 Art 138 Abs 1 und 2 EWGV, Art 108 Abs 1 und 2 EURATOMV, Art 21 Abs 1 und 2 EGKSV, Art 2 des Aktes vom 20. September 1976, zit n: Rutschke, Gabriele (1986): Die Mitwirkung der Fraktionen bei der parlamentarischen Willensbildung im Europäischen Parlament im Vergleich zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten, Frankfurt aM, 11ff.

7 Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung, ABI L 278 vom 08/10/1976. Art 4.(1): Die Abgeordneten geben ihre Stimmen einzeln und persönlich ab. Sie sind weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden.

8 GOEP: ISSN 1682-881X: Art 2: Die Mitglieder des Europäischen Parlaments üben ihr Mandat frei aus. Sie sind weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden.

9 Bowler/Farrell (1999): Parties and Party Discipline within the European Parliament: A Norms-Based Approach, in: Party discipline and parliamentary government, Bowler, Shaun/Farrell, David/Katz, Richard, Ohio, 210.

10 Heidar, Knut/Koole, Ruud (Hg) (2000): Parliamentary party groups in European democracies: political parties behind closed doors, London, 1.



widerspiegelt. Die in den 27 europäischen Mitgliedstaaten gewählten Vertreter, die meist nationalstaatlichen Parteien angehören, finden sich in einer ihnen entsprechenden politischen Fraktion wieder. Eine gemeinsame Fraktion wird zumeist aus mehreren nationalstaatlichen Parteien gebildet, die Mitgliedschaft in einer europäischen Partei ist für Abgeordnete des Europäischen Parlaments nicht zwingend.<sup>11</sup> Die Eingliederung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments in Fraktionen dient der Effektivität der politischen Entscheidungsfindung. Diese Aufteilung erhöht die Glaubwürdigkeit und den Einfluss auf das Parlament. Durch eine Festlegung bzw. Absprache über das Stimmverhalten innerhalb der Fraktionen können strittige Punkte vor der Plenarabstimmung in kleineren Gruppen diskutiert werden. Dadurch wird die Kompromissfindung innerhalb einer jeden Fraktion vorab diskutiert und somit erleichtert. Mit einer erreichten geschlossenen Fraktionsposition der Fraktion wird danach mit anderen Fraktionen bis zur Plenarabstimmung ein Kompromiss zu finden gesucht.

Ohne diese Konsenssuche wäre das Europäische Parlament nicht handlungsfähig, denn keine Fraktion ist in der Lage, alle anderen Fraktionen zu überstimmen und alleine zumindest einfache Mehrheiten zu garantieren. Die Konsensfindung ist daher essentiell für jegliche effektive europäische Politik. Konsensentscheidungen, also große fraktionsübergreifende Mehrheiten, sind damit die Garantie der Handlungsfähigkeit.<sup>12</sup>

## Voraussetzungen für die Schaffung der Fraktionen

### *Gründung*

Nach der Europawahl im Juni 2009 muss eine Fraktion, gemäß einer Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 9. Juli 2008, aus mindestens 25 Mitgliedern (Abgeordneten) und aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten (derzeit wären das sieben) bestehen. Die große Mehrheit der Abgeordneten gehört einer dieser multinationalen Fraktionen an. Derzeit (Stand September 2009) sind nur 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Die derzeit größte Fraktion im Europäischen Parlament ist die Fraktion der Europäischen Volkspartei, gefolgt von der sozialdemokratischen Fraktion (S&D, Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten) und der liberalen Fraktion (ALDE).<sup>13</sup>

11 Raunio, Tapio (2000): Second-rate Parties? Towards a better understanding of the European Parliament's party groups, In: Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors, Heidar, Knut/ Koole, Ruud (Hg): London, 231.

12 Falkner (1997): Supranationalität, zit n Nebler, Volker: Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach, 173.

13 <http://www.europarl.de/view/de/parlament/Organisation/Fraktionen.html;jsessionid=D9FD9016D90CC9B028A604DD9B5D89AA>, 27.7.2009.

Nach der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments verfügen die Fraktionen über finanzielle, organisatorische und politische Selbstständigkeit gegenüber dem Parlament<sup>14</sup>, die es ihnen erlaubt, sich selbst eine eigene Geschäftsordnung zu geben. Der rechtliche Status von Fraktionen im Sinne einer politischen Körperschaft ist teilweise umstritten. Ob sie bis zur Prozessfähigkeit vor dem EuGH reicht, ist bis dato ungeklärt.<sup>15</sup>

In der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments<sup>16</sup> wird in Kapitel 4 auf die Fraktionen eingegangen. Mindestens 25 Abgeordnete aus einem Viertel der Mitgliedstaaten<sup>17</sup> ist die bereits erwähnte notwendige Hürde zur Bildung einer Fraktion. Diese Mindestgröße wurde eingeführt, um eine Zersplitterung des Parlaments in zu kleine politische Gruppen zu verhindern. Sollte während einer Sitzungsperiode die Mitgliederanzahl einer Fraktion unter 25 fallen, kann jedoch der Präsident des Europäischen Parlaments unter gewissen Voraussetzungen ihr Weiterbestehen beschließen.<sup>18</sup> Jedes Mitglied des Europäischen Parlaments (im Folgenden MdEP) kann darüber hinaus nur einer Fraktion angehören.<sup>19</sup> Die Gründung einer Fraktion muss dem Präsidenten des Europäischen Parlaments gegenüber erklärt werden. In dieser Erklärung müssen der Name, die Mitglieder und der Vorstand der Fraktion bekanntgegeben werden, die Erklärung wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.<sup>20</sup>

Das Vorhandensein der fraktionslosen MdEPs zeugt von den manchmal schwierigen politischen Verhandlungen um schon bestehende, vor allem aber um neu entstehende Fraktionen. Art 33 GOEP regelt die Stellung der fraktionslosen Mitglieder, die jenen Abgeordneten gleichgestellt werden, die einer Fraktion angehören.<sup>21</sup> So teilen sich fraktionslose Parlamentarier zB ein gemeinsames Sekretariat.<sup>22</sup>

---

14 Neßler, Volker (1997): Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach, 38.

15 G/T/E-Bieber, EUV, Art 142/13, zit n Neßler, Volker (1997): Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach.

16 GOEP: ISSN 1682-881X.

17 Art 30 GOEP: ISSN 1682-881X.

18 Gemäß Art 30 Abs 3 GOEP: ISSN 1682-881X kann die Fraktion weiter bestehen, wenn die Fraktionsmitglieder weiterhin mindestens ein Fünftel der Mitgliedstaaten vertreten und wenn die Fraktion bereits länger als ein Jahr besteht.

19 Art 30 Abs 4 GOEP: ISSN 1682-881X.

20 Art 30 Abs 5 und 6 GOEP: ISSN 1682-881X.

21 Rutschke, Gabriele (1986): Die Mitwirkung der Fraktionen bei der parlamentarischen Willensbildung im Europäischen Parlament im Vergleich zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten, Frankfurt aM, 16.

22 Art 33 GOEP: ISSN 1682-881X.

### *Finanzierung*

Der Haushalt der EU wird jährlich von Parlament und Rat gemeinsam verabschiedet. Ein Teil des Haushaltsplanes betrifft auch den Haushalt des Europäischen Parlaments.

Der Parlamentshaushalt wird in einem mehrstufigen Verfahren entschieden, das normalerweise im Februar damit beginnt, dass der Generalsekretär (der Chef der Parlamentsverwaltung) dem Präsidium einen Vorschlag über die Prioritäten und die notwendigen Mittel unterbreitet. Auf der Grundlage dieser Vorlage beschließt das Präsidium den Vorentwurf des Haushaltsvoranschlags, der dem Haushaltsausschuss vorgelegt wird. Ein Mitglied dieses Ausschusses wird damit betraut einen Bericht zu erstellen, der vom Ausschuss verabschiedet wird und der die Prioritäten für die Arbeit des Parlaments im kommenden Jahr festlegt und entsprechende Finanzmittel vorsieht.

Im Mai verabschiedet dann das Parlamentsplenum mit der Annahme dieses Berichts den Haushaltsvoranschlag des Europaparlaments für das Folgejahr. Der Haushaltsvoranschlag wird anschließend in den Entwurf des EU-Gesamthaushaltsplans integriert, der vom Parlament in zwei Lesungen abgeändert und verabschiedet wird, wobei die zweite Lesung im Dezember stattfindet.<sup>23</sup>

Die Fraktionen erhalten im Rahmen des Parlamentshaushalts die für ihre Arbeit notwendigen finanziellen Zuwendungen. Das Parlament stellt den Fraktionen und den fraktionslosen Mitgliedern damit jährlich die entsprechenden Mittel zur Verfügung, mit denen sie ihre Sekretariats- und Verwaltungskosten für den laufenden Dienstbetrieb im Zusammenhang mit ihren politischen Tätigkeiten und ihren Informationstätigkeiten decken können.<sup>24</sup> Über die Verteilung der Mittel auf die Fraktionen und fraktionslosen Mitglieder wird jährlich auf Vorschlag der Konferenz der Präsidenten<sup>25</sup> und des Präsidiums<sup>26</sup> entschieden.<sup>27</sup> Die Auszahlung und Verwendung dieser Mittel sind durch einen Beschluss des Präsidiums gemäß Art 22 Abs 2 der Geschäftsordnung des Parlaments<sup>28</sup> geregelt.<sup>29</sup> Den Fraktionen werden die Mittel zu

<sup>23</sup> <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=DE&id=153>.

<sup>24</sup> 28.6.2000 DE ABI C 181/3.

<sup>25</sup> Der Konferenz der Präsidenten gehören der Präsident des Parlaments und die Vorsitzenden der Fraktionen an. Die fraktionslosen Mitglieder entsenden zwei Abgeordnete aus ihren Reihen zu den Sitzungen der Konferenz, an denen sie ohne Stimmrecht teilnehmen.

<sup>26</sup> Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten und den vierzehn Vizepräsidenten des Parlaments. Die Quästoren sind Mitglieder des Präsidiums mit beratender Stimme.

<sup>27</sup> Rechnungshof, Sonderbericht 13/2000, ABI C 181, 2000/C181/01, 3.

<sup>28</sup> Art 22 Abs 2 lautet: Das Präsidium trifft finanzielle, organisatorische und administrative Entscheidungen in Angelegenheiten der Mitglieder sowie der internen Organisation des Parlaments, seines Sekretariats und seiner Organe.

<sup>29</sup> 28.6.2000 DE ABI C 181/3.

Beginn des Haushaltsjahres überwiesen, wobei die Fraktionsvorsitzenden für die Verwendung der Mittel verantwortlich sind.

Berichte über die Mittelverwendung, die den Buchprüfungsvermerk eines anerkannten Rechnungsprüfungsorgans enthalten müssen, legen die Fraktionen dem Präsidenten bis Ende Juni des Folgejahres vor. Fraktionslose Mitglieder legen der Parlamentsverwaltung Belege vor, die nach denselben Regeln erstattet werden, die auch für fraktionierte Parlamentarier zur Anwendung gelangen.<sup>30</sup>

2007 standen den politischen Fraktionen im Rahmen des Parlamentshaushaltes 50,6 Mio Euro zur Verfügung. Von diesem jährlich neu fixierten Betrag erhält jede Fraktion einen Anteil, der nach einer vorgegebenen Formel berechnet wird. Der Anteil ergibt sich aus Prozentwerten, die sich wie folgt zusammensetzen: Grundsätzlich erhält jede Fraktion 12,5 Prozent des für die Fraktionen vorgesehenen Gesamtbetrags, dazu kommen 45,5 Prozent proportional zur Anzahl der Abgeordneten einer Fraktion, wobei diese Prozentzahl um 5 Prozent pro Sprache, die in einer Fraktion gebraucht wird, erhöht wird. Dazu kommen noch 42 Prozent fixiert auf die Anzahl der Abgeordneten, ohne weitere Budgetanpassung. 2007 betragen diese Summen 18,1 Mio Euro für die – damals noch so benannte – EVP-ED Fraktion, 14,2 Mio Euro für die PES und 6,8 Mio Euro für die ALDE, um hier nur die drei größten Fraktionen zu nennen.<sup>31</sup>

Der relevante Budgetposten für die Fraktionen innerhalb des Parlamentsbudgets ist die Haushaltslinie 3701. Der Verteilungsschlüssel für die Verwaltungsausgaben und die politischen Tätigkeiten der Fraktionen berücksichtigt die Anzahl der Mitglieder und die von den einzelnen Fraktionen benötigten Sprachen (entsprechend der nationalen Zusammensetzung jeder Fraktion).

Der derzeit gültige Verteilungsschlüssel sieht Folgendes vor:

- einerseits einen Betrag für jede Fraktion (75 Prozent der gesamten Mittelausstattung der Fraktionen im Haushaltsposten 3705<sup>32</sup> und 85 Prozent im Haushaltsposten 3706<sup>33</sup>), woraus sich ergibt:
  - für Fraktionen mit 0-39 Mitgliedern: ein Anteil,
  - für Fraktionen mit 40-79 Mitgliedern: eineinhalb Anteile,
  - für Fraktionen mit 80-119 Mitgliedern: zwei Anteile,
  - für Fraktionen mit 120-159 Mitgliedern: zweieinhalb Anteile,

<sup>30</sup> Rechnungshof, Sonderbericht 13/2000, ABI C 181, 2000/C181/01, 4.

<sup>31</sup> Corbett, Richard/Shackleton, Michael/Jacob, Francis (?2007): The European Parliament, London, 99.

<sup>32</sup> Beteiligung an den Sekretariatskosten der Fraktionen und an den Kosten der fraktionslosen Mitglieder.

<sup>33</sup> zusätzliche politische Aktivitäten.

- für Fraktionen mit 160-199 Mitgliedern: drei Anteile,
  - für Fraktionen mit 200-239 Mitgliedern: dreieinhalb Anteile;
- andererseits einen proportionalen Betrag. Wie oben erwähnt, werden dabei die numerische Stärke der einzelnen Fraktionen und ihre jeweilige sprachliche Verteilung (der proportionale Betrag je Abgeordneten und Sprache wird um 5 Prozent erhöht, wobei höchstens elf Sprachen berücksichtigt werden) bewertet. Die Mittel für Informationstätigkeiten beziehungsweise Öffentlichkeitsarbeit werden proportional auf alle Abgeordneten verteilt.<sup>34</sup>

Die 2007 an die Fraktionen gemachten Zuwendungen betragen 5 Prozent des Gesamtbudgets des EP in der Höhe von 397 Mio Euro. Insgesamt beläuft sich der Anteil des Parlamentshaushaltes auf 20 Prozent der Verwaltungsausgaben der EU.<sup>35</sup> Der Gesamtanteil des EU-Budgets, der in die administrative Kostenabdeckung aller Institutionen fließt, betrug 2009 7,7 Prozent des globalen Haushalts der EU (Gesamtbudget 2009: 116 Mrd Euro).<sup>36</sup>

Das Parlament stellt den Fraktionen neben den Finanzmitteln zur Abdeckung der Sekretariats- und Verwaltungskosten sowie der politischen Informationstätigkeiten auch Büroräume, Konferenzräume und technische Ausstattung zur Verfügung.<sup>37</sup>

Einige Fraktionen haben für die interne Mittelverwendung förmliche Regeln und interne Anweisungen erlassen, die im Einklang mit den Vorschriften über den Gesamthaushaltsplan, zB Mittelbindungen, Anweisungsbefugnisse, Feststellung und Zahlung der Ausgaben, Art der Belege, Art der Verträge und Erstattungsmodalitäten, stehen müssen und die interne Mittelverwendung standardisieren.<sup>38</sup>

### Das Innenleben der Fraktionen<sup>39</sup>

Jede Fraktion hat ihre eigenen internen Strukturen. Vor allem der Fraktionsvorstand variiert je nach Größe und Verantwortung der Fraktionen des Europäischen Parlaments. In großen Fraktionen wie der EVP-Fraktion entscheidet beispielsweise der Vorstand für die Fraktion

<sup>34</sup> Rechnungshof, Sonderbericht 13/2000, ABI C 181, 2000/C181/01, 3.

<sup>35</sup> [http://www.europarl.europa.eu/pdf/budget/rapportpublic2007\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/budget/rapportpublic2007_de.pdf), 28.07.2009.

<sup>36</sup> [http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus\\_page/034-31028-161-06-24-905-20080605FCS31027-09-06-2008-2008/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/034-31028-161-06-24-905-20080605FCS31027-09-06-2008-2008/default_en.htm), 28.7.2009.

<sup>37</sup> Corbett, Richard/Shackleton, Michael/Jacob, Francis (?2007), The European Parliament, London, 99.

<sup>38</sup> Rechnungshof, Sonderbericht 13/2000, ABI C 181, 2000/C181/01, 6.

<sup>39</sup> Quelle: <http://www.europarl.europa.eu>, 31.07.2009, außer anderes angegeben.

über die zentralen Punkte, wie politische Stellungnahmen, das Management und das Sekretariat.

Als die beiden größten und am längsten vertretenen Fraktionen haben die „Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP)“ und die „Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D)“ ihre innere Organisation und Position im Parlament konsolidiert.<sup>40</sup>

Fraktionen verfügen über einen eigenen Mitarbeiterstab, der die Abgeordneten bei der Ausschussarbeit unterstützt, über die jeweiligen Tätigkeiten und Fortschritte der Fraktion informiert und den gesamten organisatorischen Betrieb sowie die interne Koordination der Fraktionen organisiert.<sup>41</sup> Die Palette der durch den Mitarbeiterstab zu erfüllenden Aufgaben reicht dabei von der klassischen parlamentarischen Arbeit über die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, Finanz- und Personalverwaltung bis hin zu EDV, Archiv, Veranstaltungsorganisation und Betreuung bzw. Vorbereitung der Gremien des Parlaments und der Fraktion.

Das Europäische Parlament verfügt über detaillierte Regelungen betreffend die Anzahl, Einstufung und Qualifikation der Fraktionsmitarbeiter. Die Gesamtzahl der Mitarbeiter einer Fraktion richtet sich nach der Mitgliederanzahl und der Menge an Sprachen, die in einer Fraktion vertreten sind.<sup>42</sup> Die Anzahl an möglichen Posten ist damit durch die Anzahl der Abgeordneten gedeckelt. Im Unterschied zu Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung, die als EU-Beamte über einen zeitlich unbefristeten Vertrag verfügen, fallen die Mitarbeiter der Fraktionen zwar grundsätzlich ebenfalls unter das EU-Beamtenstatut, verfügen jedoch nur über auf die Wahlperiode befristete Dienstverträge, da eben die Zahl der Mitarbeiter aliquot zur Zahl der Fraktionsmitglieder berechnet wird und so eine Flexibilität in der Personalverwaltung gewährleistet sein muss.

Die Fraktionen als politische Akteure haben im Laufe der letzten Jahre ihre rechtliche und politische Position im Europäischen Parlament verstärkt. Laut der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments sind die Besetzung von Leitungsposten gem Art 12, die Berufung in einen Ausschuss gemäß Art 186 oder die Aufteilung der Redezeit im Plenum gemäß Art 149 nach Proportionalität der Fraktionen zueinander geregelt. Fraktionen verfügen weiters auch über eine breite Palette an verfahrensmäßigen Rechten, zB das Recht, eine mündliche Anfrage an Rat oder Kommission zu richten (Art 115). Diese den Fraktionen zukommenden verfahrensmäßigen Rechte können auch durch einen gemeinsamen Antrag von mindestens

40 Raunio, Tapio (2000): *Second-rate Parties? Towards a better understanding of the European Parliament's party groups*, In: *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*, Knut Heidar, Ruud Kohle, London, 233.

41 Ebd., 235.

42 Zur genauen Aufschlüsselung: Corbett, Richard/Shackleton, Michael/Jacob, Francis (?2007): *The European Parliament*, London, 99.

40 Abgeordneten ersetzt werden. So können gemäß Art 13 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments<sup>43</sup> der Präsident, die Vizepräsidenten und die Quästoren des Parlaments von einer Fraktion oder von mindestens 40 Abgeordneten zur Wahl vorgeschlagen werden. Da nach aktuellem Stand<sup>44</sup> zwei Fraktionen, nämlich die „Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke“ und die „Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie“ über weniger als 40 Mitglieder verfügen, sind diese diesbezüglich gegenüber den fraktionslosen Abgeordneten klar im Vorteil.

Das Europäische Parlament folgt einem genauen in Wochen gegliederten Arbeitsrhythmus, nach dem die politische Arbeit organisiert wird<sup>45</sup>. Am Beginn eines solchen Arbeitszyklus steht die Ausschusswoche, in der derzeit 17 Fachausschüsse und Unterausschüsse<sup>46</sup> tagen. Während der darauffolgenden Fraktionswoche versammeln sich die Fraktionen, um ihre Positionen zur Tagesordnung des Plenums in Straßburg oder Brüssel zu erreichen. Der Arbeitszyklus endet mit der Plenartagung in Straßburg (bzw in Brüssel).

Die Abgeordneten einer Fraktion, die gemeinsam in einem Ausschuss sind, koordinieren ihr Stimmverhalten und ihre Positionen zu den Themen des Ausschusses. Die Willensbildung innerhalb der Fraktionen verläuft dabei weniger hierarchisch als in nationalen Parlamenten, sie wird stärker konsensorientiert und auf Verhandlungen beruhend vollzogen.

Wenn kein vollständiger Konsens zu finden ist, wird in der Regel akzeptiert, dass nationale Delegationen sich nicht an die Fraktionslinie halten.<sup>47</sup> Der Zusammenhalt der Fraktion kann nur durch dieses hohe Maß an gegenseitiger Toleranz gesichert werden, da die Abgeordneten verschiedene (nationale und/oder regionale) Interessen zu vertreten haben. Jeder Abgeordnete ist seinen Wählern, seiner nationalen Partei und seiner Fraktion<sup>48</sup> verpflichtet. Mit diesem Auftrag versehen, werden auf europäischer Ebene, ausgehend von den unterschiedlichen nationalen Interessenslagen gemeinsame Lösungen gesucht. Die Mitglieder der Fraktionen bemühen sich dabei, ihre nationalen Interessen mit dem gemeinsamen europäischen Interesse in Einklang zu bringen.

43 GOEP: ISSN 1682-881X.

44 Juli 2009.

45 <http://www.europarl.europa.eu/activities/introduction/staticDisplay.do?language=DE&id=102>.

46 <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/committeesList.do?language=DE>.

47 Oppelland, Thorsten, Vorreiter der Parteienintegration? Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament für die Bildung supranationaler europäischer Parteien, in: Mittag, Jürgen (Hg.), Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen 2006, 506.

48 Vgl Bailer, Stefanie (2009): The puzzle of continuing party group cohesion in the European Parliament after Eastern Enlargement, in: Intra-Party Politics and Coalition Governments, Gianetti, Daniela und Benoit, Kenneth (Hg), USA/Canada, 190.

Gemäß Artikel 2 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments sind die Mitglieder des Parlaments nicht an Weisungen oder Aufträge gebunden. Im Vergleich dazu kennt das österreichische Parlament die Verpflichtung der Abgeordneten, für die politische Linie eines Klubs zu stimmen, den so genannten ‚Klubzwang‘.<sup>49</sup> Solch eine Verpflichtung gibt es im Europäischen Parlament nicht. Interne Regeln der Fraktionen, so zB in der EVP-Fraktion, verpflichten die Mitglieder allerdings, ein gegen den erreichten Konsens gerichtetes Wahlverhalten vor der Abstimmung der Fraktion mitzuteilen und auch ihre Gründe für ein anderes Abstimmungsverhalten darzulegen.<sup>50</sup>

Auf Grund des hohen Grades an Arbeitsteilung innerhalb der Fraktionen, der sich daraus ergibt, dass jedes Mitglied grundsätzlich nur in einem Ausschuss als Hauptmitglied und einem weiteren Ausschuss als Ersatzmitglied tätig sein kann, erhalten die Mitglieder in der Regel vor der Abstimmung eine „voting list“<sup>51</sup>, die der Fraktionslinie entspricht. In Anbetracht der teils hohen Komplexität zur Abstimmung gelangender Gesetzesmaterien sowie des Umstandes, dass auch über Abänderungen von nur einzelnen Passagen eines Gesetzestextes abgestimmt werden kann, ist es für nicht im betreffenden Ausschuss arbeitende Abgeordnete schwer möglich, einen genügend detaillierten Einblick in jede Materie zu haben. Die „voting list“, die mit den Ausschussvorsitzenden, in den Arbeitskreisen und, wenn kontroversiell, in der Fraktionssitzung erarbeitet bzw abgestimmt wird, gibt Empfehlungen ab, auf die begründet vertraut wird.

Anreize für ein möglichst geschlossenes Fraktionsverhalten werden durch die Zunahme an Macht und Einfluss des Europäischen Parlaments mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens<sup>52</sup> und der Zustimmung zur Wahl der Kommission deutlich erhöht.

Da die EU als supranationale Organisation anders als souveräne Staaten, die nach der klassischen Dreiteilung der Staatsgewalten organisiert sind, nur ihr übertragene Kompetenzen erfüllt, ist das Europäische Parlament auch nicht wie nationale Parlamente organisiert. Die klassisch-parlamentarische Aufteilung in Regierungs- und Oppositionslager existiert nicht, die Fraktionen des Europäischen Parlaments sind nicht wie beispielsweise nationale Parlamentsklubs in Österreich zuständig für eine Regierungsbildung und die Erhaltung der politischen Handlungsfähigkeit. Dieser wesentliche Unterschied schlägt sich am sichtbarsten in

49 Müller, Wolfgang C./Steininger, Barbara: Parliamentary party groups in European democracies: political parties behind closed doors, 71.

50 Art 6 Geschäftsordnung der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten).

51 Oppelland, Thorsten (2006): Vorreiter der Parteienintegration? Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament für die Bildung supranationaler europäischer Parteien, in: Mittag, Jürgen (Hg.): Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen, 506.

52 Ebd, 506f.



der politischen Mehrheitsbildung im Europäischen Parlament nieder, bei der die Fraktionen themenspezifisch immer wieder neue Mehrheiten suchen und finden.<sup>53</sup>

*Beispiel für das Innenleben einer Fraktion:  
die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) EVP<sup>54</sup>*

Als Beispiel der internen Organisationsstruktur einer Fraktion des Europäischen Parlaments soll hier die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) dienen. Sämtliche Erläuterungen über Struktur und Arbeitsweise beziehen sich daher, außer anders angegeben, ausschließlich auf die EVP-Fraktion.

Gegründet wurde die EVP-Fraktion als Christlich-Demokratische Fraktion am 23. Juni 1953 in der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Straßburg. Nach einigen Namensänderungen nahm die Fraktion 2009 den Namen „Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)“ an.

Als Kraft der Mitte hat die EVP-Fraktion stets eine führende Rolle im Europäischen Parlament gespielt und den europäischen Einigungsprozess vorangebracht. Mit derzeit 265 Mitgliedern (Stand September 2009) ist die EVP-Fraktion (engl EPP Group – Group of the European Peoples Party) die weitaus stärkste politische Kraft im Europäischen Parlament. Sie vereint nach der Wahl im Juni 2009 36 Prozent der EU-Abgeordneten.<sup>55</sup> Die zweitgrößte Fraktion ist die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament (S&D), die auf 25 Prozent der Sitze kommt.

Die interne Organisation der EVP-Fraktion ist der von nationalen Parlamentsklubs bekannten Struktur weitgehend ähnlich. Die Vollversammlung der Fraktion wählt den Vorsitzenden sowie zehn stellvertretende Vorsitzende am Beginn und nach Ablauf der Hälfte der Sitzungsperiode, also alle zweieinhalb Jahre.<sup>56</sup> Diese elf gewählten Abgeordneten bilden gemeinsam das Präsidium der Fraktion. Das Präsidium vereinbart unter sich eine Aufgabenverteilung über die Leitung der vier Fraktionsarbeitskreise, des Schatzmeisters und weiterer Funktionen<sup>57</sup>. Weiters vertritt das Präsidium die Fraktion nach außen, trifft in Eilfällen Entscheidungen politischer und strategischer Natur und informiert die Fraktion über getroffene Ent-

53 Heratsch, Franziska (2009: Gibt es europäische Parteien?, <<http://www.km.bayern.de/blz/web/europa/essays/parteien.asp>>, <http://www.km.bayern.de>, 23. Juli 2009.

54 Quelle: Praktischer Leitfaden für Mitglieder. EVP-Fraktion Europäisches Parlament, <sup>2</sup>Brüssel 2009, außer anderes angegeben.

55 <http://www.eppgroup.eu>, 30.07.2009.

56 Art 13 Geschäftsordnung der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten).

57 Art 11 Geschäftsordnung der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten).

scheidungen.<sup>58</sup> Der Fraktionsvorsitzende gibt der Fraktion die politische Führung. Er vertritt die Fraktion nach außen in allen grundsätzlichen Debatten und gegenüber der Öffentlichkeit, er repräsentiert die Fraktion in der Präsidentenkonferenz und bei Diskussionen mit anderen Fraktionen.

Der Fraktionsvorstand der EVP ist die zweite Leitungsebene. Gebildet wird der Vorstand aus dem Fraktionspräsidium, den Leitern der nationalen Delegationen, den Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse, dem Präsidenten und Generalsekretär der Europäischen Volkspartei und jeweils einem zusätzlichen Mitglied pro zehn Abgeordneten einer nationalen Delegation.<sup>59</sup> Der Präsident des Parlaments, gewählt von allen Abgeordneten des Europaparlaments, ist seit Juli 2009 der polnische Abgeordnete Jerzy Buzek. Als Mitglied der EVP-Fraktion gehört auch er dem Vorstand der Fraktion an. Ebenfalls im Vorstand sind für die Sitzungsperiode 2009-2014 jene fünf Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments, die der EVP angehören.

Der Fraktionsvorstand bereitet die politischen Entscheidungen der Fraktion und die aus nationalstaatlicher Sicht relevanten Fragen laut Tagesordnung der Plenarsitzungen vor und schlägt der Vollversammlung die Finanzordnung und Geschäftsordnung, samt Revisionen und Änderungen vor.<sup>60</sup>

Als drittes politisches Gremium treten das Präsidium und die Leiter der nationalen Delegationen einmal pro Monat zusammen, um sich über wesentliche politische Leitlinien zu verständigen.

Die gesamte Fraktion tritt in der Vollversammlung, der so genannten Fraktionssitzung zusammen. Diese findet in der Woche vor der Plenartagung statt, um die Arbeit im Plenum vorzubereiten, sowie in der Regel dreimal während jeder Plenartagung des Parlaments. Neben den aktuellen politisch-parlamentarischen Entscheidungen über die Themen der Plenarwoche entscheidet die Fraktion in diesen Versammlungen über die Aufnahme von Mitgliedern, die Wahlen zum Fraktionspräsidium, die Besetzung der der Fraktion in den Gremien und Ausschüssen des Europäischen Parlaments zustehenden Sitze, die Feststellung und Genehmigung des Fraktionshaushalts sowie über Änderungen der Geschäftsordnung oder der finanziellen Regelungen der Fraktion.

---

58 Art 12 Geschäftsordnung der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten).

59 Art 15 Geschäftsordnung der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten).

60 Art 16 Geschäftsordnung der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten).

Die Festlegung der politischen Position der Fraktion beginnt auf der Ausschussebene. Die Zahl und Kompetenzen der ständigen und nichtständigen Ausschüsse werden auf Vorschlag der Konferenz der Präsidenten vom Plenum des Parlaments eingesetzt. Die ordentlichen Mitglieder und ihre Stellvertreter werden gewählt, nachdem sie von den Fraktionen und den fraktionslosen Mitgliedern benannt wurden. Die Zusammensetzung der Ausschüsse spiegelt soweit wie möglich die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments wider.<sup>61</sup> Jeder Abgeordnete der EVP-Fraktion gehört mindestens einem der Parlamentsausschüsse an und fungiert als stellvertretendes Mitglied in einem zweiten Ausschuss.

Die Ausschüsse beraten eingehend über alle vom Parlament verfassten Berichte, bevor diese vom Plenum endgültig angenommen werden. Die zur Verfügung stehenden Posten in den Ausschüssen (Vorsitzender, stellvertretende Vorsitzende) werden je nach Stärke der Fraktionen, also ihrer Mitgliederanzahl, aufgeteilt. Die Verteilung der Sitze sowie der Leitungsfunktionen geschieht auf Basis des d'Hondt'schen-Verfahrens, das ein Gleichgewicht entsprechend der Sitzverteilung im Parlament unter dem Aspekt der politischen Richtung und der Nationalität gewährleistet. Es beruht auf dem Proportionalitätsprinzip. Jede Fraktion organisiert intern die Verteilung ihrer Mitglieder auf die Ausschüsse.

In allen Ausschüssen bestellt jede Fraktion einen Koordinator. Der Koordinator und ein weiterer Stellvertreter werden aus den Mitgliedern der EVP-Fraktion gewählt, die demselben Ausschuss angehören. Die Koordinatoren der Fraktionen spielen eine zentrale Rolle in der Organisation der Ausschussarbeiten. Sie sind nicht nur die Fraktionssprecher im jeweiligen Ausschuss, sondern auch zuständig für die Aufteilung der Berichte zwischen und innerhalb der Fraktionen.

Pro Dossier (zB Richtlinien- oder Verordnungsvorschlag), das in einem Ausschuss des Europäischen Parlaments behandelt wird, wird ein Abgeordneter als Berichterstatter gewählt. Die Aufgabe des Berichterstatters ist es, im Rahmen eines ‚Berichts‘ die politische und inhaltliche Ausarbeitung der Parlamentsposition zum betreffenden Dossier zu erarbeiten und als Vertreter des Parlaments zu diesem Dossier mit Rat und Europäischer Kommission über die inhaltliche Ausgestaltung des Rechtstextes zu verhandeln.

Jedem Berichterstatter stellen die übrigen Fraktionen nach gängiger Praxis einen so genannten ‚Schattenberichterstatter‘ zur Seite, der als erster Ansprechpartner in den Verhandlungen mit dem Berichterstatter fungiert, den Fraktionsstandpunkt im Plenum darstellt, die Ent-

---

61 Art 186 GOEP: ISSN 1682-881X.

wicklung des Berichts im Ausschuss überwacht und mit den anderen Fraktionsmitgliedern das Abstimmungsverhalten koordiniert.

Zur Vorbereitung der Ausschusssitzungen treffen sich die dem jeweiligen Ausschuss angehörenden Mitglieder der Fraktion in einer Vorbereitungssitzung und koordinieren dort ihre Positionen. Die in einem Ausschuss erzielten Ergebnisse (in der Regel ein im Ausschuss abgestimmter Bericht bzw. eine Entschließung, die in Folge im Plenum des Parlaments beschlossen werden soll), werden dann innerhalb der Fraktion an einen der vier ständigen Arbeitskreise weitergereicht. Diese vier ständigen Arbeitskreise der Fraktion gruppieren thematisch die ständigen Ausschüsse des Parlaments: Der Ständige Arbeitskreis 1 für Auswärtige Angelegenheiten umfasst die Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten, Entwicklung und Internationalen Handel sowie die Unterausschüsse für Sicherheit und Verteidigung sowie Menschenrechte. Der Ständige Arbeitskreis 2 für Justiz und Inneres umfasst den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Bürgerliche Fragen, Justiz und Inneres, den konstitutionellen Ausschuss, den Petitionsausschuss sowie die Ausschüsse für die Rechte der Frau sowie für Kultur, Jugend, Bildung und Medien. Der Ständige Arbeitskreis 3 für Wirtschaft und Umwelt betrifft die Ausschüsse für Umwelt, für Wirtschaft und Währung, für Verkehr und Fremdenverkehr, den Beschäftigungsausschuss sowie die Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie sowie für Binnenmarkt und Verbraucherschutz. Der Ständige Arbeitskreis 4 für Haushalt erörtert die Arbeiten der Ausschüsse für Haushalt, Haushaltskontrolle, Landwirtschaft, Fischerei und für regionale Entwicklung.

Die ständigen Arbeitskreise werden von einem Vorstand unter der Führung eines der Vizepräsidenten der Fraktion geleitet. Der Arbeitskreisvorstand besteht neben dem Vorsitzenden aus den jeweiligen Ausschusskoordinatoren und im Normalfall zwei stellvertretenden Vorsitzenden des Arbeitskreises. Der Vorstand bereitet die Sitzungen der Arbeitskreise vor, bearbeitet die Entwürfe für Fraktionssitzungen und koordiniert die Bearbeitung langfristiger Themenblöcke, um frühzeitig Kernfragen ansprechen zu können.

Gemäß der Geschäftsordnung der EVP-Fraktion treten die Fraktionsgremien (die Fraktions-Vollversammlung, der Vorstand, das Präsidium und die Arbeitskreise) jeweils vor einer Plenartagung des Europäischen Parlaments zusammen, um sich auf die in der Tagesordnung des Parlaments vorgesehenen Themen vorzubereiten.

Sämtliche Berichte und Änderungsanträge dazu werden ebenso wie andere Punkte auf der Tagesordnung (mündliche Anfragen, Entschließungsanträge usw.) zunächst vom zuständigen Arbeitskreis der EVP-Fraktion und anschließend von der Vollversammlung begutachtet; diese legt dann den endgültigen Standpunkt der Fraktion fest. Zusätzlich zu diesen Sitzun-

gen, die in der Regel in Brüssel und Straßburg stattfinden, tritt die Fraktion zweimal jährlich an anderen Orten in der Europäischen Union zusammen.<sup>62</sup>

Die hier geschilderte Strukturierung der Fraktion, nach der zur Entscheidung anstehende Themen von der Ausschussebene über die Arbeitskreise bis zur Vollversammlung der Fraktion weitergereicht werden, stellt eine inhaltlich fundierte und sukzessive alle Abgeordneten einbeziehende Arbeitsmethodik sicher. Nur Themen, in denen weder auf Ausschussebene noch im Arbeitskreis eine fraktionsinterne unstrittige Position gefunden werden konnte, werden zur inhaltlichen Diskussion und Entscheidung an die Vollversammlung der Fraktion weitergereicht. Damit wird einerseits eine effiziente Arbeitsweise sichergestellt, andererseits können alle Mitglieder der Fraktion durch den stufenweisen Aufbau der thematischen Behandlung auf das abschließend erzielte Ergebnis in Form der ‚Voting List‘ für das Plenum politisch und inhaltlich vertrauen.

### Interaktion von Fraktionen

Nachdem im Europäischen Parlament keine Fraktion alleine eine Mehrheit sicherstellen kann, auf die Dauer einer Wahlperiode angelegte Koalitionsbildungen nach nationalstaatlichem Muster unbekannt sind und sich Mehrheiten themenabhängig in verschiedensten Formen finden lassen, erfolgt die Willensbildung und folglich das Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament meist nach dem Konkordanzmodell,<sup>63</sup> dh es wird nach einem Konsens in der Entscheidungsfindung gesucht.

Die dafür notwendigen Kontakte zwischen den verschiedenen Fraktionen entstehen in den Parlamentsausschüssen, in interfraktionellen Arbeitsgruppen sowie durch direkte Kontakte zwischen einzelnen Abgeordneten im Zuge des Verhandlungsprozesses. Um Entscheidungsverfahren möglichst effizient zu gestalten, wird das Ziel einer konsensorientierten Politik verfolgt. Ein Mittel dazu ist die möglichst frühzeitige Beteiligung aller Kräfte, die über den Beschluss mit zu entscheiden haben. Je mehr unterschiedliche Anregungen inhaltlich rechtzeitig aufgegriffen und somit ausreichend berücksichtigt werden, desto konsensfähiger wird der Inhalt des späteren Beschlussvorschlags.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> [http://www.eppgroup.eu/group/de/howwework\\_2.asp](http://www.eppgroup.eu/group/de/howwework_2.asp).

<sup>63</sup> Neßler, Volker (1997): Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach, 150.

<sup>64</sup> Schulze-Fielitz (1997): Gesetzgebung, zit n Neßler, Volker: Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach, 157.

Die Abgeordneten sind darüber hinaus auch von einem dichten Netz aus Interessensvertretern, die gemeinsam mit regionalen oder nationalen Vertretungen und anderen Akkreditoren Kontakte suchen, umgeben. Aus diesem Netzwerk resultieren Informationen unterschiedlicher Provenienz. Durch die Darstellung verschiedenster Standpunkte wird eine sachlich differenzierte und damit kompromissfähige Sichtweise von Problemstellungen gefördert. Die verschiedenen Sichtweisen fördern das Verständnis unterschiedlicher Positionen. Dadurch wird die Offenheit für Argumente „der anderen Seite“ gefördert und die Kompromissbereitschaft und Konsensfähigkeit im Europäischen Parlament insgesamt gesteigert.<sup>65</sup>

In der Kommunikation zwischen den Fraktionen spielen auch sogenannte „package deals“, also Paketlösungen zu bestimmten Themen, eine wichtige Rolle.<sup>66</sup> Diese Lösungen dienen als effizientes Verfahren zur Kompromissfindung, die gleichzeitig garantieren, dass sich das Parlament bei Abstimmungen nicht mit einer Vielzahl zeitaufwändiger und verhältnismäßig kleiner Änderungsvorschläge befassen muss. Der Begriff der „Paketlösung“ ist daher durchaus positiv zu verstehen, handelt es sich doch um ein Mittel zur lösungsorientierten Kompromissfindung.

Bei „Paket-Lösungen“ werden Kompromisse auch oft nicht mehr nur innerhalb eines Politikbereiches, sondern themenübergreifend in verschiedenen Politikfeldern gesucht.<sup>67</sup> Die Fraktionen stimmen annehmbaren Lösungen zu, auch wenn dieser Lösungsansatz einer anderen politischen Richtung entspringt, da sie bei folgenden Verhandlungen auf die Mitarbeit der anderen Fraktionen zählen können. Vor allem die Fraktion der Europäischen Volkspartei und die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament stehen diesbezüglich in engem Kontakt. Die beiden Fraktionen stellen die meisten Mitglieder des Europäischen Parlaments; treffen sie Entscheidungen im Konsens, verfügen sie über eine breite Mehrheit im Plenum und können so ihre Positionen im Verlauf der Entschlussfindung bis zur Beschlussfassung leichter durchbringen.

Auch in *interfraktionellen Arbeitsgruppen*<sup>68</sup>, die zu teilweise sehr spezifischen Themen oder Themenbereichen gebildet werden (ua für Regional- und Minderheitensprachen, Weinbau, Mittelstands- oder Steuerpolitik), wird fraktionsübergreifend über Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Die Bildung einer solchen interfraktionellen Arbeitsgruppe dient dazu, die Mitgliedermeinung besser zu organisieren, zu bündeln und durchsetzungs-

65 Neßler, Volker, aaO, 152.

66 Schulze-Fielitz, aaO, 160.

67 Falkner (1997): Supranationalität, zit n Neßler, Volker, Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach, 158.

68 Zum Thema „interfraktionelle Arbeitsgruppen“ siehe ausführlicher den Beitrag von Reuter, Marco und Mann, Thomas. Die außenpolitische Rolle der Tibet Intergroup.

fähiger zu machen. Die interfraktionellen Arbeitsgruppen tragen damit zu einer Institutionalisierung und Förderung der Kommunikation über Fraktionsgrenzen hinweg bei.<sup>69</sup>

Insgesamt ist festzuhalten, dass in Debatten, in denen es um stark politisierte oder Grundsatzzfragen geht, ein Konsens schwerer zu finden ist. Bei solchen Gelegenheiten bricht ein Rechts/Links-Gegensatz im Plenum auf, der kaum überwindbar ist.<sup>70</sup> Vor allem in Bereichen wie Menschenrechten, Sicherheitspolitik oder Weltwirtschaftsordnung werden ideologische Grenzen spürbar. Diesen politisch schwierigen Situationen, die nationalen Parlamenten aufgrund der eher starren Mehrheitsverhältnisse durch ein klar konturiertes Regierungs- und Oppositionslager fremd sind, wird durch interfraktionelle Zusammenarbeit und eine bewusste Entemotionalisierung der Debatte begegnet.

## Fazit

Fraktionen und ihr Aktionsradius im Europäischen Parlament sind breit angelegt. Sie werden als „Rückgrat“ des Europäischen Parlaments bezeichnet. Sie sorgen für Stabilität, Kontinuität und funktionale Effektivität.<sup>71</sup> Der transnationale Zusammenschluss von MEPs in Fraktionen ist dem Ziel der Europäischen Union förderlich. Das Parlament soll keine von nationalem Denken geprägten Entschlüsse fällen<sup>72</sup>, sondern im Interesse der gesamten Europäischen Union Entscheidungen treffen.

Die in den letzten Jahren und Jahrzehnten schrittweise vollzogene Weiterentwicklung der Rechte des Europäischen Parlaments zielte auch darauf ab, dass sich alle Ansichten im „Forum Parlament“ artikulieren und besser in die europäische Öffentlichkeit gelangen können.<sup>73</sup> Fraktionen haben dabei die Funktion, den Prozess der Willensbildung zu strukturieren, indem sie unterschiedliche nationale Interessen in europäische Interessen nach politischer Richtung zusammenfassen.

Abschließend ist weiters festzuhalten, dass auch ein immer engerer Kontakt zwischen den Fraktionen im Europäischen Parlament mit ihren ‚Schwesternklubs‘ in den nationalen Parlamenten die Präsenz europäischer Problemstellungen in den nationalen Parlamenten erhöht. Das dient nicht allein einer Demokratisierung und Parlamentarisierung der europapoliti-

69 Falkner, *Supranationalität*, zit n Neßler, Volker, a.a.O, 162.

70 Ebd, 168.

71 *Party group behaviour in the European Parliament: an analysis of transnational political groups in 1989-94, parliament*, by Raunio, Tapio (1996), 67.

72 Silvestro, *RMC* 1989, 309 (309) dazu auch Bleckmann, Albert, *Europarecht*, 5. Auflage, Köln ua. 1990.

73 Neßler, Volker (1997): *Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration*, Schwalbach, 41f.

schen Debatte, es wird durch eine solche intensivierte Kooperation auch die nationale parlamentarische Kontrolle der EU-Politik verbessert.<sup>74</sup> Dies ist erstrebenswert, da die EU eben als supranationaler Staatenverbund und nicht als gesamtpolitische Einheit agiert. Die Präsenz europäischer Sachfragen auf nationaler Ebene verstärkt auch die öffentliche politische Diskussion in den Mitgliedstaaten.

---

74 Ebd., 56.



# Political Leadership: Die Fraktionsvorsitzenden des Europäischen Parlaments

Doris Dialer

## EP Group Leadership

Die politische ‚Leadership‘-Forschung fokussiert vorwiegend auf die Rolle von Personen in der Politik. Leadership als Führungsstil, als Managementaufgabe<sup>1</sup> oder als Persönlichkeitsattribut<sup>2</sup> sind zentrale Themen in der empirischen Analyse von politischen Akteuren.

Bei einer näheren Betrachtung der EP-Fraktionsvorsitzenden greift jedoch eine Konzeptualisierung von Political Leadership zu kurz, die lediglich den Einfluss von Persönlichkeiten ins Visier nimmt oder politische Führung mit einem starken Mann oder einer starken Frau an der Spitze identifiziert. Der Einfluss des Einzelnen ist in der Regel sehr beschränkt und das umso mehr, je demokratischer, pluraler und komplexer ein System ist.

Die Fraktionsvorsitzenden – 7. Wahlperiode (2009 – 2014)

Abk	Name	MdEP	Vorsitzende/r
EVP	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)	265	Joseph Daul
S&D	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demo.	184	Martin Schulz
ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa	84	Guy Verhofstadt
Grüne-EFA	Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz	55	Rebecca Harms & Daniel Cohn-Bendit
EKR	Europäische Konservative und Reformisten	54	Michal Kaminski
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/ Nordische Grüne Linke	35	Lothar Bisky
EFD	Fraktion Europa der Freiheit und Demokratie	32	Nigel Farage & Francesco Speroni
NI	Fraktionslose	27	

Die Bedingungen für *Political EP Group Leadership* werden durch die konkreten institutionellen und politischen Rahmenbedingungen, aber auch durch die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments und die Geschäftsordnungen der Fraktionen definiert. Die Füh-

1 Elcock, Howard James (2001): Political Leadership, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

2 Post, Jerrold M. (Ed) (2009): The psychological assessment of political leaders: with profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton, 5th ed, Michigan.

rungsqualität von Fraktionsvorsitzenden bemisst sich dabei in erster Linie an der Erfüllung der ihnen zukommenden Aufgaben und an der Mitgestaltung des fraktionsinternen und interfraktionellen Willensbildungsprozesses.

Die Fraktionschefs gehören sozusagen zum „Führungskader“ des Europäischen Parlaments, einer kulturell und politisch segmentierten supranationalen Institution. Die Fraktionsführung vollzieht sich innerhalb einer kommunikationsintensiven Netzwerk- und Mehrebenenstruktur. In der Praxis der Fraktionsführung nehmen Fragen der Hierarchie und Amtsmacht daher wesentlich weniger Raum ein als in der auf nationaler Ebene angesiedelten Parteiführung.

Im Vordergrund stehen also der Erfolg bzw. das Funktionieren der Fraktion als politische Einheit im Europäischen Parlament. Dabei spielt die Förderung von fraktionsinternen Integrations- und Sozialisationsprozessen durch die Fraktionsvorsitzenden ebenso eine große Rolle wie ihre Sprecherfunktion inner- und außerhalb des Europäischen Parlaments.

Political Leadership auf EP-Fraktionsebene weist ein weiteres Spezifikum auf: Fraktionen sind in sich sehr heterogene Gebilde, die nicht mit der inneren Geschlossenheit von Parteien verglichen werden können. Die einzelnen Landesgruppen, die sog. nationalen Delegationen, führen innerhalb der Binnenstruktur der Fraktionen oft ein deutliches Eigenleben und setzen damit der Fraktionsführung gewisse Gestaltungsgrenzen. Die Fraktionsvorsitzenden sind die Mütter und Väter dieser politischen „Patchwork-Families“.<sup>3</sup>

Dennoch ist die Fraktionskohäsion im Europäischen Parlament erstaunlich hoch. Dies resultiert zum einen aus den arbeitsteiligen Entscheidungsprozessen, fraktionsimmanenter politischer Sozialisation von MdEPs, aber auch aus den Sanktionspotentialen der Gesamtfraktion: Quertreiber können durch Isolation oder Verweigerung wichtiger Ämter abgestraft werden.<sup>4</sup>

Der folgende Beitrag geht also der Frage nach, wie sich die Führungspraxis der Fraktionsvorsitzenden der vier größten politischen Gruppierungen im Europäischen Parlament gestaltet. Anhand welcher Parameter kann eine gelungene Vorsitzführung gemessen werden? Inwieweit konstituiert sich *Political EP Group Leadership* an den Schnittstellen von Öffentlichkeit/Privatheit und Individuum/Kollektiv?

---

3 Héritier, Adrienne (1997): Die Koordination von Interessenvielfalt im Europäischen Entscheidungsprozess: Regulative Politik als „Patchwork“, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 261ff.

4 Sebaldt, Martin (2002): Parlamentarismus im Zeitalter der Europäischen Integration. Zu Logik und Dynamik politischer Entscheidungsprozesse im demokratischen Mehrebenensystem der EU, Opladen, 14f.

Die auf Interviews gestützte empirische Analyse erfolgt im Kontext der institutionellen Rahmenbedingungen des Europäischen Parlaments der 7. Wahlperiode.

## Collective Leadership

### *Der Vorstand der Fraktionen*

Die Fraktionen bestehen aus einem Vorsitzenden (bei den Grünen/EFA und der EFD gibt es zwei Ko-Vorsitzende), dem Vorstand, einem Sekretariat sowie Fraktionsmitarbeitern, die in Anlehnung an nationale Parlamente bestimmten Politikbereichen zugeordnet sind, welche sich inhaltlich ansatzweise an der Ressortgliederung der Kommission orientieren.

Daraus erklärt sich, dass kleinere Fraktionen gegenüber den großen einen strukturellen Wettbewerbsnachteil aufweisen, da aufgrund bescheidener finanzieller Ressourcen die Fülle der parlamentarischen Arbeitslast auf weniger Schultern verteilt werden kann und damit dem Handlungsspielraum von Abgeordneten gewisse Grenzen gesetzt sind.<sup>5</sup>

Der Vorstand bzw das Präsidium der Fraktion besteht üblicherweise aus dem/den Fraktionsvorsitzenden und aus einer bestimmten Anzahl an stellvertretenden Vorsitzenden, einschließlich des Schatzmeisters. Die Aufgabenverteilung des Vorstandes setzt sich im Regelfall<sup>6</sup> wie folgt zusammen:

- Einberufung und Leitung der Fraktionssitzungen;
- Leitung der Fraktion in den Plenarsitzungen;
- Vertretung der Fraktion nach außen;
- Zusammensetzung des Sekretariats: Einstellung, Beendigung von Verträgen und Beförderungen gem den Bestimmungen der Geschäftsordnung;
- Information der Fraktion über die auf den Sitzungen getroffenen strategischen und politischen Entscheidungen;
- Treffen von Ad-hoc Entscheidungen;

---

5 Gut erkennbar wird dies zB im Bereich „Presse und Kommunikation“: die Grünen/EFA verfügen mit vier Presseleuten, die nur die Sprachen Englisch, Französisch und Deutsch abdecken, über wesentlich weniger Möglichkeiten in der Außenkommunikation als die EVP, die mit bis zu 30 Pressereferenten alle Amtssprachen bedient. Die Fraktionsvorsitzenden der beiden großen Fraktionen S&D und EVP haben jeweils einen eigenen Pressesprecher.

6 In den Geschäftsordnungen der einzelnen Fraktionen sind ua auch die Aufgaben der Fraktionsvorsitzenden festgeschrieben.

- Vorbereitung der Entscheidungen des Vorstands und der Fraktion in finanziellen Belangen;
- Finanzordnung der Fraktion (Revisionen und Änderungen).

Durch die besondere institutionelle Einbettung der Fraktionsvorsitzenden erklärt sich, dass Political Leadership hier hauptsächlich nach „innen“ gerichtet ist, sich also am Binnenverhältnis zwischen Fraktionsvorsitzenden und innerfraktioneller „Gefolgschaft“ oder zwischen Fraktionsvorsitzenden und politischen Gegenspielern im Europäischen Parlament abarbeitet und bewähren muss. Die politische Führung ist sozusagen Teil des parlamentsinternen Machtkonzerts und richtet sich nur marginal nach außen, dh die Öffentlichkeit, sprich die EU-Bürger, erfahren wenig bis überhaupt nichts über „ihre“ EP-Fraktionschefs.

Die Fraktionsvorsitzenden sind in erster Linie Mandatsträger und somit Repräsentanten der Europäischen Bürger. In dieser Doppelrolle unterliegen sie einer persönlichen Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern und einer kollektiven Verantwortlichkeit gegenüber der Fraktion. Politische Fraktionsführung kennt zwei Arenen: erstens den intra- und interinstitutionellen Bereich und zweitens den Bereich der öffentlichen Kommunikation zwischen Abgeordneten und Bürgern.

Bei allen Versuchen *Political EP Group Leadership* politologisch festzumachen, hängt der Erfolg eines Fraktionsvorsitzenden letztendlich doch in erster Linie von seinen Führungsqualitäten ab. Verhandlungsgeschick, Kreativität, Durchsetzungsvermögen, Besonnenheit, politische Sensibilität und Gespür für das richtige Timing, intellektuelle, analytische, strategische und rhetorische Fähigkeiten sowie Leidenschaft und Kalkül sind erforderliche Eigenschaften für eine gelungene Vorsitzführung.<sup>7</sup>

## Die Konferenz der Präsidenten

Die Fraktionsvorsitzenden sind zwar in den Fraktionsbinnenstrukturen mit einer gewissen Machtfülle ausgestattet, doch zwingt sie die EP-Praxis des *Collective Leadership* in der interfraktionellen Entscheidungsfindung ganz klar zum Konsens. In einem System ‚kollektiver politischer Führung‘<sup>8</sup> treffen nicht Einzelpersonen, sondern Kollegialorgane die wesentlichen Entscheidungen; die politischen Führungsaufgaben sind auf mehrere vertikale sowie

7 Melchior, Josef (2006): ‚Collective Leadership‘ in der Europäischen Union, ÖGPW 3-Länder-Tagung „Politik und Persönlichkeit“, 30. Nov bis 2. Dez 2006, abrufbar unter: <http://www.oegpw.at/tagung06>.

8 Melchior, Josef (2006): ‚Collective leadership‘ in der Europäischen Union, ÖGPW 3-Länder-Tagung „Politik und Persönlichkeit“, 30. Nov bis 2. Dez 2006, abrufbar unter: <http://www.oegpw.at/tagung06>

horizontale Ebenen verteilt, die auf Kooperation und Interessenausgleich untereinander angewiesen sind.

Politische Führung kann hier als systemischer, institutioneller Output verstanden werden, der aus dem Zusammenspiel der politischen Führungsebenen der Fraktionen resultiert. Akzeptanz und Effektivität sind die wichtigsten normativen Gesichtspunkte, die zur Beurteilung der Qualität politischer Fraktionsführung herangezogen werden. Eine gelungene Fraktionsführung bemisst sich daran, ob Fraktionsvorsitzende responsiv gegenüber den Wünschen und Interessen der Fraktionsmitglieder sind und diese in der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden zu artikulieren wissen.

Die Konferenz der Fraktionsvorsitzenden (offiziell Konferenz der Präsidenten genannt) besteht aus dem EP-Präsidenten, den Vorsitzenden der Fraktionen und zwei (nicht stimmberechtigten) Fraktionslosen. Sie beschließt über die Arbeitsorganisation des Parlaments und Fragen im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsprogramm, legt den Entwurf für die EP-Tagesordnung vor, bestimmt die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten der Ausschüsse, der Untersuchungsausschüsse, der Gemischten Parlamentarischen Ausschüsse, der Ständigen Delegationen und der Ad-hoc Delegationen. Gleichzeitig ist sie zuständig für die Genehmigung der Initiativberichte. Die Konferenz der Präsidenten sichert ferner die Beziehungen zu den anderen Organen der EU sowie zu Drittländern und zu Institutionen oder Organisationen außerhalb der EU.<sup>9</sup>

## Die Interviewpartner im Profil

### *Joseph DAUL (EVP)*

Mit insgesamt 35,9% der 736 Sitze des neuen Parlaments ist die EVP die größte EP-Fraktion. Innerhalb der Fraktion hat sich das Mächteverhältnis seit den Europawahlen 2009 deutlich verschoben. Frankreich, Italien und Polen – die drei Wahlgewinner – werden mehr Einfluss geltend machen gegenüber den vorher dominanten Deutschen und Spaniern. Allgemein stellen die fünf großen Mitgliedsstaaten nun 60% der Abgeordneten in der Fraktion.<sup>10</sup> Die enormen Zugewinne in Frankreich stärken natürlich dem Fraktionsvorsitzenden den Rücken.

---

<sup>9</sup> Art 24 GOEP.

<sup>10</sup> Oberndorfer, Tobias (2009): Die EVP-ED-Fraktion in der Analyse. Die Siegerin – Das Ergebnis aus Sicht der konservativen Fraktion, Webdossier „europa09.eu“, CAP, München.

Der aus Frankreich stammende Joseph Daul (geb 1947, UMP) ist seit Januar 2007 Vorsitzender der EVP-Fraktion und wurde zu Beginn der 7. Wahlperiode mit überwältigender Mehrheit – 225 von 228 Stimmen – wiedergewählt.

1999 wurde er erstmals ins Europaparlament gewählt und leitete ab 2002 den Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI).<sup>11</sup> 2002 wurde er zum Vorsitzenden der Konferenz der Ausschussvorsitzenden berufen, deren Aufgabe es ist, die horizontalen Fragen der 20 parlamentarischen Ausschüsse zu koordinieren und die Tagesordnung der Plenartagungen vorzubereiten.

Im Januar 2007 wurde er in der Nachfolge von Hans-Gert Pöttering<sup>12</sup> zum Vorsitzenden der EVP-ED-Fraktion gewählt. Er blieb zunächst Mitglied des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) und stellvertretendes Mitglied des Ausschusses für internationalen Handel (INTA) und der Delegation in der paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU. Seit 2009 konzentriert er sich ausschließlich auf die Vorsitzführung.

*Der Vorsitz der EVP-Fraktion besteht aus:*

Joseph Daul und 10 stellvertretenden Vorsitzenden – mit einer klaren Aufgabenzuordnung: Jaime Mayor Oreja (Politische Strategie und Europäisches Ideen-Netzwerk), Corien Wortmann-Kool (Arbeitskreis „Wirtschaft und Umwelt“), József Szájer (Parlamentarische Arbeiten), Manfred Weber (Arbeitskreis „Recht und bürgerliche Freiheiten“/Conciliations), Vito Bonsignore (Mittelmeer-Union, Euromed/verantwortlich für den Sonderausschuss über die Finanz-, Wirtschafts- und Finanzkrise), Othmar Karas (Schatzmeister/Kommunikationsstrategie), Paulo Rangel (Beziehungen zu den nationalen Parlamenten), Marian-Jean Marinescu (Arbeitskreis „Haushalt“), Ioannis Kasoulides (Arbeitskreis „Auswärtige Angelegenheiten“) und Gunnar Hökmark.

*Martin SCHULZ (S&D)*

Martin Schulz ist 1955 nahe der belgisch-niederländischen Grenze geboren und gelernter Buchhändler. Von 1982 – 1994 führte er eine eigene Buchhandlung in Würselen (Städtere-

11 Daul engagierte sich als junger Landwirt schon früh in Bauernverbänden. Er studierte Agrarwissenschaften an der École d'Agriculture sowie der École du Syndicalisme Agricole und schloss sein Studium am Institut des Hautes Études de la Défense Nationale ab. 1997 war er nicht nur als Vorsitzender des Verbands der französischen Rindfleischproduzenten aktiv, sondern auch direkt Betroffener, als in Folge der BSE-Krise die Fleischpreise einbrachen.

12 Frühere Vorsitzende waren: Hans-Gert Pöttering (1999–2007, DE); Wilfried Martens (1994–1999, BE); Leo Tindemans (1992–1994, BE); Egon Klepsch (1984–1992, DE); Paolo Barbi (1982–1984, IT); Egon Klepsch (1977–1982, DE); Alfred Bertrand (1975–1977, BE); Hans August Lückner (1969–1975, DE); Joseph Illerhaus (1966–1969, DE); Alain Poher (1958–1966, FR); Pierre Wigny (1958–1958, BE); Emmanuel Sassen (1953–1958, NL).

gion Aachen). Im Alter von 19 Jahren trat er der SPD bei und engagierte sich bei den Jusos. Als mit 31 Jahren jüngster Bürgermeister Nordrhein-Westfalens machte er bereits 1984 von sich Reden. Dieses Amt hatte er von 1984 bis 1998 inne.

1994 wurde Schulz erstmals ins Europäische Parlament gewählt und war zunächst Koordinator der SPE-Fraktion im Unterausschuss Menschenrechte (1994-1999 und 2004-2007) und von 1996-2000 und 1999-2007 Mitglied des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) und stellvertretendes Mitglied des Entwicklungsausschusses (DEVE).

2003 wurde er über Parlamentskreise hinaus bekannt, als Italiens Ministerpräsident Silvio Berlusconi ihm bei seiner Antrittsrede als EU-Ratspräsident im vollbesetzten Plenum vorschlug, sich doch für die Filmrolle eine KZ-Kapos<sup>13</sup> zu bewerben.

Von 2002 bis 2004 war Schulz stellvertretender Vorsitzender und seit Juli 2004 ist er Vorsitzender der Fraktion. Kurz nach den Europawahlen im Juni 2009<sup>14</sup> wurde er als Fraktionsvorsitzender der S&D per Akklamation bestätigt. Basierend auf einer Einigung zwischen der EVP und der S&D, wird Schulz im Jahr 2012 dem polnischen EVP-Mitglied Jerzy Buzek als EP-Präsident nachfolgen.

*Der Fraktionsvorsitz der S&D besteht aus:*

Martin Schulz und 10 stellvertretenden Vorsitzenden: Badia i Cutchet Maria (Spanien), De Keyser Véronique (Belgien), Flašíková Beňová Monika (Slowakei), Hughes Stephen (Verinigtes Königreich), Le Foll Stéphane (Frankreich), Severin Adrian (Rumänien), Susta Gianluca (Italien), Swoboda Johannes (Hannes) (Österreich), Ulvskog Marita (Schweden) und der Schatzmeisterin Herzog Edit (Ungarn).

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Guy Verhofstadt (geb 1953) wurde bereits im Alter von 19 Jahren Vorsitzender der liberalen flämischen Studentenvereinigung in Gent. Vier Jahre später saß der junge Jurist bereits im Stadtrat. Verhofstadt bekleidete in der Folge mehrere wichtige politische Ämter, ua arbeitete er als politischer Berater des Präsidenten der Partei für Frieden und Fortschritt (PVV), Willy De Clercq, war Mitglied des belgischen Repräsentantenhauses, stellvertretender Minister-

<sup>13</sup> Berbalk, Otmar/Daniel, Ellen (2003): Ein Mann sieht Rot. Berlusconi hat seiner Entgleisung im EU-Parlament noch eine Peinlichkeit hinzugefügt, in: Focus Magazin, Nr 28.

<sup>14</sup> Die SPD fuhr bei der Europawahl 2009 ihr bisher schlechtestes Ergebnis bei einer bundesweiten Wahl seit 1949 ein – und lag mit 20,8% noch unter dem Negativrekord von 21,5 Prozent bei der Europawahl 2004.

präsident und Haushaltsminister, Senator, Vorsitzender der PVV sowie Vorsitzender der Flämischen Liberalen und Demokraten (VLD).

Im Juli 1999 wurde Verhofstadt belgischer Ministerpräsident und führte drei unabhängige Regierungen über die Dauer von fast zehn Jahren an. Zusätzlich zu seinen Aufgaben als Politiker hat Verhofstadt eine Reihe von Büchern geschrieben, ua *The United States of Europe* (2006), *The New Age of Empires* (2008) und *Emerging from the Crisis: How Europe can Save the World* (2009).

Seit Juni 2009<sup>15</sup> ist Guy Verhofstadt Mitglied des Europäischen Parlaments und wurde zu Beginn der 7. Wahlperiode einstimmig zum Fraktionsvorsitzenden der ALDE gewählt. Er folgt damit Graham Watson (UK) nach, der diese Funktion die letzten acht Jahre innehatte. Verhofstadt ist Mitglied im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO).

*Der Fraktionsvorsitz<sup>16</sup> der ALDE umfasst*

neben dem Vorsitzenden Guy Verhofstadt und dem ersten stellvertretenden Vorsitzenden Lambsdorff Graf Alexander fünf weitere stellvertretende Fraktionsvorsitzende: De Sarnez Marielle (Frankreich), Jäätteenmäki Anneli (Finnland), Parvanova Antonyia (Bulgarien), Rinaldi Niccolò (Italien), Vălean Adina-Ioana (Rumänien).

*Daniel COHN-BENDIT und Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

*Daniel Cohn-Bendit*, 1945 in Montauban (Frankreich) geboren, ist deutsch-französischer Politiker, Publizist und TV-Moderator. Bekannt wurde er in beiden Ländern als „Dany le Rouge“, Schlüsselfigur während der 68er Studentenrevolte. 1984 trat er den Grünen bei, wo er von Anfang an dem Realo-Flügel angehörte.

Er ist seit 1994 Mitglied des Europäischen Parlaments – und wurde alternierend in Deutschland und in Frankreich (wie im Juni 2009) gewählt.

15 In Belgien traten gleich zwei prominente liberale Kandidaten bei der Europawahl an. Die wallonischen Liberalen des Mouvement Reformateur (MR) hatten mit Louis Michel den scheidenden Entwicklungskommissar an die Spitze ihrer Liste gesetzt, während die flämischen Liberalen der Open VLD Guy Verhofstadt ins Rennen schickten. Von den 22 belgischen EP-Sitzen gingen drei (12,9%) an die flämischen Liberalen der Open VLD (8,7%) und zwei an die wallonischen Liberalen der MR; vgl. Wientzek, Olaf/Haberkamp, Andrea (2009), Die Europawahlen 2009 in den Beneluxländern, Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, Europabüro Brüssel.

16 Laut Art 6 der Geschäftsordnung der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (angen. in der Fraktionsitzung vom 4. Februar 2009) werden mindestens drei und höchstens sechs stellvertretende Vorsitzende in geheimer Wahl nach dem Präferenzwahlssystem gewählt. Zwei der stellvertretenden Vorsitzenden übernehmen jeweils das Amt des Schatzmeisters bzw. des Geschäftsführers der Fraktion. Der deutsche FDP-Europaabgeordnete Alexander Graf Lambsdorff wurde einstimmig zum 1. stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gewählt.



So holte er 1994 in Frankfurt 17,8% der Stimmen für die Grünen, die landesweit ca 10% der Wählerstimmen erhielten. Im Juni 1999 zog er als Spitzenkandidat der französischen Grünen (Les Verts) in das Europaparlament ein. In Paris stimmten 17% der Wähler für „Dany le Vert“, landesweit 9,7%. Von 1999-2002 war er Vorsitzender der Delegation im gemischten parlamentarischen Ausschuss EU-Türkei.

2002 bis 2009 war Cohn-Bendit zusammen mit Monica Frassoni (Italien), seit 2009 ist er gemeinsam mit Rebecca Harms Ko-Vorsitzender der Grünen/EFA. 2003 initiierte er die Gründung der Europäischen Grünen Partei (EGP).

In der 6. Wahlperiode des Europäischen Parlaments war er Mitglied des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (ECON) und des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (AFCO). Mit Beginn der 7. Wahlperiode (2009-2014) ist er Mitglied im Haushaltsausschuss (BUDG).

Bei den Europawahlen 2009 kandidierte Cohn Bendit wieder in Frankreich, dieses Mal als Spitzenkandidat von Europe Écologie, die landesweit mit 16,28% drittstärkste politische Kraft wurde – lediglich 0,2% (ca 38.000 Stimmen) hinter den Sozialisten.<sup>17</sup>

*Rebecca Harms* ist gelernte Baumschul- und Landschaftsgärtnerin. Sie wurde von der Anti-Atomkraft-Bewegung politisch geprägt. Bekannt geworden ist sie in Deutschland durch ihren Einsatz gegen das Atom-Endlager in Gorleben. 1984 begann ihre erste und intensive Zusammenarbeit mit den Grünen. Sie ging als Assistentin ihrer politischen Wegbegleiterin Undine von Blotnitz ins Europäische Parlament. Gemeinsam erarbeiteten sie ua den Bericht über die Folgen der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl.

Von 1994 bis 2004 war sie Mitglied des Niedersächsischen Landtages und dort bis 2004 Fraktionsvorsitzende der grünen Fraktion. Seit 1998 wirkt Rebecca als Mitglied des Bundesparteirates von Bündnis 90/Die Grünen an der Spitze der Bundespartei mit.

Bei der Europawahl 2004 zog sie als Spitzenkandidatin von Bündnis 90/Die Grünen ins Europäische Parlament ein. Dort war sie Sprecherin der deutschen Delegation sowie stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Grünen/EFA und insbesondere in Sachen Klimaschutz und Energiepolitik aktiv.

Bei der Europawahl in Deutschland 2009<sup>18</sup> erhielt sie als Spitzenkandidatin der Grünen wiederum ein Mandat und wurde zu Beginn der 7. Wahlperiode einstimmig zur Ko-Vorsitzenden der Grünen/EFA gewählt.

---

<sup>17</sup> Die Zutaten für den Erfolg von Europe Écologie waren Spitzenkandidaten aus den unterschiedlichen Bewegungen für die acht Bezirke in Frankreich, ein gemeinsames klares pro-europäisches Programm, sowie eine sehr effiziente Wahlkampagne, und natürlich die charismatische Persönlichkeit Cohn-Bendits. Die Grünen konnten das doppelte Ergebnis des Mouvement Démocratique (MoDem) von François Bayrou erreichen, die Front National mit Le Pen fuhr mit 6,5% ein schwaches Ergebnis ein.

<sup>18</sup> Mit 12,5% haben die Grünen in Niedersachsen das bundesweite Ergebnis von 12,1% noch übertroffen. Im Landkreis Lüchow-Dannenberg, Heimat der Spitzenkandidatin Rebecca Harms, sind die Grünen mit 29,9% (2004: 26,8%) nunmehr zweitstärkste Partei.

Rebecca Harms ist stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und im Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI). Außerdem ist sie Mitglied der Delegation im Parlamentarischen Kooperationsausschuss EU-Ukraine.

*Der Vorstand der Grünen/EFA setzt sich zusammen aus:*

den zwei Ko-Vorsitzenden, der ersten Stellvertreterin Jill Evans (Vorsitzende der EFA, Wales), und sechs stellvertretenden Vorsitzenden: Reinhard Bütikofer (Schatzmeister, Deutschland), Marije Cornelissen (Niederlande), Eva Lichtenberger (Österreich), Raül Romeva (Spanien), Claude Turmes (Luxemburg), Emilie Turunen (Dänemark).

## Interviews mit den Vorsitzenden der vier größten EP-Fraktionen

Der standardisierte Interviewleitfaden folgt dem Dialogprinzip, dh es handelt sich um offene indirekte Frageformulierungen, die eine geschlossene Ja/Nein-Antwort ausschließen. Die Informationen wurden mittels eines die Fragen und ihre Reihenfolge wörtlich festgelegten, vollstrukturierten zehn Fragen umfassenden Leitfadens erhoben. Ursprünglich war eine mündliche Befragung oder zumindest ein Telefoninterview aller Fraktionsvorsitzenden vorgesehen.

Mündliche Interviews konnten nur mit den Ko-Vorsitzenden der Grünen/EFA, Daniel Cohn-Bendit und Rebecca Harms, geführt werden. Hier ist anzumerken, dass die „Interviewerin“ den Befragten in ihrer Doppelfunktion als Fraktionsmitarbeiterin einerseits und als Mitherausgeberin des Sammelbandes gegenübertrat. Bei beiden Interviews fand der Interviewleitfaden Anwendung, doch wurde durch improvisiertes Nachfragen sowie Umstellung und Umformulierung von Fragen auf die Interviewpartner eingegangen.

An die Fraktionsvorsitzenden Joseph Daul (EVP), Martin Schulz (S&D) und Guy Verhofstadt (ALDE) wurde der Interviewleitfaden per Mail übermittelt. Verhofstadt zog es vor auf Englisch zu antworten. Das Interview wurde aus Gründen des besseren Leseflusses und der Gegenüberstellung der Antworten ins Deutsche übersetzt.

### **1. Inwieweit hat man als Vorsitzende/r die Möglichkeit, Schwerpunkte in der politischen Arbeit der Fraktion zu setzen?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Das Setzen der Schwerpunkte der politischen Arbeit ist natürlich eine der Hauptaufgaben eines Fraktionsvorsitzenden. Dabei entscheide ich aber nicht alleine, sondern gemeinsam

mit den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden oder den zuständigen Gremien, also zum Beispiel dem Fraktionspräsidium oder der Gesamtfraktion. Der Fraktionsvorsitzende muss dabei zwischen unterschiedlichen Anliegen vermitteln.

*Martin SCHULZ (S&D)*

Als Vorsitzender einer parlamentarischen Fraktion habe ich, weil ich ja als Generalist arbeiten kann, in der Tat Möglichkeiten politische Schwerpunkte zu setzen. Es ist sogar meine Aufgabe als Fraktionsvorsitzender eine Grundorientierung zu geben. Das geht aber nur, wenn man dabei gut unterstützt wird. Ich habe eine Reihe von wirklich hervorragenden Stellvertretern und sehr guten Mitarbeitern, auf die ich mich verlassen kann.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Der Fraktionsvorsitzende hat eine doppelte Verantwortung gegenüber seinen Abgeordneten. Zum einen stößt er intern die politische Debatte an und moderiert diese; zum anderen ergreift er die politische Initiative und trägt auch in der Außenkommunikation die Verantwortung dafür.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Klar, der Vorstand kann die Hierarchisierung der Diskussion entscheidend gestalten. Er nimmt Einfluss auf die politische Meinung, ist Mediator, Impulsgeber und durch sein Vorschlagsrecht strukturiert er das Themen-Setting.

Ich bin Ko-Vorsitzender, das heißt, wir – Rebecca Harms und ich – teilen uns die Arbeit entlang unserer politischen Schwerpunkte auf. Sie macht mehr Umwelt und Energie, auch Ukraine und Russland; ich kümmere mich um die Außenpolitik, um Menschenrechtsfragen, etc. Natürlich werden auch viele Entscheidungen ad-hoc getroffen – beides ist da!

Die EFD hat mit dem britischen EU-Skeptiker Nigel Farage und dem Italiener Francesco Speroni von der Lega Nord auch zwei Fraktionsvorsitzende, aber sicher nicht, weil sie sich etwas teilen wollen, sondern weil sie zwei komplett verschiedene politische Strömungen vereinen müssen. Die anderen Fraktionschefs beneiden uns nicht um den Ko-Vorsitz, die würden ihr Amt nicht gerne teilen.

*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Die Festlegung der Schwerpunkte entspricht den Kernkompetenzen von „Dani“ und mir. Wir sind beide Grüne. „Dani“ ist ein Neo-Öko, ich habe mich von Beginn an mit Themen wie Nachhaltigkeit, Energiewende und Klimawandel beschäftigt. Ich denke, dass wir uns gerade deswegen sehr gut ergänzen. Im Rahmen der rotierenden Präsidentschaft bin ich momentan für die schwedische Ratspräsidentschaft (mit dem UN-Klimagipfel in Kopenhagen) zuständig, Daniel macht dann die spanische Präsidentschaft in der 1. Hälfte 2010. So

steht man für sechs Monate etwas mehr im Vordergrund, kann sich aber dann wieder etwas zurückziehen, weil man ja zu zweit ist.

## **2. Wie sehen Sie sich selbst? Vertreten Sie die Fraktion nach außen, sind Sie Sprachrohr der Fraktion?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Natürlich repräsentiert der Fraktionsvorsitzende die Fraktion, aber er tut dies selten alleine. Fraktionsarbeit ist Teamarbeit, und deshalb ist auch hier die Arbeit auf mehrere Schultern verteilt. So gibt es für jeden Ausschuss des Parlaments einen Fraktionssprecher, bei uns Koordinator genannt. Und auch die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Fraktion insgesamt sprechen.

*Martin SCHULZ (S&D)*

Natürlich vertrete ich die Sozialdemokratische Fraktion nach Außen, das ist meine Aufgabe. Als besonders wichtig empfinde ich, die Einheitlichkeit der Fraktion und die durch Absprache innerhalb der Fraktion festgelegten Standpunkte nach Außen zu kommunizieren. Insofern kann man schon davon sprechen, dass ich ein Sprachrohr der Fraktion bin – aber sicherlich bin ich nicht das einzige Sprachrohr meiner Fraktion.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Im Verlauf der Jahre hat die ALDE eine ambitionierte Kultur der Offenheit in ihrer politischen Arbeit etabliert. Unsere Fraktion ist Diskussionsforum, aber auch „Königsmacherin“ im Machtgefüge des Parlaments. Hier ist es Aufgabe des Präsidenten, die Öffentlichkeit zu informieren und EP-intern zu kommunizieren, um den politischen Einfluss der Gruppe insgesamt zu maximieren.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Indem ich ich bin, dh immer ein- und derselbe bin, bin ich auch Sprachrohr der Fraktion. Als europaweit anerkannte Autorität werde ich gehört. Manchmal ist es ein Balanceakt, da ich die Fraktion mitnehmen muss. So war ich gegen die neue EU-Außenbeauftragte Kathrin Ashton und den ständigen Ratspräsidenten Van Rompuy wesentlich kritischer und klarer in meinen öffentlichen Äußerungen als die Fraktion. Innerhalb meiner Fraktion wollte man eher kalmieren, den beiden einfach eine Chance geben und sich nach außen nicht so klar positionieren.

*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Schon im Verlauf der letzten Jahre genoss ich großes Vertrauen in der „alten“ Fraktion. Ich war ja bereits „Quasi-Sprecherin“. Die Fraktion fühlt sich, so glaube ich, sehr gut von mir vertreten. Ich pflege einen sehr kollegialen Führungsstil. Als Vorsitzende sehe ich es auch als meine Aufgabe, die Fraktion als Ganzes, aber vor allem auch Leute mit Potential voranzubringen.

**3. Sie sind Mitglied in der Konferenz der Präsidenten. Welche Reibungspunkte gibt es dort?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Reibungspunkte mag es zwar manchmal geben, aber alles in allem arbeiten wir sehr eng zusammen. Das Vermitteln zwischen unterschiedlichen Standpunkten macht schließlich die Politik aus. Dazu kommt, dass das Europäische Parlament im Allgemeinen sehr konsensorientiert arbeitet.

*Martin SCHULZ (S&D)*

In der Konferenz der Präsidenten wird über den Zeitplan und die Tagesordnung der Plenartagungen, über die Zusammensetzung der Ausschüsse und Delegationen sowie über die Legislativplanung entschieden. Jeder Fraktionschef, jede Fraktionschefin stimmt mit dem Gewicht aller Abgeordneten der Fraktion ab, dh wir geben die Stimmen gebündelt ab. Deshalb ist nicht nur das Gremium an sich sehr einflussreich, sondern auch jedes einzelne Mitglied. Die Reibungspunkte in der Konferenz der Präsidenten sind grundsätzlich die gleichen wie im Parlament. Die Trennungslinien verlaufen bei den meisten Themen zwischen Rechts und Links, wobei viele strukturelle Entscheidungen von der EVP und der S&D Fraktion gemeinsam getroffen werden.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Innerhalb der Konferenz der Präsidenten gehört die ALDE dem pro-europäischen Flügel an. Wir stellen uns ganz klar gegen jede politische Positionierung, die im Widerspruch zur europäischen Idee, zum europäischen Einigungsgedanken steht oder diese/n versucht zu unterminieren.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Die Konferenz der Präsidenten ist eine machtvolle Institution, ein Gremium der Eitelkeiten, das hinter verschlossenen Türen tagt. Die großen Fraktionen – mit den Liberalen im Schlepptau – haben den Hang dazu, alles untereinander auszumachen. Es fällt ihnen aber

schwer mich zu übergehen, weil sie meine mediale Präsenz fürchten. Sie wissen nicht, wann ich mit etwas an die Öffentlichkeit gehe.

*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Vor allem als Vorsitzende einer kleinen Fraktion muss man sehr gut und präzise vorbereitet sein, um die Anliegen der Fraktion dort vertreten zu können. Es ist ein sehr mächtiges, um nicht zu sagen das mächtigste Gremium des Europäischen Parlaments, da hier die Leitlinien bestimmt werden. Die Tagesordnungen und Protokolle der Konferenz der Präsidenten werden innerhalb unserer Fraktion kommuniziert und damit der Rest der Fraktion inkludiert.

#### **4. Braucht man als „Chef/in“ einer Fraktion Managerqualitäten?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Auf alle Fälle! Ohne Verständnis für andere Menschen und viel Fingerspitzengefühl geht in so einem Amt gar nichts. Als Fraktionsvorsitzender erteile ich meinen Fraktionskollegen keine Befehle, sondern will gemeinsam mit ihnen die Politik und die Standpunkte unserer Fraktion erarbeiten. Nicht Befehlen lautet also die Parole, sondern Vermitteln. Da braucht man ein offenes Ohr für die Anliegen anderer und viel Einfühlungsvermögen!

*Martin SCHULZ (S&D)*

Als Chef oder Chefin einer Fraktion braucht man meiner Meinung nach schon Führungsqualitäten, ganz besonders: Geduld, Ruhe, Zuhören können und ein gutes Zeitmanagement. Bei all diesen Punkten habe ich in den vergangenen fünf Jahren Fortschritte gemacht, aber es gibt bestimmt bei einigen Punkten noch etwas zu lernen. In die Stellenbeschreibung würde ich auch hineinschreiben: zwischen verschiedenen Interessensgruppen vermitteln, Konflikte schlichten und tragfähige Mehrheiten organisieren zu können.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Leadership impliziert die Fähigkeit zu managen. Es geht darum, das Beste aus dem Reichtum und der Vielfalt der Gruppe herauszuholen.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Managerqualitäten? Auf alle Fälle braucht man ein Managergefühl, in erster Linie für das Personal. Es sind immerhin 60 Leute, die ich zusammenhalten muss. Hier sollte man in der Beurteilung gerecht sein und klare Linien ziehen, in Abstimmung mit dem Generalsekretariat. Sehr oft klagen Fraktionsmitarbeiter darüber, dass sie zu wenig verdienen würden. Doch sind diese „schlechten“ Gehälter mit denen eines Studienrates vergleichbar. Das Europäische Parlament ist eine Welt für sich.

*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Ätsch (lacht)! Ich bin Gärtnerin und kam damals als Quereinsteigerin zu den Grünen in Niedersachsen. Ich hatte nicht einmal ein Parteibuch. Das mit dem Vorsitz scheint gut zu funktionieren. Aber vor allem mag ich meine Arbeit, selbst im Konflikt. Nach nur sechs Monaten kann man noch nicht beurteilen, ob ich alle Qualitäten besitze, die das Mehr an Verantwortung als Vorsitzende erfordert.

**5. Fraktionen sind in sich sehr heterogene Gebilde. Wie gehen Sie mit diesem Mix aus verschiedenen politischen Traditionen und Ausrichtungen um?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Also zunächst einmal sind unterschiedliche politische Traditionen und Ausrichtungen ja eine Bereicherung! Als EVP-Fraktion vertreten wir Parteien aus 26 Mitgliedstaaten, und die Stimmen vieler Tausend Menschen in diesen Ländern. Das kann helfen, Lösungen für gesamteuropäische Probleme zu finden. Mit einer zu engen Perspektive ist das nicht möglich.

*Martin SCHULZ (S&D)*

In einer multinationalen Parlamentsfraktion müssen die nationalen Traditionen und die politischen Flügel der Delegationen sowie die politische Ausrichtung der Heimatpartei und ihre Position als Regierungs- oder Oppositionspartei berücksichtigt werden. Eine Vielzahl an verschiedenen Dingen unter einen Hut zu bringen, das ist unser Job als Fraktionsvorsitzende. Das verlangt viel Fingerspitzengefühl, manchmal aber auch klare Entscheidungen. Unterschiedliche Politiktraditionen und Politikausrichtungen miteinander zu versöhnen, ist der Auftrag einer Fraktion im Europa-Parlament.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Klarheit und Transparenz in den politischen Abläufen sowie Offenheit und Engagement sind die Grundvoraussetzungen für den Zusammenhalt unterschiedlicher politischer Kulturen in der Fraktion. Darüber hinaus wird Heterogenität bei uns – wie generell in der Europäischen Union – als Bereicherung und nicht als Last gesehen.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Das interne Zusammenwachsen der Fraktion gleicht einem Prozess, wo die Fraktionsvorsitzenden gefordert sind. Natürlich gibt es Unterschiede, Konflikte, aber auch viele Gemeinsamkeiten. Es besteht auch eine Dynamik zwischen jungen und älteren, erfahrenen und neuen Abgeordneten. Die jungen besitzen eine positive Ungeduld, die neuen stellen viele Fragen, das ist gut für die Fraktion.

*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Daniel wurde in Frankreich gewählt, ich in Deutschland. Trotz einer bestimmten Affinität ist die Führung der Fraktion nicht national geprägt. Dafür sind ja die Delegationsleiter zuständig. Für die deutsche Gruppe ist Delegationsleiter Reinhard Bütikhofer zuständig. Die Piratenpartei ist überraschend handzahn. Engström mutet geradezu bescheiden an. Ich dachte, dass die in Sachen Internet und so alles bei uns umkrepeln würden. Da hat wohl der Name getäuscht. Wir werden sehen, was passiert, wenn durch den Vertrag von Lissabon noch eine zweite Piratin aus Schweden dazukommt.

**6. Welche nationalen Delegationen sind in ihrer Fraktion dominant und inwieweit wirkt sich das auf die konkrete politische Arbeit aus?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Unsere Fraktionsarbeit ist kein Nullsummenspiel, nach dem Motto „der eine gewinnt, der andere verliert“. Das Gegenteil ist der Fall: wir sind nur zusammen stark. Das gilt für alle nationalen Delegationen in unserer Fraktion. Denn kein EU-Land alleine kann die grenzüberschreitenden Probleme unserer Zeit lösen. Ob bei der Bekämpfung des Klimawandels oder der grenzüberschreitenden Kriminalität: eine Lösung findet sich nur, wenn wir zusammenstehen.

*Martin SCHULZ (S&D)*

In meiner Fraktion gibt es keine nationale Delegation, die dominant ist. Bei uns sind große und kleine Delegationen gleichberechtigt – ganz im Geiste der Sozialdemokratie. Übrigens ist die sozialdemokratische Fraktion die einzige Fraktion im Europa-Parlament, in der alle 27 EU-Mitgliedsstaaten vertreten sind.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

In der ALDE geht es weder um die Dominanz von Delegationen noch um deren Marginalisierung. Diskussionen finden offen statt, sodass sogar die kleinste Delegation Teil der politischen Entscheidungsfindung innerhalb der Fraktion ist.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Natürlich kann man nicht nur von zwei dominierenden Gruppen sprechen, obwohl die deutsche und französische Delegation mit jeweils 14 Abgeordneten sehr groß ist. Unterschiedliche Haltungen gibt es beim Palästina-Israel Konflikt. Da sind die Deutschen natürlich aus historischen Gründen sehr sensibel. Das Thema wird sehr emotional diskutiert. Dass ich sowohl in Deutschland als auch in Frankreich politisch verankert bin, spielt hier weniger eine Rolle. Es geht darum, Gemeinsamkeiten zu finden und die Fraktion zusammenzuhalten.



*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Vor allem ist es gut, dass beide, die Deutschen und die Franzosen, gleich stark sind. So kommt es zu keinen Dominanzkämpfen und die Fraktion wird in ihrem Kern ausbalanciert. Die Franzosen haben profilierte Leute aus der NGO-Szene an Bord gebracht. Das tut der Fraktion gut. Ganz spannend ist das Verhältnis von Partei und politischer Bewegung (NGO).

Mit Eva Joly, die ja in Frankreich sehr prominent ist, wird der Bereich Entwicklungspolitik mehr wahrgenommen, sie ist ja auch Ausschussvorsitzende im DEVE.

## **7. Wie hoch ist der Zusammenhalt und wovon hängt der Grad der Fraktionskohäsion ab?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Die Solidarität, von der ich gerade gesprochen habe – gerade zwischen den Vertretern der großen und der kleinen Mitgliedstaaten – kennzeichnet die EVP-Fraktion im besonderen Maße. Wir respektieren das Subsidiaritätsprinzip: Entscheidungen, die auf nationaler oder regionaler Ebene besser gelöst werden sollen, sollen auch dort angepackt werden. Wo wir aber gemeinsam die Probleme der Bürger lösen können, packen wir gemeinsam mit an. Dies geht über die Arbeit im Europäischen Parlament im engeren Sinne hinaus. So arbeiten wir eng mit der EVP-Partei zusammen sowie mit den Parlamenten der Mitgliedstaaten, und den dort vertretenen Fraktionen der EVP-Mitgliedsparteien. Dabei halten uns nicht zuletzt dieselben Werte zusammen, und unser christdemokratisches Fundament.

*Martin SCHULZ (S&D)*

Der innere Zusammenhalt ist in der Sozialdemokratischen Fraktion im Europa-Parlament sehr hoch. Wir stimmen – im direkten Vergleich mit den anderen Fraktionen – mit der größten Geschlossenheit ab. Auch wir haben nicht immer alle an Bord, aber meistens. Und das ist schon mehr als die anderen Fraktionen von sich behaupten können. Unser hoher Grad an Fraktionskohäsion zeigt unseren hohen Grad an übereinstimmenden Werten und politischen Zielen – das ist die Stärke der europäischen Sozialdemokratie.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Die ALDE ist die politische Kraft der Mitte im Zentrum des Europäischen Parlaments. Das bedeutet aber auch eine einheitliche Linie innerhalb der Gruppe zu finden. Wir haben bewiesen, dass wir einerseits geschlossen auftreten und andererseits konsequent die einzelnen Positionen und Meinungen vertreten.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Er ist sehr groß: in 80-90% der Fälle gibt es ein einheitliches Abstimmungsverhalten, obwohl ja kein Fraktionszwang besteht. Diese innere Kohärenz war auch bei der Wahl des Vorstandes zu beobachten, die sehr unvoreingenommen ablief. Es gibt auch eine Art fraktionsinternes positives Selbstregulativ, das Gefühl, dass man zu einer grünen Fraktion gehört und man gemeinsam Erfolg haben will.

*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Gestern hatten wir eine sehr schöne und familiäre Weihnachtsfeier. Die härtesten Kämpfe hat die Fraktion wohl hinter sich: am Anfang der Legislatur ging es um Entscheidungen über Organigramm, Stellenbeschreibungen, Posten, Ausschussvorsitze und Koordinatorenernennungen. Das liegt nun alles hinter uns, sodass wir in eine nächste Phase eintreten können. Als kleine Fraktion geht es auch darum, die Kompetenzen, die innerhalb der Gruppe ja da sind, zu fördern. Bei bestimmten Konflikten heißt es Zähne zusammenbeißen, denn gerade für uns ist ein geschlossenes Auftreten politisch wichtig.

**8. Müssen Sie, wenn Sie im Plenum sprechen, manchmal Ihre persönliche Meinung hinten anstellen und quasi als Sprecher der Fraktion agieren?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Wenn Sie mich fragen, ob ich zwei Persönlichkeiten in mir trage, die ich gar nach Belieben austauschen kann, ist die Antwort definitiv: Nein!

*Martin SCHULZ (S&D)*

Natürlich muss ich als Fraktionschef bereit sein, im Plenum meine persönliche Meinung zurückzustellen. Auch ich habe schon Äußerungen vertreten, die nicht meiner persönlichen Meinung entsprachen, aber das ist Demokratie. In einer Demokratie entscheidet die Mehrheit und nicht die Privatmeinung des Chefs. In der Regel stimmen meine Redebeiträge mit meiner persönlichen politischen Überzeugung überein.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Plenarreden der Fraktionsvorsitzenden sind dazu da, um die Positionen, die die Fraktion erarbeitet hat, zu präsentieren.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Ja, das ist nicht immer einfach, da ich Kritik klar vorbringe und auch in meiner Selbstwahrnehmung – abgesehen von meiner Rolle als Fraktionsvorsitzender – ja in erster Linie Daniel

Cohn-Bendit bin. Es sind Erwartungen an mich als Provokateur geknüpft, gleichzeitig muss ich die Interessen von 54 Abgeordneten meiner Fraktion kommunizieren.

*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Natürlich versuche ich dies zu vermeiden. Oft lasse ich Daniel sprechen. Es ist gut, wenn man im Zweifelsfalle nicht in die Bütt gehen muss. Aber wenn dem so sein sollte, dann würde ich mich der Fraktionsmehrheit fügen.

**9. Den Vorsitz zu führen ist eine Ehre, ist es auch eine Bürde? Wie gehen Sie mit der Verantwortung und dem enormen Arbeitsaufwand um?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Den Vorsitz zu führen ist Arbeit, das manchmal anstrengende Vermitteln von Positionen und Standpunkten. Mein Tag beginnt früh und er endet spät. Aber als Landwirt bin ich nichts anderes gewohnt als harte Arbeit, und ich freue mich über jedes Gespräch mit meinen Fraktionskollegen!

*Martin SCHULZ (S&D)*

Der hohe Zeitaufwand, den der Job fordert, ist sicherlich eine Bürde, gerade auch für das Familienleben. Für mich ist es eine große Ehre, dass mich meine sozialdemokratische Fraktion zum Vorsitzenden gewählt hat. Gerade als deutscher Abgeordneter habe ich mich immer dazu verpflichtet gefühlt, klar zu machen, dass wir Deutschen die europäische Einigung als historische Chance für unser Volk sehen. Dem versuche ich jetzt auch als Vorsitzender einer multinationalen Fraktion gerecht zu werden.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Als ehemaliger Premierminister eines komplizierten Landes wie Belgien bin ich es durchaus gewohnt mit einer solchen Verantwortung umzugehen. Ich habe ein Spitzenteam, bestehend aus engagierten Kollegen und Fachleuten, auf das ich mich verlassen kann. Nur gemeinsam können wir die Zielvorstellungen der Fraktion erfüllen und die ALDE zum Erfolg führen.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Nein, keine Bürde, vielmehr eine Anerkennung für das, was ich darstelle, für meine Präsenz in Europa. Ich trete öffentlich auf und interveniere im Sinne der Grünen. Das ist natürlich eine Verantwortung. Ich denke, dass der Vorsitz 70%-80% meiner Arbeit ausmacht.

*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Mehr als die Hälfte meiner Arbeitszeit fließt in den Vorsitz. Momentan bin ich gerade dabei auszuloten, wie viel Ausschussarbeit und außerparlamentarische Arbeit ich noch leisten kann. Meine Mitarbeiter haben mich schon auf den enormen Aufgabenzuwachs hingewiesen. Ich muss sehen, wie ich das in den Griff bekomme. Es wird mir auf alle Fälle schwer fallen mich in Sachen Ausschussarbeit (ENVI, ITRE) zurückzuziehen oder gar die Ausschüsse aufzugeben. Dieses inhaltliche Engagement erwarten auch meine Wähler von mir. Allein in der Stadt Lüneburg waren wir Grünen die stärkste Partei.

#### **10. Momentan gibt es 27 Fraktionslose. Bedenklich?**

*Joseph DAUL (EVP)*

Keinesfalls, sondern Produkt der besonderen Umstände hier im Europäischen Parlament. Ich würde mich natürlich freuen, wenn der eine oder andere zu uns käme – aber nur, wenn die politische Richtung und das Wertefundament stimmen!

*Martin SCHULZ (S&D)*

Die 27 fraktionslosen Abgeordneten sind in der Tat bedenklich – nicht weil sie fraktionslos sind, sondern weil die meisten von ihnen rechtsextrem sind.

*Guy VERHOFSTADT (ALDE)*

Als fraktionsloses Mitglied hat man nicht die Infrastruktur, über die eine Fraktion verfügt. Doch bleibt diese Entscheidung jedem Abgeordneten selbst überlassen.

*Daniel COHN-BENDIT (Grüne/EFA)*

Nein, die sind auch Teil des Europäischen Parlaments. Fraktionslos zu sein ist eine Entscheidung, sie könnten ja zu einer Fraktion dazu gehen, oder eine Fraktion gründen, doch leider können sie sich nicht einigen. Natürlich sind sie nicht in der Konferenz der Präsidenten vertreten, da es ja keinen Vorsitz gibt. Da sie keine Fraktion sind, kommen sie nicht in den Genuss von entsprechenden Geldern und Ämtern, die für einen funktionierenden Fraktionsapparat vorgesehen sind. Doch als Mitglieder des Europäischen Parlaments, als individuelle Abgeordnete, müssen sie ja ihr Mandat ausfüllen und ihre politische Arbeit machen.

*Rebecca HARMS (Grüne/EFA)*

Es ist ein großes Problem in Europa, dass vor allem rechte und nationalistische Parteien einen enormen Zulauf haben. Von den Konservativen aus England kommt auch viel Europa-Bashing. In der Legislatur setze ich mich vor allem dafür ein, Europa als etwas darzustellen,

das viel Positives zu bieten hat. Es ist Kernaufgabe der Grünen, diesem Rückfall ins Rechts-extreme gegenzusteuern.

## Analyse und Fazit

Aus den Interviews wird ersichtlich, dass durch die diversen Entscheidungsebenen ein Spannungsfeld zwischen Verhandlungszwängen und Vertretungsauftrag besteht. Unter der Berücksichtigung gegebener Organisations- bzw. Institutionsumwelten können die Vorsitzenden der Fraktionen über eine Gewichtung zwischen äußerer und innerer Verpflichtung entscheiden. Das Postulat von Entscheidungskompetenz und Folgenverantwortung lässt sich aus der politischen Logik der *Political EP Group Leadership* nur indirekt ableiten. Die Bindung der Fraktionsvorsitzenden an die von ihnen vertretenen „Kollektive“ ist bei allen fünf Interviewpartnern sehr groß.

Klar zum Ausdruck kommt auch der „Zwang“ zu Kompromisslösungen. Institutionelle, vernetzte Entscheidungsstrukturen, wie sie im Europäischen Parlament vorherrschen, fördern konsensuelle Politik. Die Lösung des Problems läge darin, festzustellen, wo die nützlichen Restriktionen institutioneller Mehrebenenverflechtung aufhören und in schädliche übergehen. Die Entscheidung, welches Maß an Kompromisszwängen eine politische Gruppierung und letztendlich der EU-Bürger zu tolerieren bereit ist, muss immer wieder aufs Neue ausgelotet werden.

Der Kohäsionsgrad bzw der Zusammenhalt der Fraktion ist vor allem bei parlamentarischen Entscheidungsprozessen (Abstimmungsdisziplin und Anwesenheiten) relevant. Hier kommt es darauf an, wie gut der Fraktionsvorsitzende seine „Leute“ zusammenhalten kann. Stefanie Bailer, Tobias Schulz und Peter Selb<sup>19</sup> unterscheiden hier zwischen extra- und intraparlamentarischen Erfahrungswerten. Die Fraktionsvorsitzenden der EVP, S&D, und Grüne/EFA sind sehr erfahren auf dem EP-Parkett und kennen „ihre“ Abgeordneten sehr gut. Guy Verhofstadt ist ein EP-Neuling, was aber nicht heißen soll, dass ihm seine langjährigen Erfahrungen auf nationaler politischer Ebene in seiner jetzigen Leadership-Funktion nicht zugutekommen würden.

Die Dominanz nationaler Delegationen innerhalb von Fraktionen wird von allen vier Fraktionsvorsitzenden verneint, obzwar die Ko-Vorsitzenden der Grünen/EFA sehr wohl von

---

<sup>19</sup> Bailer, Stefanie/Schulz, Tobias/Selb Peter (2009): What Role for the Party Group Leader? A Latent Variable Approach to Leadership Effects on Party Group Cohesion in the European Parliament, *The Journal of Legislative Studies* 15 (4), 359.

zwei starken Gruppierungen (Deutschland und Frankreich stellen jeweils 14 Abgeordnete) sprechen. Bemerkenswert ist jedoch, dass bis auf Guy Verhofstadt alle<sup>20</sup> Vorsitzenden selbst Mitglieder starker nationaler Delegationen in ihrer Fraktion sind und somit einen direkten Einfluss auf eine sehr große, ihnen „nahe“ stehende Gruppe ausüben.

Die Frage nach der Repräsentation von Frauen in *EP Group Leadership-Positionen* ist vor allem durch das bei den Grünen/EFA postulierte Kriterium der Geschlechtergleichheit von Relevanz. Rebecca Harms ist zwar Ko-Vorsitzende der Grünen/EFA, doch wird außerhalb des Europäischen Parlaments der Vorsitz in erster Linie Daniel Cohn-Bendit zugeschrieben. Farida Jalalzai<sup>21</sup> konnte in ihrer empirischen Studie über Frauen in politischen Leadership-Positionen zeigen, dass diese überwiegend in solchen institutionellen Kontexten in Spitzenpositionen vorrücken, in denen das von ihnen gehaltene Amt Teil eines exekutiven „power sharing arrangements“ ist, in dem der andere und zumeist mächtigere Teil der Exekutivspitze von einem Mann gehalten wird.

Zur politischen Kultur des Europäischen Parlaments gehört die normative Erwartung, dass Inhaber politischer Führungsämter ein „Amtsethos“ entwickeln. Aus den Antworten wird klar ersichtlich, dass die Fraktionsvorsitzenden eine hohe Erwartungshaltung an sich selbst und an die Erfüllung der mit ihrem „Amt“ verbundenen Pflichten haben. Dies ist umso bemerkenswerter, da das Amt des Fraktionsvorsitzes fast ausschließlich – unbemerkt von der europäischen Öffentlichkeit – im institutionellen EP-Mikrokosmos seine Ausübung findet.

Im Zuge der rasanten Emanzipation des Europäischen Parlaments im Institutionengefüge der EU scheint es nur eine Frage der Zeit, bis die EP-Fraktionsvorsitzenden ihr mediales „Coming Out“ haben werden und in die nationale Europa-Berichterstattung Eingang finden.

---

20 Die EVP umfasst 265 Mitglieder: Der Franzose Joseph Daul entstammt mit 29 Abgeordneten der drittgrößten (nach Deutschland mit 42 und Italien mit 35 Abgeordneten) nationalen Delegation. Die S&D umfasst 184 Mitglieder: Der Deutsche Martin Schulz entstammt der größten nationalen Delegation mit 23 Abgeordneten. Italien und Spanien stellen jeweils 21 Abgeordnete.

21 Vgl. Farida Jalalzai, *Women Rule: Shattering the Executive Glass Ceiling*, in: *Politics & Gender*, 4 (2008), 205-231.

## Zweckgemeinschaft oder Wunschpartnerschaft? Die Parteienzusammenarbeit von Grünen und Europäischer Freier Allianz auf europäischer Ebene

Jürgen Mittag / Julia Krüger

---

### Europawahlen 2009

Als am Abend des 7. Juni 2009 die ersten Hochrechnungen der 7. Direktwahl zum Europäischen Parlament in den Medien vermeldet wurden, präsentierten sich vor allem die Grünparteien, die in zahlreichen Staaten respektable Ergebnisse erzielt hatten, in Feierlaune: Während es den deutschen Grünen gelungen war, mit über 12% der Stimmen erneut drittstärkste nationale Kraft zu werden, hatte die Green Party of England and Wales mit 8,6% ihren Stimmanteil ausgebaut. In Österreich behaupteten die Grünen ihre zwei Mandate, derweil die belgischen Grünparteien sowie die Grünen in den skandinavischen Staaten ihre Abgeordnetenzahl um jeweils ein Mandat steigerten. Sogar aus Griechenland entsenden die Grünen nun erstmals einen Parlamentarier nach Straßburg. Besondere Beachtung fand das französische Ergebnis. Mit über 16% der Stimmen verdoppelte das von Daniel Cohn-Bendit angeführte Wahlbündnis „Europe-Écologie“ den Stimmenanteil der französischen Grünen gegenüber den EP-Wahlen 2004 und erreichte damit fast das Niveau der französischen Sozialisten.

Im neuen Europäischen Parlament sind die europäischen Grünen in der viertstärksten Fraktion vertreten, die 55 Abgeordnete stellt, was einem Mandatsanteil von 7,5% der 736 Gesamtsitze entspricht. Gegenüber 42 Mandaten (5,7%) bei der EP-Wahl 2004 bedeutet dies einen Zuwachs von 13 Mandaten. Noch am Wahlabend waren selbstbewusste Stimmen grüner Politiker – namentlich aus Deutschland und Frankreich – zu vernehmen, die erklärten, dass man künftig ein schärferes Profil im Europäischen Parlament zeigen, in Verbindung mit den sozialistischen bzw sozialdemokratischen Abgeordneten konsequente Oppositionspolitik betreiben und insbesondere einer neuerlichen Kandidatur des Kommissionspräsidenten Barroso deutliche Grenzen setzen wolle.

Dass derart selbstbewusste Wortmeldungen möglich sind, ist nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, dass die Grünen – ungeachtet begrenzter Wahlerfolge in Osteuropa und trotz des Fehlens der Kooperationserfahrungen einer „traditionellen“ Parteienfamilie bzw. einer „grünen Internationale“ – mittlerweile als etablierte Kraft im Europäischen Parlament

gelten.<sup>1</sup> Die dauerhafte Präsenz der Grünen basiert jedoch nicht allein auf ihren Wahlerfolgen, sondern auch auf dem Instrumentarium der Fraktionsgemeinschaft. Seit 1999 bilden die Grünen gemeinsam mit den Abgeordneten der in der Europäischen Freien Allianz zusammengeschlossenen Regionalparteien eine dauerhafte Fraktionsgemeinschaft. Nach den Europawahlen 2009 wurden dabei insgesamt sieben Mandate (gegenüber sechs nach den Wahlen 2004) von den Abgeordneten der Mitgliedsparteien der Europäischen Freien Allianz eingebracht.<sup>2</sup>

### Komplexe Interaktionen: Parteien und Fraktionen auf europäischer Ebene

Eine derartige Fraktionsgemeinschaft, bei der in der Regel zwei voneinander unabhängige europäische Parteien miteinander kooperieren, stellt unter den kleineren EP-Fraktionen mittlerweile keinen Sonderfall mehr dar, sondern vielmehr eine verbreitete Praxis, die wissenschaftlich bisher aber kaum näher untersucht wurde. Bereits nach der Erweiterungsrunde 1995 hatte sich die „Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke“ (GUE/NGL) gebildet, die in einer Fraktionsgemeinschaft zunächst kommunistische Parteien aus Südeuropa und die Gruppe der linken Parteien aus Skandinavien umschloss.<sup>3</sup> Nach den Wahlen 2004 setzten auch die Liberalen und Zentristen auf das Modell einer Fraktionsgemeinschaft. Die auf europäischer Ebene als „Europäische Liberale Demokratische und Reformpartei“ firmierenden Liberalen sind seit 2004 mit der neu gegründeten „Europäischen Demokratischen Partei“ der Zentristen in der ALDE-Fraktion zusammengeschlossen.<sup>4</sup>

Die Bildung einer Fraktionsgemeinschaft ist im Wesentlichen auf die Anreize zurückzuführen, die mit dem Fraktionsstatus im Europäischen Parlament verknüpft sind – so etwa die

- 
- 1 Vgl. hierzu grundlegend die einschlägigen Kapitel in Delwit, Pascal/Külahci, Erol/van de Walle, Cédric (Hg) (2001): *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles; Johansson, Karl Magnus/Zervakis, Peter (Hg) (2002): *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden und Mittag, Jürgen (Hg) (2006): *Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa*, Essen.
  - 2 Weitere Mandate der Fraktion „Die Grünen/Europäische Freie Allianz“ im Europäischen Parlament stammen von der Piratenpartei aus Schweden, der Sozialistischen Volkspartei aus Dänemark (die einen Beobachterstatus in der Europäischen Grünen Partei besitzt) und aus Estland (Einzelkandidatur Indrek Tarand).
  - 3 Während zahlreiche kommunistische bzw. post-kommunistische Parteien mittlerweile in der Europäischen Linken – und damit einer anerkannten Partei auf europäischer Ebene – vereint sind, bildet die Nordische Grüne Linke bisher noch keine europäische Partei.
  - 4 Siehe zur Fraktionsbildung im Europäischen Parlament grundlegend Hix, Simon/Lord, Christopher (1997): *Political Parties in the European Union*, London und Oppeland Thorsten: *Das Parteiensystem der Europäischen Union*, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hg) (2006): *Die Parteiensysteme in Westeuropa*, Wiesbaden, 543-563, Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (?2007): *The European Parliament*, London, va 70-113.



Mitwirkung in der einflussreichen Konferenz der Präsidenten, die Verteilung von Redezeiten oder auch die Vergabe von Büros und Sekretariatskräften. Da die Hürden zur Fraktionsbildung für das im Juli 2009 konstituierte Parlament der 7. Wahlperiode sogar nochmals angehoben wurden und mittlerweile ein Minimum von 25 Abgeordneten aus mindestens einem Viertel (gegenwärtig 7) – statt bisher einem Fünftel (6) – der Mitgliedstaaten zur Bildung einer Fraktion erforderlich ist, scheint diesem Modell grundlegende Bedeutung zuzukommen.<sup>5</sup>

Mit Blick auf diese Ausgangsbeobachtungen im Allgemeinen – und das Instrument der Fraktionsgemeinschaft im Besonderen – beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit den parteipolitischen Interaktionsprozessen auf europäischer Ebene, die sich sowohl in der Binnenkooperation in den Fraktionen des Europäischen Parlaments als auch im Zusammenspiel zwischen europäischen Parteien und Parlamentsfraktionen widerspiegeln. Exemplarisch veranschaulicht werden die Formen der Zusammenarbeit im Folgenden am Beispiel der Grünparteien in Europa, denen von der politikwissenschaftlichen Forschung zwar bereits einige Aufmerksamkeit gewidmet wurde, deren Kooperation mit den Regionalparteien der Europäischen Freien Allianz im Europäischen Parlament bislang aber weitgehend unbeachtet geblieben ist.

Nach einem knappen Überblick zu den konstitutionellen Rahmenbedingungen europäischer Parteienzusammenarbeit werden in den ersten Kapiteln des Beitrags zunächst die Entstehung einer Grünpartei und Fraktion auf europäischer Ebene sowie die entsprechenden Kooperationsstränge der Regionalparteien beleuchtet. Dem schließt sich eine eingehendere Betrachtung der Organisationsstrukturen und der politischen Positionen in der Fraktionsgemeinschaft im Europäischen Parlament an. Besondere Berücksichtigung wird in diesem Zusammenhang den rechtlichen Regelungen in der Fraktionsatzung und im so genannten Vereinbarungsprotokoll gewidmet. Im Fazit werden aus den Kooperationsformen resultierende Schlussfolgerungen sowie Entwicklungsperspektiven für die Zukunft abgeleitet.

---

5 Dies um so mehr, da auch die beiden größten Fraktionen sich ebenfalls entsprechende Kooperationsformen zu Nutzen machen. Die „Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten“ bestand zwischen 1999 und 2009 im Europäischen Parlament als eine fraktionsgemeinschaftsähnliche Kooperation zwischen Christdemokraten und Konservativen mit dem Kürzel EVP-ED. Unter der Bezeichnung „Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament“ (S&D) wurde zu Beginn der Wahlperiode 2009-2014 eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen der früheren SPE-Fraktion und der italienischen Partito Democratico etabliert. Die Partito Democratico ist ihrerseits ein 2007 gebildeter Zusammenschluss, an dem sich sowohl Linksdemokraten aus der ehemaligen postkommunistischen PDS als auch Christdemokraten vom linken Flügel der früheren Democrazia Cristiana beteiligen.

## Im „Windschatten“ konstitutioneller Vorgaben: Die Parteien auf europäischer Ebene

Die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1979 markierten nicht nur einen Meilenstein in der Geschichte des Europäischen Parlaments, sondern stellten auch für die Formierung europäischer Parteien und Fraktionen eine zentrale Wegmarke dar.<sup>6</sup> Im Vorfeld der ersten Direktwahl waren der Bund der Sozialdemokratischen Parteien (1974) und die Europäische Volkspartei (1976) sowie die Föderation der liberalen und demokratischen Parteien der Europäischen Gemeinschaft entstanden. Nach der Direktwahl folgten die grünalternativen Parteien (1980) und die Regionalparteien (1981) mit ähnlichen Zusammenschlüssen. Die in diesem Rahmen etablierten Parteiorganisationen stellen gewissermaßen Dachverbände auf europäischer Ebene dar, bildeten jedoch keine eigene neue Hierarchieebene. Infolgedessen beeinträchtigen sie auch bis heute nicht die nationalen Mitgliedsparteien in ihrer Autonomie.

Nach einer Phase der Stagnation in den 1980er Jahren verliehen die vertragsrechtlichen Reformen zu Beginn der 1990er Jahre den europäischen Parteien neuen Schub. Mit der Verankerung des so genannten Parteienartikels im Maastrichter EG-Vertrag (ex Art 138a, heute Art 191 im Vertrag von Lissabon Art 10 Abs 4 EUV) wurde den – nunmehr offiziell so bezeichneten – „politischen Parteien auf europäischer Ebene“ normativ eine wichtige Rolle für die Integration zugeschrieben und ihre Bedeutung für die Herausbildung „eines europäischen Bewusstseins“ sowie die politische Willensbildung hervorgehoben.<sup>7</sup> Der neue Vertragspassus führte sowohl zu organisatorischen Reformen der europäischen Parteiorganisationen als auch zu einer Ausweitung der transnationalen Parteienkooperation. Geklärt waren zu diesem Zeitpunkt jedoch weder die Kriterien, die eine politische Partei auf europäischer Ebene rechtlich definierten, noch deren Finanzierungsgrundlagen. Insbesondere Letzteres hatte in den 1980er und 90er Jahren erhebliche Kritik hervorgerufen, da die Fraktionen des Europäischen Parlaments mit ihren Geldern vielfach die europäischen Parteien durch Personal, Materialien oder Dienstleistungen unterstützten. So besaßen zahlreiche europäische Parteien ihre Büros in den Räumlichkeiten des Parlaments; die Grünen stellten hier allerdings eine Ausnahme dar, da sie lange Zeit ihren Sitz in Wien hatten.

6 Vgl zur Geschichte transnationaler Parteienkooperation bis zu den 1970er Jahren aus politikwissenschaftlicher Sicht überblicksartig: Stammen, Theo (Hg) (1978): *Parteien in Europa. Nationale Parteiensysteme, Transnationale Parteienbeziehungen, Konturen eines europäischen Parteiensystems*, München, 253-313 exemplarisch für eine Parteienfamilie aus historischer Perspektive Kaiser, Wolfram (2007): *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Oxford.

7 Vgl hierzu Papadopoulou, Triantafyllia (1999): *Politische Parteien auf europäischer Ebene. Auslegungen und Ausgestaltung von Art 191 EGV*, Baden-Baden; Deinzer, Gerold (1999): *Europäische Parteien, Begriff und Funktion in einem europäischen Integrationsensemble*, Baden-Baden.

Erst als der 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza es ermöglichte, Anerkennungskriterien für europäische Parteiorganisationen festzulegen und Bestimmungen über ihre Finanzierung mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen, erfolgte mit der am 15. Februar 2004 in Kraft getretenen „Verordnung (...) über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung“ eine grundlegende Klärung der umstrittenen finanziellen Grundlagen. Damit eine Vereinigung oder ein Bündnis als politische Partei auf europäischer Ebene anerkannt wird, muss sie vier Kriterien erfüllen: 1) Sie muss formal Rechtspersönlichkeit in dem EU-Staat besitzen, in dem sie ihren offiziellen Sitz hat. 2) Darüber hinaus muss sie in wenigstens einem Viertel der Mitgliedstaaten mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments oder der nationalen bzw regionalen Parlamente vertreten sein. Alternativ wird anerkannt, wenn bei der jeweils letzten Europawahl in einem Viertel der Mitgliedsländer mindestens 3% der Stimmen erzielt wurden. 3) Ihre Zielsetzungen und Aktivitäten müssen zudem die Grundsätze, auf denen die Europäische Union basiert, respektieren. 4) Schließlich muss die Absicht verfolgt werden, an Europawahlen teilzunehmen. Legt man diesen Kriterienkatalog zugrunde, waren neben der Europäischen Grünen Partei im Sommer 2009 insgesamt acht weitere Gruppierungen formal als politische Partei auf europäischer Ebene anerkannt.<sup>8</sup>

Die 2004 in Kraft getretene EG-Verordnung regelte ferner, dass die finanzielle Förderung der europäischen Parteien zu überwiegendem Teil aus Mitteln des EU-Haushalts erfolgt, die vom Europäischen Parlament verwaltet werden.<sup>9</sup> Da hinsichtlich der Ausführungsbestimmungen der Verordnung aber Reformbedarf angemahnt wurde, ist es nach längeren Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und Parlament Ende 2007 schließlich zu einer Novellierung der Verordnung gekommen. Fortan können nicht nur die Einkünfte der Parteien zwischen den Jahren übertragen, sondern auch Rücklagen gebildet werden, so dass eine weitaus höhere Flexibilität in der finanziellen Planung ermöglicht wird. Zudem ist nunmehr eine begrenzte Finanzierung von Wahlkampagnen erlaubt, die den europäischen Parteien auch die Chance größerer Sichtbarkeit und stärkerer Mobilisierung im Wahlkampf erlaubt. Schließlich ist mit einer ergänzenden Verordnung auch die Gründung von politischen Stiftungen auf europäischer Ebene ermöglicht worden.<sup>10</sup>

---

8 Hierzu gehören neben den bereits erwähnten europäischen Parteien EGP und EFA bzw. ELDR (Liberale), EDP (Zentristen), EVP (Christdemokraten) und SPE (Sozialdemokraten) noch die Europäische Linke (EL) sowie die europaskeptische Allianz für ein Europa der Nationen (AEN) und die ebenfalls europaskeptischen EUDemokraten (EUD).

9 Vgl. Armbrrecht, Stefanie (2008): Politische Parteien im europäischen Verfassungsverbund. Neue Impulse durch die VO (EG) Nr 2004/2003, Baden-Baden, 201-263.

10 Vgl. hierzu Mittag, Jürgen (2009): Europäische Parteien im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23/24, 42-46.

## Europäische Profilsuche mit Hindernissen: Grüne Parteien- und Parlamentskooperation

Die hier knapp skizzierten Entwicklungslinien besitzen auch für die Grünen Gültigkeit, deren Partei- und Fraktionsbildung auf europäischer Ebene jedoch mit einer gewissen Zeitverzögerung in die Wege geleitet wurde.<sup>11</sup> Die Geschichte der europäischen Grünen lässt sich grundsätzlich in drei Phasen unterteilen. Die erste Phase umspannt den Zeitraum von 1979 bis 1993/94 und ist durch eine nur zögerliche Bereitschaft zur Kooperation auf europäischer Ebene, vor allem im Rahmen der Europäischen Grünen Koordination, gekennzeichnet. Die zweite Phase erstreckt sich über die Periode von 1993/94 bis 2004, als die Grünen im Rahmen der Europäischen Föderation Grüner Parteien (EFGP) enger miteinander kooperierten. Eine dritte – und bis heute anhaltende – Phase wurde 2004 mit der Gründung der Europäischen Grünen Partei eingeläutet.

Eine erste Institutionalisierung transnationaler Kontakte grüner Parteien in Europa erfolgte bereits 1976 im Rahmen der europäischen Umweltbewegung ECOROPA (European Ecological Action), die zunächst aber weitgehend auf die Kooperation von Einzelpersonen beschränkt blieb. Nach der ersten EP-Direktwahl 1979 versuchten einige ECOROPA-Mitglieder ihre Zusammenarbeit im Rahmen der ökologischen Plattform „P.E.A.C.E.“ (Platform of Ecopolitical Action for a Peaceful Change of Europe)<sup>12</sup> und sodann im Kontext der „Koordination der Grünen und Radikalen Parteien in Europa“ (KGRP) im Sinne einer stärkeren Parteienzusammenarbeit auszuweiten. Da es aber kaum gelang, sich auf gemeinsame Positionen – vor allem auf eine gemeinsame Haltung zur Kooperation mit linken/linksextremen Parteien – zu verständigen, löste sich diese Verbindung Ende 1982 bereits wieder auf. Ein Teil der grünen Parteien gründete dann im März 1983 eine neue Organisation, in der keine linksextremen Parteien mehr vertreten waren. Einen wichtigen Impuls bei der Formierung der Europäischen Grünen Koordination (EGK) lieferte dabei die Aussicht auf eine Erstattung von Wahlkampfkosten. Die Aktivitäten der EGK blieben aber auf den Informationsaustausch, die Organisation von Kongressen und die Vereinbarung loser programmatischer Wahlplattformen für Europawahlen begrenzt.<sup>13</sup> Kennzeichnend war in dieser Zeitphase eine

11 Vgl hierzu grundlegend Dietz, Thomas (1997): Grenzüberschreitende Interaktion Grüner Parteien in Europa, Opladen und Bomberg, Elizabeth (1998): Green Parties and Politics in the European Union, London und New York. Vgl darüber hinaus aus Sicht der Beteiligten Parkin, Sara (1989). Green Parties – An international guide, London und Cassola, Arnold/Gahrton, Per (Hg) (2004): Twenty years of European Greens 1984-2004, Brüssel.

12 Hierzu zählten Agalev (Belgien/Flamen), Ecolo (Belgien/Wallonie), Die Grünen (Deutschland), Ecology Party (Großbritannien), Movement d'Ecologie (Frankreich), Partito Radicale (Italien) und Politieke Partij Radikalen (Niederlande).

13 Vgl Feinstein, Mike (Hg) (1992): Sixteen weeks with European Greens. Interviews, impressions, platforms and personalities, Pedro, San und Münter, Michael (2001): Grüne Alternativen für Europa? Die Europapolitik der Grünen bis 1990, Berlin.

weitgehend kritische Haltung gegenüber dem Projekt der europäischen Integration, aber auch eine zunehmende Vernetzung im Rahmen von umweltbezogenen Kampagnen und Aktionen.

Weitgehend losgelöst von der Parteienentwicklung verlief die Arbeit der Grünen im Europäischen Parlament. Trotz der teilweise beachtlichen Ergebnisse der noch jungen Parteien hatte es keine grüne Formation bei der ersten Europawahl 1979 vermocht, Abgeordnete ins Europäische Parlament zu entsenden. Die Kandidaten der grünen Liste aus Deutschland scheiterten mit 3,2% ebenso an der nationalen Sperrklausel wie die französischen Grünen mit 4,4%. In Belgien, den Niederlanden und Großbritannien konnten Grüne und radikale Parteien ebenfalls keine Abgeordneten stellen. Dieses gelang nur drei Abgeordneten aus Italien (Partito Radicale), die auch dem organisatorischen europäischen Zusammenschluss grüner Parteien in Europa (P.E.A.C.E.) angehörten.<sup>14</sup> Zusammen mit einigen weiteren Abgeordneten, die keiner anderen Fraktion beitreten konnten bzw wollten, bildeten sie eine so genannte Technische Fraktion (Technical Coordination for the Defense of the groups and the Independent parliamentarians, TCDI). Die Zusammenarbeit der Technischen Fraktion basierte politisch auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners. Man verfolgte das Ziel, die gleichen funktionalen Möglichkeiten wie die anderen MdEPs zu erhalten; über diese Basis hinaus wurden jedoch keine Anstrengungen entwickelt, in politischen Fragen gemeinsam Position zu beziehen.

Von den Erfahrungen dieser Gruppe konnte die neugegründete Regenbogenfraktion profitieren, an der sich nach der Europawahl 1984 auch die Abgeordneten von grünen und regionalorientierten Parteien beteiligten.<sup>15</sup> Die Regenbogenfraktion bildete sich als „offizielle Rechtsnachfolgerin“ der alten TCDI aus 20 Abgeordneten von vier Gruppierungen: den beiden grünen Parteien aus Belgien, grünen und linksalternativen Parteien aus Deutschland, Italien und den Niederlanden (GRAEL),<sup>16</sup> EG-Gegnern aus Dänemark – sowie den regionalorientierten Parteien der Europäischen Freien Allianz.<sup>17</sup> Trotz der beträchtlichen politischen Unterschiede und der Etablierung eines Rotationsprinzips bei den deutschen Grünen präsentierte sich die Regenbogenfraktion in dieser Wahlperiode nach außen relativ stabil, während es in den Binnenstrukturen der Fraktion im Verlauf der Wahlperiode beträchtliche Verände-

<sup>14</sup> Zu ihnen gehörten ua Panella, Marco und die spätere EU-Kommissarin Bonino, Emma. Vgl Camp, Robert (2004): Für ein Europa der Regionen. Für eine ökologische europäische Gemeinschaft. Über die Europapolitikerin Petra Kelly, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg): Die Grünen in Europa – ein Handbuch, Münster, 12-29.

<sup>15</sup> Neben sieben Grünen aus Deutschland (8,2%) hatten auch zwei belgische (Ecolo 9,9%, Agalev 7,1%) und zwei niederländische Parlamentarier (Groen Links 5,6%) den Sprung nach Straßburg geschafft.

<sup>16</sup> GRAEL steht für „Green Alternative European Link“.

<sup>17</sup> Rüdig, Wolfgang (1985): The Greens in Europe: Ecological Parties and the European Elections of 1984, in: Parliamentary Affairs 1, 56-72.

rungen gab. Da die vier politischen Gruppierungen innerhalb der Fraktion jedoch politisch völlig autonom agierten, blieben die sichtbaren Spannungen begrenzt.

Sowohl Agalev-Ecolo aus Belgien und GRAEL, als auch die Regionalparteien und die Dänen erhielten je einen gemeinsamen Generalsekretär. Die finanziellen Mittel wurden paritätisch auf die 20 Mitglieder verteilt und standen somit den einzelnen Untergruppen der Fraktion zur Verfügung. Nach außen wurde die Fraktion durch einen alle drei Monate rotierenden Vorstand vertreten, die Anzahl der gemeinsamen Fraktionssitzungen blieb aber begrenzt und nahm im Lauf der Wahlperiode deutlich ab. Trotz gelegentlicher gegenseitiger Unterstützung bei Anträgen konzentrierte sich die politische Arbeit der Gesamtfraktion weitgehend auf die einzelnen Gruppierungen. Das Fraktionsbündnis diente damit – neben dem Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den einzelnen Gruppen – primär der Bewahrung des Fraktionsstatus.<sup>18</sup> Dies dokumentiert auch die geringe Kohäsion bei Abstimmungen im Parlament; weit seltener als andere Fraktionen stimmten die Mitglieder der Regenbogenfraktion einheitlich ab.<sup>19</sup>

Nach den Europawahlen 1989 kehrten die Grünen gestärkt ins Europäische Parlament zurück. Erstmals gelang es französischen, italienischen und portugiesischen grünen Parteien, Abgeordnete ins Europäische Parlament zu entsenden. Die britischen Grünen hatten mit 14,9% der Stimmen zwar europaweit den höchsten Stimmenanteil grüner Parteien erzielt, infolge des britischen Mehrheitswahlsystems gewannen sie jedoch kein Mandat. Das gute Wahlergebnis eröffnete neben dem Verbleiben in der technischen Fraktion auch die Möglichkeit, eine rein grüne Fraktion zu begründen, da die geltende Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments für eine Fraktionsbildung 23 Mitglieder aus einem Land bzw 18 Mitglieder aus zwei oder 12 aus drei Staaten vorsah. Nach langwierigen Debatten entschied man sich schließlich am Ende für die Bildung einer rein grünen Fraktion.<sup>20</sup>

Während in der grünen Fraktion im Europäischen Parlament zahlreiche politische Kontroversen ausgetragen wurden, beschränkten sich die inhaltlichen Debatten der grünen Parteienzusammenarbeit in dieser Phase auf die Besprechung von Entwürfen zu Plattformen für die Europawahlen. Eine darüber hinausgehende Politikformulierung ließ sich nicht realisieren; dies war auch darauf zurückzuführen, dass mit der gewachsenen Zahl von Mitgliedsparteien auch der Organisationsaufwand und die zu berücksichtigende Meinungsvielfalt deutlich zugenommen hatten. Erst im Zuge des Maastrichter Vertragswerkes erhielten Überlegungen

18 Dietz: Grenzüberschreitende Interaktion, 186.

19 Hix, Simon/Lord, Christopher (1997): *Political Parties in the European Union*, Houndmills/Basingstoke, 142.

20 In dieser Wahlperiode führte die Fraktion ein neues Vorsitzsystem ein. Seit diesem Zeitpunkt gibt es zwei Ko-Vorsitzende, von denen mindestens eine weiblich sein muss. Die beiden ersten Vorsitzenden waren Maria Santos und Alexander Langer; sie wurden nach der Hälfte der Wahlperiode von Adelaide Aglietta und Paul Lannoye abgelöst.

zur Vertiefung der Zusammenarbeit grüner Parteien in Europa – vor allem aufgrund des eingeführten Parteienartikels – neue Nahrung. Im Juni 1993 führten die unternommenen Anstrengungen in Helsinki zum Gründungsbeschluss der Europäischen Föderation Grüner Parteien (EFGP).<sup>21</sup> Diese Zusammenarbeit hatte zunächst eher paneuropäischen Charakter, da auch Parteien aus Staaten außerhalb der Europäischen Union mitwirkten. Erst im Laufe der Jahre rückte die Arbeit in und mit der Europäischen Union in den Mittelpunkt der Arbeit. Bemerkenswert war, dass in dieser Zeitphase bereits Mehrheitsentscheidungen (2/3) möglich waren. Gleichwohl dominierte das Bemühen um Konsensentscheidungen, sodass strittige Themen vielfach ausgeklammert wurden. Politisch verabschiedete man sich zugleich von der bisher dominanten Anti-Europa-Haltung und bezog immer häufiger konstruktiv-kritisch Position zu EU-spezifischen Themen. Einher ging dieser ideologische Wandel mit der sukzessiven Transformation der grünen Parteien von Protestorganisationen zu professionellen Parteien, die in zunehmendem Maße auch Regierungsverantwortung in den Mitgliedstaaten der EU übernahmen.

Bei den Europawahlen 1994 erzielten die deutschen Grünen ein Rekordergebnis und konnten zwölf Mitglieder in das Europäische Parlament entsenden. Erstmals gelang auch Grünen aus Irland und Luxemburg der Sprung nach Straßburg und Brüssel. Dagegen verloren die französischen und die portugiesischen Grünen alle Sitze im Europäischen Parlament. Die italienischen Abgeordneten entsandten nach der Wahl nur noch drei statt zuvor fünf Vertreter. Die Fraktion zählte damit 23 Mitglieder, nach der Erweiterung 1995 erhöhte sich die Zahl auf 27.

Bei den Europawahlen 1999 erreichten die grünen Parteien mit 38 Abgeordneten ihre bis dahin größte Mandatsstärke. Gemeinsam mit zehn Mitgliedern der Europäischen Freien Allianz entschloss man sich nunmehr, die Fraktion „Die Grünen/Europäische Freie Allianz“ zu bilden, die mit 48 Abgeordneten und einem Mandatsanteil von 7,7% nur knapp hinter den Liberalen die viertgrößte Parlamentsfraktion stellte. Während bei den Verhandlungen über die Bildung einer gemeinsamen Fraktion von Seiten der Europäischen Freien Allianz aus vor allem die Gemeinsamkeiten betont wurden, standen zahlreiche grüne Abgeordnete der Zusammenarbeit zunächst kritisch gegenüber. Insbesondere grüne Abgeordnete aus Deutschland, Schweden, Luxemburg, Österreich, den Niederlanden und Belgien brachten mit Blick auf bisweilen nationalistische oder latent gewaltbefürwortende Positionen der EFA-Gruppe ihre Skepsis zum Ausdruck. Aber auch die Green Party of England and Wales erhob formal Einspruch gegen die Mitglieder der walisischen Regionalpartei Plaid Cymru in der gemeinsamen Fraktion. Erst nachdem sich die Abgeordneten beider Gruppen nach lan-

---

21 Offiziell vollzogen wurde die Gründung erst im Januar 1994.

gen Verhandlungen am Ende auf ein Regelwerk gemeinsamer Vereinbarungen verständigt hatten, stand die Etablierung der Fraktionsgemeinschaft fest.

Die Parteienzusammenarbeit der Grünen erfuhr ein halbes Jahrzehnt später die bislang letzte Reform. Nach der Verabschiedung der Verordnung zur Parteienfinanzierung erfolgte im Februar 2004 die Gründung der Europäischen Grünen Partei (EGP), die organisatorisch indes wenig mehr als eine Umbenennung der EFGP darstellte. Die strukturellen Veränderungen wurden lediglich durch den Umzug des Sekretariats von Wien nach Brüssel und die damit verbundene Anmietung eigener Räumlichkeiten sowie die Einstellung neuen Personals markiert. Inhaltlich wurde eine gemeinsame Charta unterzeichnet und beschlossen, mit einem gemeinsamen Programm in den nächsten Wahlkampf zu ziehen. Es hatte zwar bereits 1999 verstärkte Bemühungen eines aufeinander abgestimmten Wahlkampfs gegeben, die Durchführung einer europaweit einheitlichen Wahlkampagne erfolgte jedoch erst 2004. Trotz gemeinsamer Plakatmotive und Symbolik sowie gemeinsamer Spitzenkandidaten wurde das Wahlprogramm 2004 aber weitgehend additiv zu den nationalen Forderungen verwendet.

Nach den Europawahlen 2004 erneuerten die grünen Parteien ihre Kooperation mit den Parteien der Europäischen Freien Allianz. Mit 42 Fraktionsmitgliedern stellten sie zu Beginn der Wahlperiode abermals die viertgrößte Fraktion im Europäischen Parlament. Von der Erweiterung um die Staaten Mittel- und Osteuropas hatte die Fraktion indes kaum profitieren können. Mit nur einem Parlamentssitz (der EFA) in Lettland galt die Fraktion gewissermaßen als „Verliererin“ der Erweiterungsrunde, obwohl auch in den neuen Mitgliedstaaten zahlreiche grüne Parteien gegründet worden waren, die seitdem Mitglieder der Europäischen Grünen Partei sind. Nach den Europawahlen 2009 präsentierte sich trotz der einleitend beschriebenen Stimmgewinne der Grünen ein weitgehend unverändertes Bild. Der Mandatsanteil stieg von 5,7% auf 7,5%, womit man sich mit der neuen konservativen Fraktion ECR gemeinsam den vierten Rang in der Fraktionsgröße teilt.

### Transregionale Kooperationsstränge: Regionalparteien auf europäischer Ebene

Regionalparteien, die ausschließlich in einem bestimmten geografischen Teil eines Landes repräsentiert sind und dessen Interessen vertreten,<sup>22</sup> nehmen in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedliche Rollen wahr. Während sich in Spanien, Belgien, Großbritannien und Italien grundlegende regionale Konfliktlinien im Parteiensystem widerspiegeln, sind diese in anderen politischen Systemen nur von nachrangiger Bedeutung. Die Spannweite der er-

---

22 Vgl. zum Hintergrund Keating, Michael (1998): *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*, Cheltenham/Northampton.



hohen politischen Forderungen und Zielvorstellungen variiert ebenfalls beträchtlich. Sie reicht von Forderungen nach mehr Mitspracherechten im Allgemeinen über stärkere regionale Kompetenzen in kultureller und sprachlicher Hinsicht bis hin zur Forderung nach Autonomie bzw Separatismus. Im Hinblick auf die Haltung zur europäischen Integration existieren ebenfalls beträchtliche Unterschiede.<sup>23</sup>

Ungeachtet der erheblichen Heterogenität der politischen Forderungen und kaum minder großer Unterschiede bei der Positionierung auf der „Links-Rechts-Achse“ haben Regionalparteien frühzeitig Kooperationsformen auf europäischer Ebene entwickelt.<sup>24</sup> Im Nachgang zur ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments wurde im Juli 1981 eine zunächst lockere europäische Parteiorganisation – unter den Namen Europäische Freie Allianz – mit dem Ziel gegründet, die programmatische Zusammenarbeit zu stärken, weitere Parteien für die Kooperation zu gewinnen und auch parlamentarisch enger zu kooperieren.<sup>25</sup> Dies erschien notwendig, weil die Regionalparteien sich nach der Europawahl auf verschiedene EP-Fraktionen aufgespalten hatten. Der TCDI-Fraktion schlossen sich zunächst lediglich drei Abgeordnete von Regionalparteien an.<sup>26</sup>

Bis 1983 traten insgesamt 19 Parteien der Europäischen Freien Allianz bei. Dies hatte zur Konsequenz, dass man sich in der Folge um ein festeres organisatorisches Korsett mit definierten Regeln und verbindlichen Statuten bemühte. Parlamentarisch reichte der Mandatsanteil der EFA jedoch nicht – wie bei der zweiten Europawahl erhofft – zur Bildung einer eigenen Fraktion, weswegen man sich von 1984 bis 1994 der Regenbogenfraktion anschloss, einer Mischform aus technischer und programmatischer Kooperation.

Ebenso wie andere europäische Parteien nahm auch die EFA den Maastrichter Vertrag zum Anlass für eine Organisationsreform im Jahr 1994, bei der insgesamt straffere und pro-

---

23 Vgl Elias, Anwen (2009): *Minority nationalist parties and European integration. A comparative study*, London.

24 Vgl Lynch, Peter (1998): *Co-operation between the regionalist parties at the level of the European Union: The European Free Alliance*, in: De Winter, Lieven/Türsan, Huri (2008): *Regionalist Parties in Western Europe, 190-203* und Janet Laible *Separatism and sovereignty in the new Europe. Party Politics and the meanings of statehood in a supranational context*, New York.

25 Siehe zur Geschichte der Europäischen Freien Allianz einfürend Seiler, Daniel-Louis (: *The Democratic Party of the Peoples of Europe (DPPE-EFA)*), in: Pascal Delwit/Erol Külahci/Cédric van de Walle, 203-220, va 211 und Jürgen Mittag/Claudia Hülsken: *Regionalismus als politische Grundströmung auf europäischer Ebene? Die transregionale Parteienkooperation der Europäischen Freien Allianz*, in: J. Mittag, 639-665.

26 Hierzu zählten Maurits Coppieters und Jaak Vandemeulebroucke von der belgischen Volksunie sowie Neil Blaney von der Independent Fianna Fail Republican Party. Die prominente spätere EFA-Abgeordnete Winnie Ewing, die für die Scottish National Party 1979 in das Europäische Parlament gewählt wurde, blieb zunächst hingegen in der Fraktion der Europäischen Demokraten für den Fortschritt (EDF), in der die französischen Gaullisten die Mehrheit stellten.

fessionellere Strukturen etabliert wurden.<sup>27</sup> Dies konnte jedoch nicht verhindern, dass die divergierenden – und bisweilen auch einem starken Wandel unterliegenden – politischen Positionen der Mitgliedsparteien immer wieder zu kontroversen Debatten führten. So wurde die italienische Lega Nord zunächst 1991 als Vollmitglied aufgenommen, im Jahr 1994 jedoch wegen ihrer Beteiligung an der Berlusconi-Regierung bereits wieder aus der Allianz ausgeschlossen. Entsprechende Probleme mit anderen Parteien wirkten sich auch auf das Wahlergebnis aus, so dass man 1994 nur als Juniorpartner in der von Bernard Tapie dominierten EP-Fraktion der Radikalen Europäischen Allianz (REA) mitwirkte. Obwohl sich eine Mehrheit der Mitgliedsparteien der Europäischen Freien Allianz politisch im „Mitte-Links“-Spektrum verortete, blieb die Zusammensetzung der europäischen Partei auch in den folgenden Jahren durch ein hohes Maß an Heterogenität und eine anhaltende Fluktuation unter den Mitgliedsparteien geprägt.

Im März 2004, wenige Monate vor der sechsten Direktwahl, konstituierte sich die EFA in Barcelona ein weiteres Mal formal „neu“. Dieser dritte Gründungsakt nach 1981 und 1994 geht erneut auf die konstitutionellen Anreize auf europäischer Ebene zurück und führte zur offiziellen Anerkennung als politische Partei auf europäischer Ebene. Seitdem hat die Anzahl der EFA-Mitgliedsparteien bis auf mittlerweile 35 (2009) weiter zugenommen. Programmatisch basieren die aktuellen Forderungen der EFA auf der Brüsseler Erklärung aus dem Jahr 2000, die im Jahr 2007 ergänzt und aktualisiert wurde. Neben dem grundsätzlichen Eintreten für regionale Autonomie in ihrer gesamten Breite vertritt die Partei vor allem die Forderung nach einer stärkeren institutionellen Berücksichtigung der europäischen Regionen in den Institutionen der Europäischen Union. Hinzu kommt eine starke Verankerung so genannter postmaterieller Forderungen, zu denen auch der Umweltschutz und die Ablehnung der Atomenergie zählen. Mit Blick auf die Haltung zur Europäischen Union vertritt die Partei nicht mehr wie in den 1980er Jahren europaskeptische, sondern weitgehend integrationsfreundliche Positionen.

### Die Fraktionsgemeinschaft Die Grünen/Europäische Freie Allianz – Aufbau und Struktur

Die Fraktionen des Europäischen Parlaments weisen – unabhängig von spezifischen Besonderheiten aufgrund unterschiedlicher nationaler Delegationen und divergierender politischer Einstellungen – strukturell verankerte Parallelen in den Organisationsstrukturen auf. So verfügt jede Fraktion über einen Vorsitzenden, einen Vorstand und ein (General-)Sekretariat,

---

<sup>27</sup> Die ebenfalls vorgenommene Umbenennung in „Democratic Party of the Peoples of Europe – European Free Alliance“ (DPPE-EFA) blieb Episode.

die arbeitsteilig die unterschiedlichen Aufgaben der Fraktionen erledigen. Als Ganzes befassen sich die EP-Fraktionen vor allem mit der Erörterung von Themen der nächsten Parlamentssitzungen sowie der zumeist damit verbundenen Antragsstellung. Im Zuge dessen ist die Fraktionsarbeit vor allem von der Positionsbestimmung gegenüber der Europäischen Kommission und dem Rat geprägt.

Der Aufbau der Fraktion der Grünen/Europäische Freie Allianz ähnelt im Kern den Strukturen anderer Fraktionen, ist aber durch einige Besonderheiten gekennzeichnet: In der Satzung der Fraktion, die am 8. November 2006 verabschiedet und am 22. Juni 2009 angepasst wurde, werden drei Organe mit spezifischer Zusammensetzung und besonderen Befugnissen unterschieden: Vorstand, Vollversammlung und Koordinatoren/innen.

Der Aufgabenbereich des Vorstandes umfasst sowohl inhaltliche wie organisatorische Aufgaben. Er stellt die Vertretung der Fraktion in der Öffentlichkeit dar und kann demnach selbst Schwerpunkte in der politischen Arbeit der Fraktion setzen. Darüber hinaus kommt den Mitgliedern des Vorstandes eine Art Kontroll- bzw. Überwachungsfunktion zu. So wird der Vorstand etwa beauftragt, die Arbeit des Generalsekretärs bzw. des Generalsekretariats zu beaufsichtigen. Des Weiteren ist er für die ordnungsgemäße Durchführung und Umsetzung der in der Vollversammlung verabschiedeten Beschlüsse zuständig. Dabei spielen insbesondere die Ko-Vorsitzenden eine bedeutende Rolle, da es laut Satzung ihnen „obliegt, die Tätigkeit der Fraktion zu leiten und die Fraktion gemäß den Bestimmungen der Satzung und der Geschäftsordnung zu vertreten“.<sup>28</sup>

Laut Satzung besteht der Fraktionsvorstand aus zwei Ko-Vorsitzenden und maximal sechs Stellvertretern, die von der Vollversammlung bestimmt werden.<sup>29</sup> Der Vorstand wird für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt. Von der Vollversammlung wird auch derjenige Stellvertreter gewählt, der sich als Schatzmeister um die finanziellen Angelegenheiten der Fraktion kümmert. Der Ko-Vorsitz stellt eine Besonderheit der Grünen/EFA-Fraktion dar. In der Satzung ist nicht nur verankert, dass es zwei gleichberechtigte Vorsitzende gibt, sondern auch, dass diese Ämter paritätisch besetzt werden müssen, d.h. mindestens ein Amt muss von einer Frau ausgeführt werden. Zurückführen lässt sich diese Bestimmung im Wesentlichen auf die politischen Forderungen der Fraktion zur gesellschaftlichen und politischen Gleichstellung der Geschlechter. Dementsprechend muss auch zumindest die Hälfte des weiteren Vorstandes mit weiblichen Abgeordneten besetzt werden. Der Vorstand besitzt

<sup>28</sup> Art 3.15 der Satzung der Fraktion „Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament“. Online unter [http://www.greens-efa.org/cms/default/dokbin/168/168509.satzung\\_der\\_fraktion\\_die\\_gruenen\\_europa-ei@en.pdf](http://www.greens-efa.org/cms/default/dokbin/168/168509.satzung_der_fraktion_die_gruenen_europa-ei@en.pdf) (31.7.2009).

<sup>29</sup> In der Wahlperiode 2009 wurde mit Emilie Turunen ein Mitglied der Sozialistischen Volkspartei aus Dänemark zur siebten Stellvertretenden Vizepräsidentin bestellt.

eine vergleichsweise große Autonomie. Die einzige Kontrollfunktion der Fraktionsmitglieder gegenüber dem Vorstand – außer einer Verhinderung seiner Wiederwahl – besteht in der Möglichkeit, mit einem Drittel der Stimmen der Fraktionsmitglieder Beschlüsse des Vorstands in Frage zu stellen und somit eine neue Diskussion auf der nächsten Vollversammlung zu erreichen. Eine Abwahl des Vorstands ist in der Satzung nicht vorgesehen.

Aufgrund des Zusammenschlusses von zwei selbstständigen Gruppierungen in einer Fraktion regeln die Satzung bzw das im Anhang der Satzung angefügte so genannte Vereinbarungsprotokoll („Protocol of Understanding“) auch die Rolle der Partner im Hinblick auf Einflussmöglichkeiten und Entscheidungskompetenzen im Vorstand sowie eine angemessene Repräsentanz. Festgelegt ist, dass dem Vorsitzenden der Europäischen Freien Allianz automatisch der Platz des ersten stellvertretenden Vorsitzenden zusteht. Im Vereinbarungsprotokoll werden diesem Amt weitreichende Funktionen zugewiesen, die drei Hauptbereiche umfassen: to „represent the whole Group at meetings of the Conference of Presidents when issues arise that are of particular interest to the EFA Members“; to „participate in the Group’s internal Bureau meetings on behalf of the EFA Members“, to „participate in joint press conferences and in the preparation of Group press releases“.<sup>30</sup> Darüber hinaus wird bei der Wahl des Schatzmeisters der Fraktion darauf geachtet, dass im Fall der Wahl eines grünen Abgeordneten, die EFA-Parlamentarier eine Person aus ihren Reihen zur Mitarbeit benennen können.

Zur Praxis der Fraktionsarbeit gehört auch, dass Mitglieder des Fraktionsvorstands beauftragt werden, den Informationsaustausch zwischen der Fraktion und den entsprechenden europäischen Parteiorganisationen zu koordinieren. Dabei stimmen nur die Abgeordneten der jeweiligen Partei über das betreffende Vorstandsmitglied ab, dh die Gesamtheit der grünen Parlamentarier in der Fraktion wählt nur das Fraktionsmitglied, das sich regelmäßig mit der Europäischen Grünen Partei über Programmatik und Positionen im Europäischen Parlament austauscht. Des Weiteren übernimmt jedes Vorstandsmitglied die Verantwortung für mehrere Themengebiete, um hier die Positionen der Fraktion in der Öffentlichkeit zu vertreten. Wenn der Vorstand zusammentritt, nehmen auch weitere Personen – qua Amt – wie etwa der Generalsekretär und der stellvertretende Generalsekretär, der Pressereferent der Fraktion, der Protokollführer und ein Vertreter der Fraktionsmitarbeiter an der Sitzung teil, die jedoch kein Stimmrecht bei Entscheidungen besitzen. Neben den Vorstandssitzungen wird zweimal im Jahr eine Zusammenkunft des Vorstandes mit allen Koordinatoren der Fraktion einberufen, um die politische Arbeit der Fraktion besser abzustimmen. Bei diesem Treffen wird zunächst ein Resümee der bisherigen Arbeit gezogen, um dann künftige politische Strategien zu erörtern und auszuarbeiten.

---

30 Zit n dem Vereinbarungsprotokoll zwischen den Abgeordneten der Grünen und den Abgeordneten der Europäischen Freien Allianz vom 8. Juli 1999.

Das zweite in der Satzung erwähnte Fraktionsorgan ist die Vollversammlung. Die Vollversammlung wird als Gesamtheit der Fraktionsmitglieder definiert und stellt das höchste Entscheidungsorgan der Fraktion dar. Zu den – in der Regel öffentlichen – Vollversammlungen werden im Regelfall aber auch die Mitarbeiter der Fraktion und der Abgeordneten sowie Vertreter der korrespondierenden Parteien eingeladen.

Auf der Vollversammlung treffen die Mitglieder vielfältige Entscheidungen. Diese umfassen sowohl organisatorische und personelle als auch inhaltliche Fragen. Die wichtigste politische Kompetenz liegt dabei in der „Erörterung und Beschlussfassung über alle innerhalb und außerhalb des Europäischen Parlamentes behandelten politischen Fragen“.<sup>31</sup> Die Wahl des Führungspersonals und die damit verbundene Kompetenzzuordnung markiert eine weitere zentrale Aufgabe der Vollversammlung. Hervorzuheben ist die Wahl der beiden Ko-Vorsitzenden, da ihnen bei der Bestimmung der politischen Zielsetzungen eine federführende Aufgabe zukommt. Die weiteren Stellvertreter werden gemäß der Regeln der Satzung von den Fraktionsmitgliedern ernannt. Die Vollversammlung teilt den einzelnen Fraktionsmitgliedern anhand ihrer politischen Schwerpunkte einzelne politische Kompetenzbereiche zu. Somit vertreten sie die politische Position der Mehrheit der Fraktionsmitglieder in den unterschiedlichen Arbeitseinheiten des Parlaments wie etwa den Ausschüssen und Unterausschüssen oder den Interparlamentarischen Delegationen. Zusätzlich werden von der Fraktionsversammlung einzelne Arbeitsgruppen gebildet, um themenspezifische Probleme zu diskutieren oder Mitglieder mit Anträgen in die Ausschüsse zu delegieren. Die Vollversammlung ist darüber hinaus verantwortlich für die Ausarbeitung des jährlichen Haushaltsplanes der Fraktion und für die Entlastung des Vorjahreshaushaltsplanes.

Eine weitere Aufgabe besteht schließlich im Entscheid über die Aufnahme und den Ausschluss von Fraktionsmitgliedern. Als „ordentliche Mitglieder“ der Fraktion gelten nach der Satzung „Mitglieder des Europäischen Parlamentes, die nach den von der Europäischen Grünen Partei sowie nach den von der Europäischen Partei der Europäischen Freien Allianz unterstützten Listen gewählt werden“.<sup>32</sup> Sowohl die EFA als auch die Grünen können jeweils neue Mitglieder aus ihren Reihen benennen. Bei fehlendem Einvernehmen in der Fraktion wird ein Kontroll- und Vermittlungsgremium mit der Angelegenheit beauftragt. Es besteht aber auch die Möglichkeit, dass Abgeordnete anderer Listen in die Fraktion aufgenommen werden: Laut Satzung bedarf es dazu sowohl einer Absprache mit der Partei des Antragsstellers als auch der Zustimmung des Kandidaten zu den in der Charta der Europäischen Grünen verankerten Grundwerten. Nur wenn Konsens innerhalb der Fraktion besteht, kann ein neu-

31 Art 3.4. der Satzung der Fraktion „Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament“.

32 Art 2.1. der Satzung der Fraktion „Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament“.

es Mitglied aufgenommen werden.<sup>33</sup> Für den Fall, dass es bei einer Entscheidung zu keinem Konsens kommt, bedarf es bei Abstimmungen der Einwilligung der absoluten Mehrheit der Fraktionsmitglieder.<sup>34</sup>

Die Koordinatoren bilden das dritte in der Satzung erwähnte Organ der Fraktion. Ihre Aufgabe ist es, „die Arbeit der betreffenden Abgeordneten zu organisieren und der Fraktion eine politische Koordinierung aller Fragen vorzuschlagen, die von dem unter ihre Verantwortung fallenden Parlamentsausschuss behandelt werden.“<sup>35</sup> Im Rahmen dieser Tätigkeit sind die Koordinatoren verpflichtet, der Vollversammlung mindestens zweimal im Jahr einen Bericht über die wichtigsten Themen zu erstatten. Weitere wichtige Funktionen der Fraktionsarbeit sind die Ämter des Schlichters und das Fraktionssekretariat mit dem Generalsekretär und dessen Stellvertretern. In der Satzung ist festgelegt, dass der Schlichter Konflikte zwischen den verschiedenen Parteien der Fraktion bzw deren Mitgliedern regeln sowie Streitigkeiten zwischen Abgeordneten und angestellten Mitarbeitern oder unter angestellten Mitarbeitern klären soll. Zusätzlich wird im Vereinbarungsprotokoll explizit der Aufgaben- und Entscheidungsbereich für das Kontroll- und Vermittlungsgremium erwähnt, das bei Uneinigkeit innerhalb der Fraktion Entscheidungen fällt und jeweils zwei gewählte Vertreter pro Vertragspartner umfasst.

Das Fraktionssekretariat ist für administrative, technische oder politische Dienstleistungen zuständig. Es setzt sich zusammen aus allen Mitarbeitern, die der Fraktion vom Europäischen Parlament zur Verfügung gestellt werden oder durch den Fraktionshaushalt finanziert werden. Der Generalsekretär – in der Regel kein Abgeordneter des Europäischen Parlaments – wird von der Vollversammlung gewählt, wobei mindestens einer der stellvertretenden Generalsekretäre von den Fraktionsmitgliedern der Europäischen Freien Allianz nominiert wird.<sup>36</sup> Dabei hat der stellvertretende Generalsekretär, der gleichzeitig auch gewählter Generalsekretär der Europäischen Freien Allianz ist, vor allem die Aufgabe, die Angelegenheiten der EFA-Europaabgeordneten in Übereinstimmung mit der Arbeit der Gesamtfraktion zu koordinieren.<sup>37</sup>

33 So wurde in der Wahlperiode 2009 ua der Europa-Abgeordnete der Piratenpartei in der Fraktion aufgenommen. In einer Erklärung der beiden Fraktionsvorsitzenden wurde hierzu angemerkt. „Der neugewählte Europaabgeordnete der Piratenpartei, Christian Engström, tritt unserer Fraktion als unabhängiges Mitglied bei. Er hat bereits erklärt bei allen Dossiers, bei denen die Piratenpartei keine eigene Position hat, der Linie der Grünen/EFA-Fraktion zu folgen.“ Zit nach der Presseerklärung der Fraktion vom 25. Juni 2009.

34 Es gibt verschiedene Möglichkeiten die Fraktionsmitgliedschaft zu beenden: durch Tod, Austritt, Ausscheiden nach Ablauf der Mandatszeit oder durch Ausschluss auf Beschluss von zwei Dritteln der Fraktionsmitglieder.

35 Art 3.19. der Satzung der Fraktion „Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament“.

36 Für den Fall mehrerer Bewerbungen regelt das Vereinbarungsprotokoll, dass der erste Platz an einen Grünen, der zweite Platz an ein Mitglied der Europäischen Freien Allianz und der dritte Platz wieder an einen Grünen geht.

37 Vgl hierzu Art 4 des Vereinbarungsprotokolls der Fraktion.

Für die Fraktion arbeiten insgesamt mehr als fünfzig Mitarbeiter in den Büros des Sekretariats, der Presse- und Kommunikationsabteilung, der Informatik, der Buchhaltung, der allgemeinen Verwaltung und im Bereich der inhaltlichen Beratung. Die fachwissenschaftlich orientierten Mitarbeiter sind dabei mit den unterschiedlichsten politischen Themenfeldern befasst – von den Bereichen Arbeit und Soziales über Lebensmittelsicherheit bis hin zu regionaler Entwicklung und Menschenrechten – und unterstützen so die Europaabgeordneten in ihrer Ausschussarbeit.

### Willensbildung und Positionierung: Grüne und EFA im Zusammenspiel

Die Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz versteht sich selbst als „Ausdruck des politischen Willens zweier getrennter fortschrittlicher europäischer Familien, um ihre jeweiligen Interessen im Europäischen Parlament zu stärken“.<sup>38</sup> Bei der Gründung der Fraktionsgemeinschaft sind unterschiedliche politische inhaltliche Prinzipien und Anschauungen in einem einheitlichen organisatorischen Rahmen zusammengeführt worden. Eine Betrachtung der politischen Hintergründe der einzelnen Abgeordneten macht indes deutlich, dass die nationalen Mitgliedsparteien der Fraktionsmitglieder zum Teil recht unterschiedliche politische Vorstellungen vertreten. Um diese Unterschiede zu „entschärfen“, haben sich die Abgeordneten der Grünen Parteien und die Abgeordneten der Europäischen Freien Allianz auf gemeinsame Prinzipien geeinigt.

Als politischer Ankerpunkt dient dabei das Bekenntnis zum Einsatz für eine demokratische Gesellschaft, die Grundrechte garantiert und die Umwelt schützt. Zudem hat man sich auf mehr Demokratie durch Dezentralisierung und direkte Teilhabe der Menschen am politischen Prozess verständigt. Die Fraktionsgemeinschaft möchte auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips „eine Europäische Union freier Völker aufbauen, die an Solidarität miteinander und mit allen Völkern der Welt glauben“.<sup>39</sup> Insgesamt fordert sie vor allem eine Neuorientierung der Europäischen Union – weg vom wirtschaftlichen Schwerpunkt hin zu sozialen, kulturellen und ökologischen Werten.

Bei näherer Betrachtung der Aktivitäten der Fraktionsgemeinschaft in den letzten Jahren wird deutlich, dass beide Gruppierungen in grundlegenden politischen Fragen erhebliche Gemeinsamkeiten aufweisen. Dieser Umstand bietet eine wichtige Grundlage für die Zusammenarbeit im politischen Alltag. Darüber hinaus hat die Fraktion beschlossen, jährlich ein gemeinsames Arbeitsprogramm für politische Aktionen und Arbeitsthemen auf parla-

---

<sup>38</sup> Offizielle Internetseite der Fraktion „Die Grünen/Europäische Freie Allianz“ (31.7.2009).

<sup>39</sup> Ebd.

mentarischer Ebene zu entwickeln, um in zunehmendem Maße gemeinsame Standpunkte vermitteln zu können.

Trotz der gemeinsamen politischen Grundpositionen und strukturellen Verbindungslinien wird in der Alltagsarbeit jedoch auch immer wieder deutlich, dass hier unterschiedliche politische Gruppierungen mit divergierenden Schwerpunkten kooperieren. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wird im Vereinbarungsprotokoll explizit hervorgehoben, dass – aufbauend auf den genannten Prinzipien – bestimmte politische Fragestellungen aus unterschiedlichen politischen Blickwinkeln betrachtet werden können und im Falle von Uneinigkeit, jede Partei ihren Standpunkt vertreten kann. Wörtlich heißt es: „Each Party in the Group reserves the right to interpret the common principles in the light of its own specific manifesto commitments, and, while seeking to maintain and promote a strong degree of consensus within the whole group, will uphold its own particular commitments in case of any direct disagreement.“<sup>40</sup>

Dieser vertraglich festgelegten Option zum Trotz vertritt die Fraktion in den Ausschüssen und Unterausschüssen sowie im Plenum des Europäischen Parlaments jedoch in der Regel gemeinsame bzw. ähnliche Standpunkte. Nur in wenigen Politikfeldern gibt es fundamentale Unterschiede, so etwa in der Fischereipolitik. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Während die Grünen im Fischereiausschuss stärker ökologische Interessen verfolgen (Schutz der Fische), setzen die EFA-Mitglieder eher auf regionale und ökonomisch orientierte Interessen (Schutz der Fischer). Infolgedessen ist es in der Vergangenheit immer wieder zu Konstellationen gekommen, in denen etwa Schotten oder Basken offensiv für die Interessen ihrer Fischer eintraten, auch wenn ökologische oder Nachhaltigkeitsargumente dem entgegenstanden. Das Vereinbarungsprotokoll lässt diesen Spielraum jedoch zu, heißt es hier doch: „The Greens/EFA Group shall whenever possible reach decisions and take initiatives by consensus and common accord. Notwithstanding, the EFA Members reserve the right to have freedom of vote and initiative.“<sup>41</sup>

Damit unterschiedliche politische Auffassungen zu bestimmten Themengebieten nicht zu einer Diskussion oder einem Streit in der Öffentlichkeit führen und das Auftreten als gemeinsame Fraktion schädigen, wird in einem 2001 beschlossenen Verhaltenskodex (Code of Conduct) hervorgehoben, dass entsprechende Differenzen fraktionsintern geklärt werden sollen. „Consistent with respect for legitimate diversity of political views and approaches within the Group, Members are expected to avoid public attacks on each other in the press or other media. Where potentially divisive differences of view arise, every attempt should

40 Art 2 des Vereinbarungsprotokolls.

41 Ebd., Art 7.



be made to resolve difficulties privately within the framework of the Group, including the mediation processes described below.<sup>42</sup>

Insbesondere der Umstand, dass beide Fraktionspartner mit unterschiedlichen Listen und somit auch mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten bei Europawahlen in den einzelnen Mitgliedstaaten antreten, könnte zu einer Übertragung der nationalen Parteienkonkurrenz auf die Ebene der Fraktion führen. Da die EFA ein Zusammenschluss von Regionalparteien mit sehr spezifischen subnationalen Interessen ist, vertreten die Abgeordneten diese auch auf europäischer Ebene. Die dabei bezogenen Positionen stehen nicht immer in Einklang mit den Interessen der im grünen Teil der Fraktion vertretenen Abgeordneten. Um dadurch möglicherweise entstehenden Konflikten innerhalb der Gesamtfraktion entgegenzuwirken, wurde das Vereinbarungsprotokoll unlängst um einen weiteren Passus ergänzt: „Both parties agree that no National or Regional institutional debate should interfere in the common policy and the internal structure or functioning of the Green/EFA Group.“ Mit dieser Vereinbarung soll ausgeschlossen werden, dass beispielsweise „innerbelgische Konflikte“ über ein unabhängiges Flandern die Arbeit der aus Belgien stammenden Abgeordneten der Fraktion beeinträchtigen.

Obgleich in der Vergangenheit die regional-nationalistische Orientierung der EFA bisweilen zu Konflikten in der Fraktion geführt hat, scheint die gemeinsame Arbeit der Fraktion im Europäischen Parlament dadurch nicht dauerhaft beeinträchtigt worden zu sein. Insgesamt zeigt sich auf der inhaltlichen Ebene, dass die Fraktion zwar aus zwei eigenständigen politischen Gruppen, die jeweils ihre eigenen Zielvorstellungen und Forderungen haben, besteht. Es lässt sich aber eine zunehmende politische Vereinbarkeit dieser Ziele erkennen. Die Arbeit in einer gemeinsamen Gesamtfraktion hat zu erkennbarer politischer Konvergenz geführt.

## Interaktionen zwischen Parteien und Fraktionen

Während zwischen den beiden Gruppierungen in der gemeinsamen Fraktion im Europäischen Parlament mittlerweile eingespielte Mechanismen etabliert wurden, sind die Verbindungslinien zwischen den europäischen Parteien und den EP-Fraktionen gegenwärtig noch weitaus lockerer strukturiert. In einigen Fällen ist formal geregelt, dass die Fraktionen im Europäischen Parlament in die Entscheidungsgremien der europäischen Parteien eingebunden sind; so ist zum Beispiel in der Satzung der EGP geregelt, dass sechs grüne EP-Abgeordnete im

---

42 Art A3 des Verhaltenskodex der Fraktion „Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament“.

Kongress der Europäischen Grünen Partei und vier Delegierte im Parteirat vertreten sind.<sup>43</sup> Daneben finden mehrmals im Jahr Treffen zwischen den grünen EP-Abgeordneten und der Europäischen Grünen Partei statt, die ebenfalls dem Ziel dienen, gemeinsame Aktionen zu planen. Bei den Regionalparteien, die anders als die Grünen über keine formalisierten Verbindungslinien zwischen Partei und Fraktion verfügen, ist mit Nelly Maes eine ehemalige Europaabgeordnete sogar zur Parteivorsitzenden der EFA gewählt worden. Weder bei den Grünen noch bei den Regionalparteien hat dies bislang aber zu stärkeren Interaktionsformen geführt – dies auch, weil die Fraktionen es bisher vermieden haben, sich Vorgaben von den europäischen Parteien machen zu lassen.<sup>44</sup> Das Verhältnis zwischen europäischen Parteien und EP-Fraktionen unterscheidet sich damit deutlich von nationalen Strukturen. Sind es auf nationaler Ebene vielfach Parteien, die politische Richtungsentscheidungen vorgeben, so kommt auf europäischer Ebene den Fraktionen eine dominante Rolle zu.

Die dominante Rolle der Fraktionen lässt sich vor allem strukturell erklären. So konzentrieren sich die politischen Willensbildungsprozesse auf europäischer Ebene vor allem innerhalb der Fraktionen, die zugleich auch erhebliche Informationsvorsprünge besitzen und an der Vermittlung politischer Entscheidungen ebenfalls beteiligt sind, während die europäischen Parteien nur am Rande – und zumeist lediglich vermittelt über die nationalen Parteien – politisch in Erscheinung treten. Nicht unwesentlich sind aber auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen: die Fraktionen besitzen eine erheblich größere personelle und finanzielle Ausstattung als die europäischen Parteien. Infolgedessen ist es den europäischen Parteien bisher noch nicht gelungen, den jeweiligen Fraktionen politische Vorgaben zu machen; zumindest nicht in einem Maße, dass diese von den EP-Fraktionen als eine verbindliche Richtlinie akzeptiert werden.

### Fazit: Entwicklungsperspektiven von Fraktionsgemeinschaft und Parteienkooperationen

Die aktuellen Kooperationsstrukturen zwischen den Grünen und der Europäischen Freien Allianz im Europäischen Parlament sind ohne die zurückliegenden Kooperationserfahrungen kaum denkbar. Der Umstand, dass bereits in der Regenbogenfraktion 1984 Formen der Zusammenarbeit eingeübt wurden, die den einzelnen Gruppierungen ein hohes Maß an Autonomie gewährten, spielte neben den zu erwartenden Vorteilen des Fraktionsstatus eine nicht unerhebliche Rolle für die Entscheidung beider Gruppierungen, nach der Europawahl 1999 unter veränderten Rahmenbedingungen das Modell einer Fraktionsgemeinschaft zu

<sup>43</sup> European Green Party, Statute, Art 11d, 12a.

<sup>44</sup> Vgl Neßler, Volker (1997): Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europäischen Parlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach/Ts., 44-51.

erproben. Trotz einer anfänglich von Skepsis und Distanz geprägten Zusammenarbeit hat sich im Verlauf der Fraktionsarbeit ein erhebliches Maß an Gemeinsamkeit ergeben, das nicht zuletzt an der Neuauflage der Fraktionsgemeinschaft nach den Europawahlen 2004 und 2009 festzumachen ist. Der hohe Grad an verrechtlichter Zusammenarbeit im Rahmen der Fraktionssatzung sowie des Vereinbarungsprotokolls und des Verhaltenskodex veranschaulicht, dass die Zusammenarbeit eher den Charakter einer Zweckgemeinschaft, denn einer „Liebesheirat“ hat. Gerade aber die formalisierten Prozeduren und Strukturen haben in der letzten Dekade eine relativ stabile Zusammenarbeit begünstigt, die über eine reine „Fraktions(zweck)gemeinschaftsdiplomatie“ hinausgeht. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die Zusammenarbeit sogar Konvergenzprozesse begünstigt hat. Dies dokumentieren auch die Studien eines Forscherteams der „European Parliament Research Group“, das alle namentlichen Abstimmungen seit den ersten direkten Wahlen 1979 untersucht und dabei einen so genannten „Index of Agreement“ berechnet hat, der zwischen einheitlichem und divergentem Abstimmungsverhalten der Fraktionsmitglieder unterscheidet.<sup>45</sup> Wies die grüne Fraktion in den Wahlperioden 1989-1994 und 1994-1999 noch einen leicht unterdurchschnittlichen Kohäsionsgrad von 0,755 bzw. 0,756 auf, stieg dieser in der nächsten Wahlperiode deutlich an (0,831). In der Wahlperiode 2004-2009 hatte die Fraktionsgemeinschaft Die Grünen/EFA mit 0,90 sogar den höchsten Geschlossenheitswert aller Fraktionen des Europäischen Parlaments.<sup>46</sup>

Legt man die selbstbewussten Eingangsbemerkungen dieses Beitrags zugrunde, kann sogar erwartet werden, dass die parteipolitische Geschlossenheit im Zuge einer potenziellen Politisierung des Europäischen Parlaments künftig noch weiter zunimmt. Inwieweit sich diese Entwicklung aber auch außerhalb des Europäischen Parlaments, auf die Parteienkooperation niederschlagen wird, bleibt abzuwarten. Die Parteienkooperation sowohl der grünen als auch der regionalorientierten Parteien war in der Vergangenheit immer wieder von Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Flügeln und Strömungen innerhalb der europäischen Parteienorganisationen gekennzeichnet. Obgleich sich in der vergangenen Dekade eine Tendenz zur Professionalisierung der Organisationsstrukturen abgezeichnet hat, stellen die Parteien auf europäischer Ebene gegenwärtig eher ein lockeres Netzwerk, denn einen politisch schlagkräftigen und homogenen Akteur dar. Infolgedessen dürfte auch hier auf absehbare Zeit das Etikett der Zweckgemeinschaft noch eher passen, als dies bei der Fraktionsgemeinschaft der Fall ist.

---

45 Dieser Index reicht auf einer Skala von 0 bis 1. Ein Wert von 1 ergibt sich, wenn eine Fraktion alle Stimmen (ja, nein oder Enthaltung) gleichförmig vergibt, während ein Indexwert von 0 entsteht, wenn sich die Stimmen zu gleichen Teilen auf die drei Optionen verteilen.

46 Vgl. Hix, Simon/Noury, Abdul G./Roland, Gérard (2007): *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, 94 sowie für die Wahlperiode 2004-2009 <[www.votewatch.eu](http://www.votewatch.eu)>.



## Funktion der Koordinatoren der Fraktion: CULT – Kultur- und Bildungsausschuss

Christa Prets

---

### Kultur- und Bildungsausschuss

Der Kultur- und Bildungsausschuss des Europäischen Parlaments beschäftigt sich nicht nur mit Fragen rund um die kulturellen Aspekte und die Bildungspolitik der Union, sondern in seinen Zuständigkeitsbereich fallen auch die audiovisuelle Politik, Jugendagenden, die Entwicklung einer Sport- und Freizeitpolitik, Informations- und Medienpolitik sowie die Zusammenarbeit mit Drittländern und anderen internationalen Organisationen in diesen Bereichen.<sup>1</sup>

In der 6. Wahlperiode (2004-2009) des Europäischen Parlaments umfasste der Kultur- und Bildungsausschuss insgesamt 37 Vollmitglieder und 37 Stellvertreter. Den Vorsitz führte von Juli 2004 bis September 2007 der Grieche Nikolaos Sifunakis (Sozialdemokratische Fraktion). Aufgrund seiner Berufung in das griechische Parlament im Jahr 2007 übernahm die Griechin Katerina Batzeli (Sozialdemokratische Fraktion) daraufhin den Vorsitz bis zu den EU-Wahlen im Juni 2009.

In der 7. Wahlperiode (2009-2014) setzt sich der CULT wie folgt zusammen: 32 Vollmitglieder, 32 Stellv. Mitglieder; Vorsitzende ist Doris Pack (EVP, Deutschland). Von den 64 Mitgliedern sind 24 (EVP), 16 (S&D), 8 (ALDE), 4 (ECR), 4 (GUE/NGL), 4 (Grüne/EFA), 2 (EFD) und 2 (NI).

Die Ergebnisse der Arbeit hängen sehr stark von den politischen Machtverhältnissen und letztendlich von den ausgehandelten Kompromissen ab. Während der letzten fünf Jahre war die konservative Fraktion mit 15 Vollmitgliedern vertreten, während die Sozialdemokraten als zweitstärkste Gruppe neun Vollmitglieder stellten. Die Liberalen kamen auf sechs Vollmitglieder und die Grünen auf zwei. Daneben gab es noch Einzelmitglieder, die der Linken Europas, dem Europa der Nationen oder keiner Fraktion angehörten.

---

<sup>1</sup> Europäisches Parlament: CULT – Präsentation und Kompetenzen, URL: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=DE&body=CULT> (Stand: 03.07.2009).

Zu den wichtigsten Initiativen des Kultur- und Bildungsausschusses zählen das etablierte EU-Kulturprogramm<sup>2</sup> (2007-2013) mit einem Budget von 400 Millionen Euro, die jährlich ernannten europäischen Kulturhauptstädte, das Programm „Lebenslanges Lernen“, welches mit 6,97 Milliarden Euro für den Zeitraum 2007-2013 dotiert ist, die Richtlinie für audiovisuelle Dienste oder auch das Weißbuch Sport.

Der folgende Artikel soll einen kurzen Überblick über die Aufgaben der Koordinatoren geben. Eine Funktion, die außerhalb des Parlaments kaum bekannt ist. Um dies anschaulicher darzustellen, soll auch ein Einblick in den Arbeitsalltag eines Koordinators gegeben werden. Anschließend möchte ich die 6. Wahlperiode Revue passieren lassen, um auf einige wichtige Berichte des Ausschusses näher einzugehen. Ziel ist es aufzuzeigen, wie vielfältig die Zuständigkeiten sind und wie wichtig es ist, mit den anderen Fraktionen zusammenarbeiten, um ein gutes Ergebnis zu erreichen, welches auch im Plenum von einer Mehrheit getragen wird.

### Aufgaben der Koordinatoren

Die Aufgaben eines Koordinators oder einer Koordinatorin sind sehr unterschiedlich und können mit jenen eines Teamleiters verglichen werden. In erster Linie sind sie dafür zuständig, die eigene Fraktion im Ausschuss zu vertreten, aber natürlich auch die eigene Fraktion über die Geschehnisse im Ausschuss am Laufenden zu halten. Wesentlich ist auch, dass der Koordinator „seine“ Fraktion nach außen in dem Fachgebiet vertritt und Ansprechpartner für sämtliche Belange ist.

Zur Unterstützung der konkreten Arbeit kann der Koordinator auf einen politischen Berater (die sogenannten Fachreferenten oder „Policy Adviser“) – der gleichzeitig Fraktionsmitarbeiter ist – zurückgreifen. Je nach Größe des Ausschusses kann es sich dabei um eine oder mehrere Personen handeln. Für den Kultur- und Bildungsausschuss ist in der S&D Fraktion eine Person zuständig. Daneben bereiten die Parlamentarischen Assistenten<sup>3</sup> die ausschussbezogene inhaltliche Arbeit auf.

<sup>2</sup> In Kraft getreten ist das Programm durch den Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das neue Mehrjahresprogramm für die Gemeinschaftstätigkeit im kulturellen Bereich für den Zeitraum 2007-2013 („Kultur 2007“) (Abl. L 372/1 vom 27.12.2006). Vorangegangen war ein Vorschlag der Europäischen Kommission vom 14. Juli 2004 [KOM (2004) 469]. Das Programm basiert auf Art 151 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, wonach diese einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung der nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes leistet.

<sup>3</sup> Siehe dazu den Beitrag von Margarethe Richter: Die Assistenten der Abgeordneten, im vorliegenden Sammelband S 309ff.

### *Koordinatorensitzungen*

Um die einzelnen Koordinatoren an einen Tisch zu bringen, gibt es Koordinatorensitzungen, die meistens nach einer Ausschusssitzung stattfinden. In diesen Sitzungen werden die Berichte und Stellungnahmen an die Fraktionen verteilt, abgestimmt, zu welchen Themen Hearings stattfinden werden, welche Veranstaltungen des Ausschusses geplant werden sollen und sämtliche andere organisatorische Belange.

Bei der Berichtsvergabe ist anzumerken, dass es leichter ist für größere Fraktionen wichtige Dossiers zu erhalten, da es im Parlament ein sogenanntes Punktesystem gibt. Das heißt, je größer eine Gruppe ist, desto mehr Punkte hat sie und desto mehr Berichte kann sie erhalten. Aus diesem Grund ist es für kleinere Gruppen oft sehr schwierig einen Bericht zu bekommen. Daher ist auch die Einteilung in sogenannte „faule“ bzw. „fleißige“ Abgeordnete, basierend nur auf der Anzahl der verfassten Berichte, nicht seriös, sondern reine Polemik. Letztendlich kommt es auch auf das Verhandlungsgeschick des Koordinators an, sich für die Berichte einzusetzen. Die Koordinatorensitzungen werden vom jeweiligen Ausschusssekretariat inhaltlich vorbereitet, geleitet wird die Sitzung vom Ausschussvorsitzenden.

Neben diesen fraktionsübergreifenden Koordinationssitzungen gibt es auch jene, die innerhalb der einzelnen Fraktionen stattfinden. Hier werden Themen aufgegriffen, die in einer Gruppe oder zwischen Fraktionen kontrovers sind. Die Koordinatoren informieren über die Geschehnisse im jeweiligen Ausschuss.

### *Arbeitsgruppen und Preparatory Meetings*

Es ist natürlich enorm wichtig, dass man als Teamleiter in regelmäßigen Abständen seine Teammitglieder trifft. Dies findet in den Plenarsitzungswochen in Straßburg in den Arbeitsgruppen statt und in Brüssel vor einer Ausschusssitzung in Preparatory Meetings. Die Aufgabe der Koordinatoren ist es, in diesen Sitzungen ihre Kollegen über die Ergebnisse der Koordinatorensitzungen und über wichtige Vorkommnisse, die den Ausschuss betreffen, zu informieren.

Ebenso werden in den Arbeitsgruppen die Berichte an die Mitglieder vergeben, sprich ein Berichterstatter oder Schattenberichterstatter<sup>4</sup> wird ernannt. Sofern nur ein Abgeordneter an dem Bericht interessiert ist, gibt es keine Probleme. Aber sobald mehrere ihr Interesse

---

<sup>4</sup> Ein Schattenberichterstatter verfolgt innerhalb einer Fraktion einen Bericht oder eine Stellungnahme, wenn diese einer anderen Fraktion zugesprochen wurde. Anzumerken ist auch, dass der Schattenberichterstatter oft schon im Vorfeld mit dem Berichterstatter sehr eng zusammenarbeitet.

kundgetan haben, liegt es im Verantwortungsbereich der Koordinatoren einen Berichterstatter oder eine Berichterstatterin zu bestimmen. Um eine objektive und faire Entscheidung zu treffen, ist es notwendig nachzuvollziehen, an wie vielen Berichten jemand schon gearbeitet hat und wie groß das Engagement im jeweiligen Ausschuss ist.

### *Ausschusssitzungen*

Die erwähnten Sitzungen dienen als Vorbereitung für die Ausschüsse und zum laufenden Informationsaustausch. In den Ausschusssitzungen selber haben die Koordinatoren eigentlich keine gesonderte Stellung. Sie sitzen mit ihren anderen Kollegen am Platz, sprechen zu Berichten und Stellungnahmen und stimmen auch ganz normal ab.

Hier ist anzumerken, dass es innerhalb der S&D Fraktion üblich ist, dass der jeweilige Berichterstatter auch die Abstimmungsliste für den Ausschuss und später das Plenum erstellt. Falls es hierbei zu Differenzen innerhalb der eigenen Gruppe kommt, ist es Aufgabe des Koordinators einen Kompromiss zu finden und zu versuchen, die Fraktion auf eine gemeinsame Linie zu bringen. Im Europäischen Parlament gibt es keinen Klubzwang. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass innerhalb der eigenen Fraktion ein möglichst großer Konsens gefunden wird, weil es sonst vorkommen kann, dass die „eigenen Leute“ gegen die Fraktionslinie stimmen.

Wie aus den obigen Beispielen ersichtlich ist, gleicht die Zuständigkeit des Koordinators einem internen und externen Sprachrohr. Wichtig ist vor allem, dass die politische Position der Gruppe nach innen und außen vertreten wird. Auch muss die „Teamleitung“ reibungslos funktionieren. Die Vorbereitung der einzelnen Sitzungen ist mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden, aber durch die Unterstützung der eigenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, politischen Berater und dem Sekretariat wird ein reibungsloser Ablauf gewährleistet.

### Arbeitsalltag eines Koordinators

Zusätzlich zu der Arbeit als Koordinatorin kommen natürlich auch die Vorbereitung für die anderen Ausschüsse, Treffen mit Lobbyisten und Vertretern der verschiedenen Ministerien, das Halten von Vorträgen und der Empfang von Besuchergruppen hinzu.

Um den Arbeitsaufwand und den Tag eines Europaabgeordneten verständlicher zu machen, habe ich zwei konkrete Tage ausgewählt, die hier näher beschrieben werden sollen.



**Beispiel 1: Arbeitstag während einer Ausschusswoche in Brüssel**

Der Vormittag startet mit einer Arbeitsbesprechung im Büro und der Vorbereitung der anstehenden Agenden. Danach geht es zu einer interparlamentarischen Sitzung der Iran-Delegation, wo unter anderem über Menschenrechte und Schutz von Minderheiten mit Vertretern des Irans gesprochen wird. Die Sitzung ist bis Mittag angesetzt, aber um 11.00 Uhr sitze ich bereits bei der Europäischen Jugendwoche am Panel und diskutiere mit Jugendlichen aus ganz Europa über die EU. Eine Stärkung gibt es dann zu Mittag bei einem Arbeitssessen (Lunch-Meeting) mit der Iran-Delegation, wo weiter über die politische Situation im Iran diskutiert wird.

Der Nachmittag beginnt mit dem Preparatory Meeting des Kulturausschusses und daran schließt gleich die Ausschusssitzung an. Zeitgleich findet der Regionalausschuss statt, somit muss zwischen beiden Ausschüssen gewechselt werden, um die wichtigsten Berichte beider Ausschüsse mitverfolgen zu können. Im Anschluss an den Kulturausschuss findet die Koordinatorensitzung statt, die bis ca. 18.30 Uhr dauert. Danach geht es zurück ins Büro, wo neue Unterlagen am Tisch liegen, die besprochen werden müssen. Ebenso wird der Terminkalender für den nächsten Tag durchgegangen. Der Abend endet mit einem Vortrag im Zuge einer Veranstaltung der Europäischen Kommission zum Thema „Medien und interkultureller Dialog“.

**Beispiel 2: Typischer Arbeitstag während einer Plenarwoche in Straßburg**

Wie auch in Brüssel startet der Tag mit einer Bürobefprechung und einem Briefing über die wichtigsten Tagesordnungspunkte. Danach geht es zum Pressegespräch der SPE-Delegation, wo sämtliche österreichische Journalisten (Auslandskorrespondenten) anwesend sind.

Um die Mittagszeit finden die Abstimmungen über die Berichte im Plenum statt. Je nach Anzahl können sich diese schon in die Länge ziehen. Sobald diese vorbei sind, trifft sich die österreichische SPÖ-Delegation im Parlament wie jeden Dienstag in Straßburg zu einem Arbeitsmittagessen, um sich gegenseitig auszutauschen und interne Beschlüsse zu verabschieden.

Um 14.30 Uhr findet eine Pressekonferenz mit dem Haydn Trio aus Österreich statt. Im Zuge des Haydn-Jahres 2009 hatte ich zusammen mit der Parlamentarischen Gesellschaft in Straßburg ein Neujahrskonzert organisiert, das dementsprechendes Medien-Echo erhalten sollte. Sobald das Gespräch mit den Journalisten beendet ist, findet ein Meeting mit der politischen Beraterin unserer Fraktion für den Kulturausschuss statt. Als Koordinatorin bespreche ich mit ihr den aktuellen Stand der wichtigsten Dossiers sowie die Agenda für die anschließende Arbeitsgruppe, die ich leite. Nach dieser Sitzung findet am Abend eine Fraktionssitzung statt, in der es um die Fraktionslinie für Plenardossiers geht. Dieser Tag endet

zur Abwechslung einmal nicht mit einer Sitzung, sondern mit dem Haydn-Trio, welches vor einem vollgefüllten Saal ein wunderbares Konzert gibt.

Diese beiden Beispiele veranschaulichen, dass der Terminkalender sehr dicht ist und durch die Koordinatorenfunktion noch zusätzliche Termine und Arbeiten anfallen.

### Rückblick auf die Wahlperiode 2004-2009

Seit 2002 war ich Kultur- und Bildungssprecherin der Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament. Während dieser sieben Jahre konnte – gemeinsam mit den anderen Fraktionen – viel bewegt und erfolgreiche Initiativen auf europäischer Ebene angestoßen werden.

Bevor näher auf die einzelnen Richtlinien und Programme eingegangen wird, sei erwähnt, dass die Arbeit im Europäischen Parlament, vor allem auch in den Ausschüssen, von fraktionsübergreifender Zusammenarbeit geprägt ist. Es sitzen hier fast alle Abgeordneten im selben Boot und können nur etwas bewegen, wenn sie zusammenarbeiten. Wenn bereits im Ausschuss ein Kompromiss gefunden werden kann, gibt es auch meistens im Plenum keine Probleme den Bericht zu verabschieden. Im Europäischen Parlament kann nur gemeinsam etwas bewegt werden, ansonsten geht man unter.

„Im Bereich Kultur, Bildung und Sport hat das Europäische Parlament sich für mehr Geld für Bildungsprogramme eingesetzt, die wichtige Rolle des Sports in der Gesellschaft hervorgehoben und die europäische Filmindustrie unterstützt. Darüber hinaus wurde eine neue Richtlinie zu audiovisuellen Diensten verabschiedet. Im Rahmen des interkulturellen Dialogs waren 2008 zudem eine Reihe namhafter Persönlichkeiten aus unterschiedlichen Kulturen zu Gast im Parlament.“<sup>5</sup>

Steckenpferd der europäischen Bildungsförderungen ist das Mobilitätsprogramm Erasmus für Studenten und Studentinnen. Mit dem neuen Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität „Lebenslanges Lernen“ steht, wie bereits am Anfang erwähnt, ein Budget von 6,79 Milliarden Euro zur Verfügung. Ebenso werden die Stipendien für Erasmus-Studenten auf 200 Euro pro Monat aufgestockt. 300 Euro wäre „unser“ Ziel gewesen, dies wurde jedoch leider aus budgetären Gründen abgelehnt.

---

<sup>5</sup> Europäisches Parlament: Rückblick auf die Wahlperiode (2004-2009), URL: <http://www.europarl.europa.eu/elections2009/highlights/product.htm?ref=20090120TMN46720&secondRef=0&language=DE&section=12> (Stand: 03.07.2009).

Ein weiterer Schwerpunkt der letzten Periode war die Überarbeitung der Fernseh-Richtlinie. Mit der neuen Richtlinie zu audiovisuellen Mediendiensten werden auch Internet-Fernsehen, Handy-Fernsehen und Fernsehen auf Abruf berücksichtigt. Im Zuge dieser Überarbeitung trat man auch erstmals für Regeln hinsichtlich Produktplatzierungen ein. „Kinofilme, Fernsehfilme und Nachrichtensendungen dürfen in Zukunft einmal alle 30 Minuten durch Werbung unterbrochen werden, wobei die maximale Werbezeit wie bisher auf 12 Minuten pro Stunde begrenzt bleibt.“<sup>6</sup>

Um einen leichteren und besseren Vergleich von Berufsqualifikationen zu erhalten, wurde der Europäische Qualifikationsrahmen für „lebenslanges Lernen“ eingeführt. Bis 2012 will man hiermit eine europaweite Vergleichbarkeit von Abschlüssen für bestimmte Berufsgruppen gewährleisten.

Mit dem Bologna-Prozess wurde das dreistufige Hochschulsystem Bachelor, Master und Promotion eingeführt. Mit diesem System sollen die Chancen der Universitätsabsolventen auf dem europäischen Arbeitsmarkt erhöht werden.

Ebenso setzte sich der Kultur- und Bildungsausschuss während der letzten fünf Jahre sehr stark für die Mehrsprachigkeit und den Erwerb von Fremdsprachen ein. Den Abgeordneten ist es ein Anliegen, dass neben der Muttersprache jeder Europäer zusätzlich praktische Kenntnisse in zwei weiteren Sprachen besitzt.

Im Mai 2008 verabschiedete das Europäische Parlament die Resolution zum „Weißbuch Sport“ und hat damit die Bedeutung der Anerkennung des Sports als europäischen Politikbereich im EU-Reformvertrag unterstrichen. Das Weißbuch beschäftigt sich mit Themen wie der Ausbeutung junger Leistungssportler, Doping, Korruption, Wettbetrug und der Finanzierung des Breitensports. Auf Druck des Parlaments hat die Europäische Kommission auch im März 2009 in ihrem jährlichen Arbeitsprogramm zwei Budgetlinien für eine vorbereitende Maßnahme im Bereich Sport sowie für spezielle Veranstaltungen verabschiedet. Die erste Ausschreibung seitens der Kommission erfolgte am 15. Mai 2009 mit einem Budget von 4 Millionen Euro.

Auch für die Jugend wurde innerhalb der letzten fünf Jahre einiges erreicht. Nicht nur die Mobilitätsprogramme kommen den „Jungen“ zugute, sondern auch das Programm „Jugend in Aktion“ will die Zusammenarbeit und den Austausch von Jugendlichen innerhalb der EU

---

<sup>6</sup> Europäisches Parlament: Rückblick auf die Wahlperiode (2004-2009), URL: <http://www.europarl.europa.eu/elections2009/highlights/product.htm?ref=20090120TMN46720&secondRef=0&language=DE&section=12> (Stand: 03.07.2009)

fördern. Ebenso findet im Europäischen Parlament einmal pro Jahr die sogenannte „Europäische Jugendwoche“ statt, bei der Jugendliche aus ganz Europa mit Vertretern der EU-Institutionen zusammenkommen.

Aus dieser Aufzählung geht hervor, in wie vielen Bereichen der Kultur- und Bildungsausschuss tätig ist und wie vielfältig die Themenbereiche sind. In Zukunft wird vor allem der Medienbereich zu einem zentralen Thema werden, aber auch mit der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags wird der Sport einen noch höheren Stellenwert einnehmen.

## Conclusio

Als Kultur- und Bildungssprecherin konnte ich mich in den letzten Jahren wesentlich in die Arbeit des Ausschusses einbringen. Ebenso ermöglichte es mir eine Vielzahl an Kontakten im Kultur- und Bildungsbereich innerhalb der EU, aber auch in Drittstaaten, zu knüpfen, die für meine Arbeit sehr wichtig waren.

Es ist von elementarer Bedeutung, dass überwiegend Sachpolitik und nicht reine Parteipolitik betrieben wird. Im Europäischen Parlament ist dies möglich, denn nur so kann im Plenum ein gutes Ergebnis erzielt werden. Die Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen ist aus diesem Grund unerlässlich und daher wesentlicher Bestandteil der Arbeit der Koordinatoren.

Unerlässlich in der Position als Koordinatorin ist das diplomatische Geschick, welches sowohl innerhalb der eigenen Fraktion als auch mit anderen Fraktionen gefragt ist. Es ist eine politische Gratwanderung, 27 Mitgliedstaaten auf einen Nenner zu bringen und dies dann auch noch aufgesplittet auf unterschiedliche politische Parteien.

Während Koordinatoren innerhalb des Europäischen Parlaments ein hohes Ansehen genießen, ist diese Funktion außerhalb des EU-Institutionengefüges eher unbekannt. Lobbyingorganisationen in und um Brüssel sind sich der Bedeutung der einzelnen Koordinatoren bewusst, aber außerhalb der EU-Welt ist noch viel Informationsarbeit zu leisten.

# Die Assistenten der Abgeordneten

Margarethe Richter

---

*„Das Parlament ist eine Welt, die sich im Rhythmus der Plenar- und Ausschusssitzungen dreht und in der auch die parlamentarischen Assistenten eine sehr wichtige Rolle spielen. (...) Und jeder Europaabgeordnete braucht seine Assistenten, denn er muss das Zeitgeschehen in 27 Ländern, 23 Sprachen und drei Alphabeten verfolgen. Er muss Ahnung haben von den 22 Ausschüssen, auch wenn er sich nur in wenigen gut auskennt. Das ist eine wahnsinnige Arbeit. (...) Wir haben im Durchschnitt zwei bis drei Assistenten. Wenn wir das mit dem amerikanischen Kongress vergleichen: Ein Kongressabgeordneter auf der untersten Ebene hat 30 Angestellte, ein Ausschusspräsident etwa 100. (...) Wenn man eines Tages mehr Einfluss in der Politik haben wollte, müsste jeder Abgeordnete eigentlich ein mittelständisches Unternehmen betreiben. Er müsste genügend Geld und Personal haben, um die gigantische Arbeit im Parlament bewältigen zu können“<sup>1</sup>*

*Gérard Onesta*

*Vize-Präsident des Europäischen Parlaments von 1999 bis 2009, Mitglied und in der ersten Hälfte der Wahlperiode 2004-2009 Vorsitzender der Arbeitsgruppe zum Assistentenstatut*

## Einleitung

Als „rechte Hand“ des Abgeordneten ist der parlamentarische Assistent meist vieles in Personalunion und die Anforderungen sind so vielfältig wie unterschiedlich, dass es schwierig ist ein allgemein gültiges Bild zu zeichnen. Typische Arbeitstage gibt es eigentlich nicht und die Rollen ändern sich oft mehrmals täglich. Sie sind Berater, Sekretärinnen und Sekretäre, Pressereferenten, Redenschreiber, wissenschaftliche Mitarbeiter, Online-Redakteure oder Eventmanager; sie nehmen an offiziellen Sitzungen teil, vertreten die Abgeordneten bei informellen Terminen etc.

Rund 1400 Assistenten (Stand November 2009) sind für die 736 Abgeordneten der 7. Wahlperiode tätig. Sie sind essentiell für die Arbeit der Abgeordneten und das Funktionieren der

---

<sup>1</sup> In einem Interview mit der Deutschen Welle vom 27. Mai 2009; <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4283908,00.html>; zugegriffen am 21.09.2009.

Büros, aber auch für das Funktionieren des Parlaments insgesamt. Der Brüsselkorrespondent einer deutschen Zeitung verstieg sich sogar einmal zu der Aussage, dass das EU-Parlament ohne die Assistenten gar seine Arbeit einstellen müsste und die Abgeordneten schlicht verloren wären. Mit dem Zuwachs an Kompetenzen für das Europäische Parlament – mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon sind es nun noch mehr – ist nicht nur die Anzahl der Assistenten gestiegen, sondern auch die fachlichen Anforderungen und die Erwartungen der Abgeordneten an deren Qualifikation haben sich erhöht.

Der verwaltungstechnische Begriff „parlamentarischer Assistent“ oder einfach „Assistent“ ist die geläufigste Berufsbezeichnung. Die Mitarbeiter von Abgeordneten aus Deutschland und Österreich werden – der Tradition in ihren nationalen Parlamenten entsprechend – häufig auch als wissenschaftliche oder parlamentarische Mitarbeiter, persönliche Referenten, Sekretäre oder Büroleiter angestellt. Bei den knappen Personalressourcen ist eine klare Arbeitsteilung aber nicht immer praktikierbar und so arbeiten nicht selten alle Assistenten inhaltlich und teilen organisatorische sowie administrative Aufgaben, die dann quasi nebenbei erledigt werden, untereinander auf. Ein kategorisches „Dafür bin ich nicht zuständig!“ gibt es in der Regel nicht.

Im Allgemeinen erfährt die Tätigkeit der parlamentarischen Assistenten immer mehr Wertschätzung und Anerkennung – auch außerhalb des Europäischen Parlaments. (Dies ist insofern erwähnenswert, als die Assistenten keinen festen Platz im sehr hierarchischen Parlamentsgefüge einnehmen und es so einiger Anstrengungen bedarf, sich außerhalb des Abgeordnetenbüros oder gar außerhalb des Europäischen Parlaments ein *Standing* zu erarbeiten.) Allerdings haben der bis vor kurzem ungeklärte rechtliche Status und die fehlenden gemeinsamen Regeln, die daraus resultierende Intransparenz so mancher Beschäftigungsverhältnisse und nicht zuletzt die Verdachtsfälle von missbräuchlicher Verwendung der Sekretariatszulage<sup>2</sup> durch einzelne Abgeordnete sowie das mangelnde Wissen über den Arbeitsalltag in der Vergangenheit gelegentlich auch zu schlechter Presse für Assistenten geführt. So hat man sie zum Beispiel in der EU-kritischen Boulevardpresse als „EU-Sozialschmarotzer“<sup>3</sup> dem erweiterten Kreis der so gern geschmähten Brüsseler Privilegienritter zugerechnet. Als faul, schlampig und vergnügungssüchtig hat man sie gar desavouiert.

---

2 Die Sekretariatszulage ist eine Kostenerstattung für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die zur Finanzierung von Mitarbeitergehältern dient. Im Jahr 2009 beläuft sich der zur Verfügung stehende Betrag, der aus den Haushaltsmitteln des Parlaments bereitgestellt wird, auf 17 540 Euro pro Monat. Gelder werden nur auf Grundlage von geschlossenen Arbeitsverträgen und in keinem Fall an die Abgeordneten selbst ausbezahlt. Nicht abgeschöpfte Beträge fallen am Jahresende an das Parlament zurück.

3 Martin, Hans-Peter (2005): Gastkommentar in: Die Kronenzeitung, 3. Juli 2005, Seite 4.

Bewertungen irgendwelcher Art sind natürlich nicht Gegenstand dieses Artikels. Eine kleine Anmerkung zum gerade Zitierten sei aber gestattet: Wie fern der Realität oder gar absurd pauschalierende Darstellungen dieser Art sind, werden die folgenden Ausführungen verdeutlichen. Dass es – wie überall – auch unter den Assistenten die berühmten Ausnahmen von der Regel und vermutlich einige schwarze Schafe gibt, kann man natürlich nicht ausschließen. Aber es ist davon auszugehen, dass es schon aufgrund der schieren Menge an Arbeit, die es mit wenigen Kollegen zu bewältigen gilt, und der Tatsache, dass die Assistentenjobs bei sehr, sehr vielen jungen Leuten heiß begehrt sind, nur schwer möglich sein dürfte, sich ohne ein Höchstmaß an persönlichem Einsatz und ohne Erbringung professioneller Leistungen in einem Abgeordnetenbüro auf Dauer zu halten.

Assistenten wirken im Hintergrund bzw in der zweiten Reihe und so blieb ihre Rolle auch in der Öffentlichkeit mehr oder weniger im Dunkeln. Sieht man einmal von den 82 Zeilen in einem 400-seitigen Standardwerk<sup>4</sup> ab, wird ihnen in der klassischen Literatur über das Europäische Parlament weiter keine Aufmerksamkeit geschenkt. Und so beruhen die folgenden Ausführungen in erster Linie auf offiziellen Dokumenten, viel „grauer“ Literatur, persönlichen Gesprächen, der Teilnahme an zahlreichen Sitzungen zum Thema Assistentenstatut und nicht zuletzt auch auf jahrelanger eigener Erfahrung.

### Definition des „Parlamentarischen Assistenten“

Wie in mehreren nationalen Parlamenten Europas (zB in Frankreich, Italien und Großbritannien) werden die persönlichen Mitarbeiter, die die Mitglieder des Europäischen Parlaments bei der Wahrnehmung ihres Mandates unterstützen, als parlamentarische Assistenten bezeichnet.

Gemäß Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments<sup>5</sup> haben die Abgeordneten Anspruch auf die Unterstützung durch persönliche Mitarbeiter, die sie frei auswählen können. Die anfallenden Kosten werden – neben den Gehaltszahlungen gehören dazu auch die Aufwendungen für Reisen – bis zu einem festgelegten Höchstbetrag vom Europäischen Parlament erstattet.

Zum einen können sogenannte „örtliche Assistenten“ beschäftigt werden, die im Herkunftsland des Abgeordneten tätig sind. Diese schließen privatrechtliche Arbeitsverträge nach dem

---

4 Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2007): *The European Parliament*, 7<sup>th</sup> Edition, London: John Harper Publishing, 67ff.

5 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 28. September 2005 zur Annahme des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments (2005/684/EG, Euratom) AB L 262 vom 7.10.2005, 1.

jeweiligen nationalen Recht mit dem Abgeordneten ab. Die Verwaltung der Verträge erfolgt durch einen Selbsteintretenden Dritten, der auf Grundlage des geschlossenen Vertrages Zahlungen vom EP erhält, Steuern und Sozialabgaben abführt und dann das Nettoeinkommen an den Assistenten auszahlt.

Daneben können noch Dienstleistungsverträge mit Selbständigen und Praktikantenverträge abgeschlossen werden.

Dieser Artikel befasst sich mit den sog. „akkreditierten parlamentarischen Assistenten“, die an einem der drei Arbeitsorte des Europäischen Parlaments – in der Regel in Brüssel – tätig sind. Seit Inkrafttreten des Assistentenstatuts im Juli 2009 sind sie „Bedienstete der Europäischen Gemeinschaften“ und schließen ihre Verträge direkt mit dem Europäischen Parlament ab.

## Der rechtliche Status und seine Auswirkungen

### *Die Situation bis Juli 2009*

Bis zum Ende der 6. Wahlperiode im Juli 2009 war der rechtliche Status der parlamentarischen Assistenten ungeklärt und sie befanden sich in einer rechtlichen Grauzone. Die überwiegende Mehrheit der Assistenten hatte de facto ihren ständigen Wohnsitz in Brüssel und war im dortigen Büro der/des Abgeordneten im Europäischen Parlament tätig, hatte dennoch Arbeitsverträge direkt mit dem Abgeordneten nach dem Recht des Herkunftslandes desselben abgeschlossen. Dies setzte voraus, dass sie ihren Hauptwohnsitz im Heimatland angemeldet hatten und es eine Büroadresse vor Ort gab. Diese Vorgehensweise hat zu einer Form von Scheinexistenzen im Heimatland geführt, die nicht selten einige praktische Probleme zur Folge hatten. Dazu kam die Angst, dass die belgischen Behörden auf diese „Brüsseler U-Boote“ aufmerksam werden. Tatsächlich gab es immer wieder Fälle, in denen die belgischen Behörden hohe Steuerbeträge nachgefordert haben.

Problematisch waren außerdem die fehlenden einheitlichen Bestimmungen, die Fragen von Sozialversicherung, Krankenversicherung, Steuern und Rentenvorsorge geregelt hätten; und dies aus demselben Grund: Die Assistenten haben schließlich nicht in den jeweiligen Ländern gelebt und gearbeitet. Nicht zurückerstattete Ausgaben für Arztbesuche im Ausland, die schon erwähnten Steuernachzahlungen und nicht übertragbare Rentenansprüche sind nur einige Beispiele für die praktischen Konsequenzen. Ein Großteil hatte gar keine Rentenversicherung; und es soll sogar einige Abgeordnetenmitarbeiter gegeben haben (man geht von ca 10% aus), die keinerlei Sozialversicherungssystem angehörten.



Die Vertragsinhalte und -bestimmungen waren nur an minimale Grundanforderungen gebunden und bei der Fülle unterschiedlicher nationaler Regelungen nur schwer vergleichbar. Einer gewissen Willkür war Tür und Tor geöffnet, weil die Abgeordneten weitgehend selbst entscheiden konnten, zu welchen Konditionen sie Mitarbeiter beschäftigten. Gerade viele sehr junge, auf dem Arbeitsmarkt unerfahrene Assistenten haben sich unter diesen Voraussetzungen in zum Teil skandalöse, weil prekäre Arbeitsverhältnisse begeben. Die soziale Absicherung war in vielen Fällen mehr als mangelhaft. Und da sich viele Abgeordnete am Lohnniveau in den Heimatländern orientierten, ergaben sich auch bei den Gehältern eklatante Unterschiede. Laut einer im Jahr 2008 durchgeführten anonymen Umfrage bewegten sich die Nettogehälter zwischen 600 und 5200 Euro pro Monat für eine Vollzeitstelle!

Derartige Arbeitsbedingungen waren gerade in einem Haus wie dem Europäischen Parlament, in dem seit langen Jahren heftig über ein soziales Europa, über das Herkunftslandprinzip im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie, über Arbeitnehmerrechte in verschiedenen Zusammenhängen etc. debattiert wurde, schlichtweg ein Skandal, der auch in zahlreichen Presseartikeln im Jahr 2008 seinen Widerhall fand und so die Europaabgeordneten als Arbeitgeber in der Öffentlichkeit in keinem guten Licht erscheinen ließ. Hinzu kamen im gleichen Jahr auch noch mehrere publik gewordene Verdachtsfälle von missbräuchlicher Verwendung der Sekretariatszulage durch Abgeordnete, die in einem hochbrisanten „*internal audit report*“<sup>6</sup> des Parlaments zusammengefasst waren und dann auch Gegenstand von Untersuchungen durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF, wurden. Schlupflöcher in den bestehenden Regelungen machten die Zweckentfremdung bzw. missbräuchliche Verwendung von Geldern möglich. Und diesen Missstand galt es natürlich schnellstmöglich zu beseitigen.

Der Druck von außen, der durch die negative Berichterstattung entstand, hatte intern den wiederum durchaus positiven Effekt, dass er die politische Willensbildung und die konkrete Ausarbeitung eines Assistentenstatuts beschleunigte. Diesen Druck hätten die Assistenten selbst nie annähernd erzeugen können, da es ohne Statut natürlich auch keine institutionalisierte Personalvertretung und somit auch keine wirkliche Lobby gab. Bereits 1993 hatte

---

6 Zweck dieses internen Prüfberichts war es, die Verwendung der Sekretariatszulage durch die Abgeordneten mittels stichprobenartiger Kontrolle der vertraglichen Vereinbarungen mit den Assistenten zu überprüfen, eventuelle Probleme zu identifizieren und Lösungsvorschläge in Form eines Aktionsplans zu unterbreiten. Diese Überprüfung umfasste nicht nur die Zahlungen, sondern auch Vertragsinhalte wie Tätigkeitsbeschreibung, soziale Sicherung und Erstattung von Reisekosten. Der Bericht beschrieb einige eklatante Fälle klaren Missbrauchs und kam zu dem Schluss, dass nur die Ausarbeitung eines eigenen Statuts für Assistenten die offenbar gewordenen rechtlichen Schlupflöcher schließen könne. Der Bericht wurde nie veröffentlicht, weil sich die Mehrheit der Abgeordneten im Haushaltskontrollausschuss dagegen ausgesprochen hatte. Informelle Quellen sind Statements verschiedener Ausschussmitglieder und eine Zusammenfassung des Berichts des Abgeordneten Paul van Buitenen; siehe URL: [http://www.greens-efa.org/cms/topics/dokbin/222/222953.ep\\_internal\\_audit\\_on\\_the\\_parliamentary\\_a@de.pdf](http://www.greens-efa.org/cms/topics/dokbin/222/222953.ep_internal_audit_on_the_parliamentary_a@de.pdf).

man sich zwar zu einer überparteilichen Interessensvertretung, der „European Parliament Assistants' Association“ (EPAA)<sup>7</sup> zusammengeschlossen, um den Anliegen ein Forum zu geben und gegenüber den zuständigen Stellen mit einer Stimme zu sprechen; ob man angehört wurde, hing aber natürlich vom guten Willen der Abgeordneten und der Vertreter der Parlamentsgremien ab. Die professionell organisierte Arbeit der EPAA erfuhr dann aber insofern eine Form von offizieller Anerkennung, als man ihren Vertretern in der entscheidenden Phase der Verhandlungen Beobachterstatus in der dafür eingerichteten Arbeitsgruppe des Parlaments gewährte.

Die bedenkliche rechtliche Situation der Assistenten war innerhalb der Institutionen natürlich lange bevor deren Öffentlichmachung bekannt und es bestand auch grundsätzlich kein Zweifel darüber, dass man dieses Problem dringend einer Lösung zuführen müsste. Der erste Schritt wurde bereits 1998 in Form eines Initiativvorschlages der Kommission<sup>8</sup> gemacht. Er scheiterte schließlich – nachdem der Bericht<sup>9</sup> des Europäischen Parlamentes dazu verabschiedet worden war – im Ministerrat, weil der sich einstimmig dagegen aussprach, die Assistenten als „Beamte auf Zeit“ einzustellen. Dann gab es den Versuch, die Sache durch eine Ergänzung der sogenannten „Wanderarbeiter-Verordnung“<sup>10</sup> zu regeln, die die Möglichkeit eingeräumt hätte, zu wählen, ob man sich in Belgien oder im Heimatland versichert und die Steuern entrichtet. Gegen eine solche Regelung, die den Assistenten formell erlaubt hätte, ihre Steuern in einem anderen Land als Belgien zu zahlen, wehrte sich Belgien lange Zeit erfolgreich, indem es die notwendige Entscheidung im Ministerrat blockierte. Und Einstimmigkeit wäre auch dabei erforderlich gewesen.

Nun war also ein völlig neuer Ansatz gefragt, denn einen kompletten Wechsel ins belgische System wollten weder Abgeordnete noch Assistenten. Für die einen hätte sich die Einstellung

---

7 Die EPAA war und ist vorerst noch das einzige Gremium, das die parlamentarischen Assistenten gegenüber den politischen und den Verwaltungsgremien des Europäischen Parlaments vertritt. Alle beim Europäischen Parlament akkreditierten Assistenten und alle, die ein Beschäftigungsverhältnis mit einer Mindestvertragslaufzeit von sechs Monaten bei einem Mitglied des Europäischen Parlaments haben, besitzen ein automatisches Recht auf Mitgliedschaft. Die Vereinigung besteht aus ihren Mitgliedern, die in der Generalversammlung zusammenkommen, in der jedes Mitglied gleiches Stimm- und Rederecht hat. Die Tagesgeschäfte der EPAA und alle Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und den zuständigen Stellen werden von einem gewählten Vorstand im Einklang mit dem Mandat geführt, das ihm von der Generalversammlung übertragen worden ist.

8 KOM/98/0312 endg. Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 zur Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften; ABl C 179 vom 11.6.1998, 16; URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0312:FIN:DE:PDF>.

9 Bericht A4-0098/99 des Europäischen Parlaments vom 25. Februar 1999 über den Vorschlag (siehe Fn 7); Berichterstatter: Klaus-Heiner Lehne.

10 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern; ABl L 149 vom 5.7.1971, 2.

der Mitarbeiter wesentlich verkompliziert und sie fürchteten um ihr Recht, ihre Mitarbeiter tatsächlich frei auswählen zu können; die anderen hätten – als einzige Beschäftigungsgruppe in den Institutionen – zB Nachteile durch die hohen belgischen Steuersätze und Probleme bei der Übertragung von Versicherungszeiten bei Rückkehr ins Heimatland in Kauf nehmen müssen. Und bestehende Regelungen für Beamte oder die sonstigen Bediensteten der EU-Institutionen waren aus vielerlei Gründen auf die Mitarbeiter der Abgeordneten nicht eins zu eins übertragbar.

An dieser Stelle sollte man einschieben, dass der Prozess außerdem von der Tatsache verzögert wurde, dass auch das Statut für die Abgeordneten selbst geraume Zeit nicht auf den Weg kam; und so war die wichtigste Voraussetzung für die Verabschiedung eines Assistentenstatuts nicht gegeben. Auch für die Parlamentarier galt nämlich nicht der Grundsatz „Gleiches Geld für gleiche Arbeit“. Ihre Bezüge waren so hoch wie die der Mitglieder im jeweiligen nationalen Parlament und so kam es dazu, dass das Salär eines italienischen Abgeordneten das knapp 15-fache seines ungarischen Kollegen betrug. Letzteres lag unter 900 Euro. In der Folge ergab sich so in manchen Fällen die absurde Situation, dass in Brüssel ansässige Mitarbeiter mehr verdienen mussten als ihre Chefs, um in einer teuren Stadt wie Brüssel überhaupt existieren zu können. (Hierzu gilt es allerdings anzumerken, dass die Abgeordneten für jeden Arbeitstag in Brüssel oder Straßburg ein Tagegeld in Höhe von knapp 300 Euro erhalten.) Auch im Falle der Abgeordneten gab es nicht nur wegen der ungleichen Bezahlung Regelungsbedarf. In der Kritik standen zB ebenso der Modus der Erstattung der Reisekosten und der Pensionsfonds.

Eines war also klar: Die Assistenten passten in keine bestehende Kategorie und eine einfache Entweder-Oder-Lösung gab es auch nicht. Da aber irgendwann dringender Handlungsbedarf bestand (der nicht zuletzt auch im bereits erwähnten internen Prüfbericht angemeldet worden war), setzte man schließlich eine Arbeitsgruppe ein. Diese wurde beauftragt, die bestehenden Regelungen im Detail zu untersuchen und dem Präsidium des Parlaments Vorschläge für die Anpassung der Regelungen und die konkrete Ausgestaltung des Statuts zu unterbreiten.

Als „Zwischenlösung“ hatte diese Arbeitsgruppe einen „Kodex“<sup>11</sup> erarbeitet, der im September 2006 vom Präsidium beschlossen wurde. Dieser war eine Zusammenfassung und Präzisierung der bestehenden Bestimmungen. Er legte fest, welche Bestandteile und Regelungen ein Arbeitsvertrag in jedem Fall enthalten muss und sollte den Parlamentariern als Leitfaden

---

<sup>11</sup> Codex für die parlamentarischen Assistenten und Praktikanten der Mitglieder im Europäischen Parlament, Beschluss des Präsidiums vom 25. September 2006.

dienen. Da nicht rechtlich bindend, hatte dieser Kodex quasi nur Empfehlungscharakter und die grundsätzlichen Probleme bzgl. des rechtlichen Status konnte er ohnehin nicht lösen.

Anfang 2008 wurde schließlich der Vorschlag unterbreitet, die Assistenten als Vertragsbedienstete der Europäischen Gemeinschaft zu beschäftigen – unter entsprechender Anpassung der bestehenden Regelungen. Am 11. März 2008 betraute das Präsidium des Parlamentes den Generalsekretär mit dem Mandat, mit der Europäischen Kommission und dem Rat Kontakt aufzunehmen, um auf Grundlage der Vorschläge der Arbeitsgruppe eine entsprechende Verordnung auszuarbeiten. Am 9. Juli 2008 hat das Präsidium des Parlaments dann zunächst die für das Assistentenstatut wesentlichen Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut<sup>12</sup> angenommen. Am 15. Dezember 2008 fanden in Straßburg schließlich und endlich die finalen Verhandlungen zwischen Parlament und Rat statt – und man kam zu einer Einigung! Bereits am nächsten Tag wurde das Ergebnis in Form einer legislativen Entschließung<sup>13</sup> mit überwältigender Mehrheit vom Plenum verabschiedet. So war der Weg frei und beide Statute konnten gleichzeitig im Juli 2009, zu Beginn der 7. Wahlperiode, in Kraft treten.

#### *Das neue Assistentenstatut<sup>14</sup>*

Da die parlamentarischen Assistenten im Gegensatz zu den örtlichen Assistenten in den Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments in einer europäischen, mehrsprachigen und multikulturellen Umgebung arbeiten, ihre Tätigkeit in direktem Zusammenhang mit der Ausübung des Mandats eines Mitglieds des Europäischen Parlaments steht und es aus den ausführlich dargelegten Gründen notwendig war, für mehr Transparenz und Rechtssicherheit mittels gemeinsamer Regeln zu sorgen, hielt man es für angemessen, dass das Europäische Parlament direkte Verträge mit den Assistenten abschließt.

Für sie musste man eine eigene Kategorie unter den „sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften“ schaffen, da man dem spezifischen Charakter der Pflichten, Funktionen und Verantwortlichkeiten parlamentarischer Assistenten gerecht werden musste. Spezi-

12 Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 19. Mai und 9. Juli 2008 mit Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments; AB I C 159/1 vom 13.7.2009; URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:159:0001:0024:DE:PDF>.

13 A6-0483/2008 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2008 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften (KOM(2008)0786 - C6-0449/2008 - 2008/0224(CNS)); URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0606+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

14 Verordnung (EG) Nr. 160/2009 des Rates vom 23. Februar 2009 zur Änderung der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften; AB I L 55/1 vom 27.2.2009; URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:055:0001:0008:DE:PDF>.

fisch ist der Charakter der Arbeitsbeziehung zwischen Abgeordneten und ihren persönlichen Mitarbeitern im Vergleich zu anderen Parlamentsbediensteten schon insofern, als es für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auch weiterhin zu gewährleisten galt, dass die Abgeordneten ihre Mitarbeiter frei und auch gestützt auf politische Affinität wählen können.

Die sonstigen Bediensteten haben keinen Beamtenstatus und auch keinen privilegierten oder gar direkten Zugang zu Beamtenstellen oder zu den internen Auswahlverfahren für diese Stellen. Die Laufzeit des Vertrags ist unmittelbar an die Dauer des Mandats des Abgeordneten gebunden; dh er kann maximal bis zum Ende der Wahlperiode abgeschlossen werden und er endet automatisch, falls der Abgeordnete vorzeitig aus dem Parlament ausscheiden sollte.

Jeder Abgeordnete kann seinen oder seine akkreditierten parlamentarischen Assistenten weiterhin frei wählen, die jeweilige Vertragsdauer bestimmen und natürlich auch die vom Mitarbeiter zu erfüllenden Aufgaben selbst definieren. Kosten für Assistenten (zu den Gehaltszahlungen kommt die Rückerstattung von Reisekosten) werden bis zu einem Höchstbetrag von 17540 Euro monatlich übernommen. Dieser Betrag wird aus den Haushaltsmitteln des Europäischen Parlaments zur Verfügung gestellt (die Gesamtsumme für alle Abgeordneten entspricht 10% des Gesamthaushaltes) und er hat sich mit Einführung des Statuts nicht verändert, da der Grundsatz der Haushaltsneutralität eine Bedingung für die Einführung des Statuts war. Nicht in Anspruch genommene Gelder fallen am Jahresende automatisch an das Parlament zurück.

Gemäß der Verordnung darf der Assistent nur unter der Bedingung eingestellt werden, dass er:

- Staatsangehöriger eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ist und die bürgerlichen Ehrenrechte besitzt;
- einen postsekundären Bildungsabschluss besitzt, bescheinigt durch ein Diplom;
- gründliche Kenntnisse in einer Sprache der EU und ausreichende Kenntnisse in einer weiteren Sprache der EU besitzt;
- seinen Verpflichtungen aus den für ihn geltenden Wehrgesetzen nachgekommen ist;
- den für die Ausübung seiner Tätigkeit zu stellenden sittlichen Anforderungen genügt;
- die für die Ausübung seiner Tätigkeit erforderliche körperliche Eignung besitzt.

Die Verträge werden für einen festen Zeitraum abgeschlossen und enthalten Angaben darüber, in welche Besoldungsgruppe der Assistent eingestuft wird.

Es gibt 19 Besoldungsgruppen und zwei Funktionsgruppen. Diese Funktionen betreffen die administrative Unterstützung und die Sekretariatsunterstützung (erste Gruppe) und die redaktionellen und Beratungsaufgaben (zweite Gruppe), wenngleich die Assistenten einer Gruppe

auch damit beauftragt werden können, Aufgaben der anderen Gruppe wahrzunehmen und umgekehrt. Die Besoldungsgruppen 14-19 sind den Assistenten vorbehalten, die Inhaber eines Diploms sind, mit dem ein abgeschlossenes Hochschulstudium von mindestens drei Jahren bescheinigt wird oder die eine gleichwertige Berufserfahrung besitzen. Grundsätzlich ist es aber nach wie vor so, dass der Abgeordnete das Gehalt für seine Mitarbeiter selbst festsetzt; dh es bleibt ihr/ihm überlassen, ob er zwei sehr gut oder zB 4 schlechter bezahlte Mitarbeiter einstellt und es besteht auch keine Verpflichtung, einen Hochschulabsolventen in die Besoldungsgruppen 14-19 einzustufen.

Die Assistenten sind nun dem gemeinschaftlichen Sozialversicherungssystem angeschlossen. Dies umfasst das Gemeinsame Krankenfürsorgesystem, eine Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit sowie im Invaliditäts- und Todesfall und ermöglicht auch den Erwerb von Rentenanwartschaften. Abhängig von der persönlichen Situation hat der akkreditierte Assistent gegebenenfalls auch Anspruch auf Zulagen wie zB Auslands- und Familienzulage.

Auch eine Personalvertretung ist nun vorgesehen. So heißt es im Statut: „Akkreditierte parlamentarische Assistenten sollten eine gesetzliche Vertretung haben, die außerhalb des Systems liegt, das für Beamte und sonstige Bedienstete des Europäischen Parlaments gilt. Ihre Vertreter sollten als Ansprechpartner gegenüber der zuständigen Behörde des Europäischen Parlaments fungieren, wobei zu berücksichtigen ist, dass eine förmliche Verbindung zwischen der nach dem Statut vorgesehenen Personalvertretung und der autonomen Vertretung der Assistenten hergestellt werden sollte.“ Wie das in der Praxis aussehen soll, ist noch nicht geklärt.

Nicht nur das soziale Netz für die Assistenten wurde dichter; auch die Schlupflöcher, die vorher eine missbräuchliche Verwendung möglich machten, wurden geschlossen. So sind zB die Beschäftigung von engen Verwandten sowie Prämien- und Sonderzahlungen nicht mehr gestattet. Auch für Dienstreisen gelten nun sehr strikte Regeln. Sie müssen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Arbeit der Abgeordneten im Rahmen ihres Mandats stehen, müssen von der Verwaltung genehmigt werden und die erstattbaren Kosten sind – dem Preisniveau im jeweiligen Land entsprechend – gedeckelt.

Die Einführung des Assistentenstatus war für die Verwaltung des Parlaments eine große Herausforderung. Im Durchschnitt hatte man in der Vergangenheit ca 350 neue Arbeitsverträge pro Jahr abzuwickeln und nun sah man sich mit über 1400 neu zu akkreditierenden Assistenten konfrontiert. Obwohl zahlreiche Implementierungsregeln beschlossen worden waren, wurden schnell einige praktische und systemische Probleme offenbar. Dagmar Roth-Behrendt, eine der Vize-Präsidentinnen des Europäischen Parlaments, wurde vom Parlaments-

präsidenten im Herbst 2009 beauftragt, eine Arbeitsgruppe zu leiten, die die Schwierigkeiten im Detail identifizieren und die nötigen Anpassungen vorschlagen wird.

Bis spätestens 31. Dezember 2011 muss das Europäische Parlament einen Bericht über die Anwendung vorlegen, um einen möglichen Bedarf für Änderungen bzw Anpassungen der im Statut selbst festgelegten Bestimmungen zu prüfen. Auf Grundlage des Berichts würde die Kommission dann eventuell erforderliche Vorschläge unterbreiten.

### Fachliche Qualifikation und *Soft Skills*

Die formellen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit man als Assistent beschäftigt werden kann, sind klar. Aber wer sind sie nun – „die Assistenten“? Welche Ausbildung haben sie? Was muss man können? Wie kommt man an eine Assistentenstelle?

Es finden sich junge Menschen mit den unterschiedlichsten Ausbildungsgängen und Erfahrungen in diesem Beruf. Trotzdem lassen sich einige Gemeinsamkeiten bei der Mehrheit der Assistenten feststellen. Viele sehen den Job als Chance, aktiv am europäischen Projekt mitzuarbeiten und sich für ihre politischen Ziele und Überzeugungen in einer internationalen Umgebung einzusetzen; dies entweder, weil sie bereits auf nationaler Ebene politisch engagiert waren oder sich im Rahmen des Studiums in der Theorie mit Europa und der Politik befasst haben. Und: Ein paar Jahre Brüssel machen sich schließlich auch gut im Lebenslauf.

Die große Mehrheit kann einen Hochschulabschluss vorweisen. Sogar über Zusatzqualifikationen wie einen MBA oder gar Doktorgrade verfügen einige. Politikwissenschaft ist dabei nicht der einzige Weg; wenngleich ca die Hälfte der Assistenten dieses Studium absolviert hat. Gefragt sind auch Juristen, Wirtschaftswissenschaftler und Spezialisten, die spezifische, fachliche Unterstützung für die Ausschussarbeit leisten können. Daneben gibt es auch einige „exotische“ Quereinsteiger wie zB Religionswissenschaftler, Archäologen oder Lehrer.

Die meisten haben bereits vor der Tätigkeit als Assistenten – während des Studiums oder nicht selten als Praktikanten im Europäischen Parlament – gute Kenntnisse über die EU, ein umfangreiches Verständnis der Verfahrens- und Arbeitsweisen der Institutionen sowie fundierte Fremdsprachenkenntnisse erworben. Kenntnisse in mehreren Fremdsprachen sind die Regel; exzellentes Englisch und gutes Französisch sind unabdingbar.

Ist politisches Engagement eine Voraussetzung? Es ist nicht selten der Fall, dass Assistenten parteipolitisch aktiv sind oder zumindest der Partei des Abgeordneten angehören. So mancher Parlamentarier legt dagegen weniger Wert auf parteipolitische Nähe und hält es

im Gegenteil für einen Vorteil, wenn der eigene Assistent abseits der internen politischen Grabenkämpfe steht. Auch wer kein Parteimitglied ist, hat also eine Chance. Die meisten Assistenten sind der Auffassung, dass man den politischen Überzeugungen des Abgeordneten natürlich nahe stehen sollte, um gut zusammenzuarbeiten. Schließlich sollte es keine Qual sein, die inhaltlichen Positionen der Abgeordneten – auch nach außen – zu vertreten. Das bedeutet jedoch nicht, dass man immer auf einer Linie liegen muss. Von qualifizierten Mitarbeitern wird erwartet, dass sie sich eine eigene Meinung bilden und mit ihrer Einschätzung dem Abgeordneten auch beratend zur Seite stehen.

Die Arbeit der Assistenten ist durch die Vielfalt an Aufgaben und Themen, die es zu bewältigen gilt, sehr abwechslungsreich. Sie begleiten den Abgeordneten mehr oder weniger bei allem, was er macht und tut. Und so ist die Fähigkeit zum Multitasking an den meist langen, oft hektischen Arbeitstagen eigentlich immer gefragt. Man muss den Überblick bewahren, schnell reagieren, ein effizienter Problemlöser und gut organisiert sein. Motiviert, flexibel und stressresistent sollte man daher unbedingt sein.

Klassische Stellenausschreibungen sind eher selten. Die Arbeitsbeziehung zwischen Abgeordneten und Assistenten ist so symbiotisch, dass die meisten lieber auf jemanden zurückgreifen, den sie bereits kennengelernt haben und gut einschätzen können. Außerdem mangelt es in den Abgeordnetenbüros nicht an Initiativbewerbungen, auf die man im Fall des Falles zurückgreifen kann. Direkte Kontakte und Empfehlungen spielen also bei der Rekrutierung eine wichtige Rolle.

## Der Arbeitsalltag – Rollen und Funktionen

Arbeitsplatzbeschreibungen gibt es wahrscheinlich so viele unterschiedliche wie es Abgeordnete gibt. Je nach beruflichem Hintergrund, parlamentarischer Erfahrung, eventuellen Sonderfunktionen (Fraktions-, Ausschussvorsitz, Koordinatorentätigkeit ua), Sprachkenntnissen, „Selbständigkeitsgrad“ etc der Abgeordneten variieren Aufgaben und Zuständigkeiten. Und die Aufgabenteilung zwischen den Mitarbeitern variiert ebenso. In einigen Büros gibt es das klassische Vorzimmer, das Sekretariatsarbeit und administrative Arbeiten erledigt, während die restlichen Mitarbeiter ausschließlich inhaltlich arbeiten. Ausnahme sind das Modell eines Pools von mehr oder weniger spezialisierten Mitarbeitern, der mehreren Abgeordneten einer Fraktion zuarbeitet oder das von Teilzeitassistenten, die parallel einer Tätigkeit außerhalb des Parlamentes nachgehen. Wie eingangs erwähnt, teilen sich in der Mehrheit der Büros zwei bis drei Assistenten alle anfallenden Arbeiten auf; dh sie verrichten sowohl administrative als auch inhaltliche Arbeit. Das Gesamtspektrum der Aufgaben dürfte wohl in allen Büros sehr ähnlich sein. Der konkrete Arbeitsalltag und die Abläufe sowie die



Intensität und Länge der Arbeitstage hängen nicht nur von den Chefs ab, sondern sind auch sehr stark vom Sitzungsplan des Parlaments, d.h. der Aufeinanderfolge von Fraktions-, Plenar-, Ausschuss- und den sitzungsfreien Wochen für „externe parlamentarische Aktivitäten“, während derer sich die Abgeordneten in der Regel nicht in Brüssel oder Straßburg aufhalten, beeinflusst.

Zu den klassischen Tätigkeiten gehört die Verwaltung der Agenda. Das Grundgerüst bilden die Tagesordnungen der offiziellen Gremien (Plenum, Ausschüsse, Fraktion, Delegationen und im Falle von Sonderfunktionen zB auch Sitzungen des Fraktionsvorstandes und der Konferenz der Präsidenten), die dahingehend überprüft werden, wann die Anwesenheit des Abgeordneten im jeweiligen Gremium unbedingt erforderlich ist. Die Fülle an zusätzlichen Terminen wäre nicht zu bewältigen, wenn die Abgeordneten an den Sitzungen grundsätzlich in voller Länge teilnahmen. Zu den zusätzlichen, informellen Terminen gehören die zahlreichen Treffen zwischen Berichterstattern und Schattenberichterstattern, fraktionsinterne Arbeitsgruppen, Expertengespräche, Gespräche mit Interessensvertretern und Lobbyisten, Konferenzen, Veranstaltungen aller Art, Treffen mit Besuchergruppen etc. Erfahrene Assistenten, die auch die Prioritätensetzung der/des jeweiligen Abgeordneten sehr genau kennen, treffen aus den unzähligen Terminanfragen, die die Büros per Post oder E-Mail erreichen, eigenständig eine Vorauswahl oder organisieren auch aktiv zu spezifischen Themen Gesprächstermine. Dazu kommen dann am Wochenrand noch Termine im Herkunftsland oder im restlichen Europa, die es zu koordinieren gilt. Steht die Terminplanung, werden die Reisen entsprechend geplant und organisiert. Sehr häufig nehmen die Assistenten auch selbst an den Sitzungen teil, begleiten die Abgeordneten zu den Terminen und sorgen für eine gute Vorbereitung und den möglichst reibungslosen Ablauf des Programms – allen kurzfristigen Änderungen zum Trotz.

Es kommt auch nicht selten vor, dass die Assistenten bei Terminüberschneidungen an Stelle der Abgeordneten an Sitzungen und Konferenzen teilnehmen oder Gespräche führen, um dann in mündlicher oder schriftlicher Form Bericht zu erstatten. Eine gewisse Erfahrung und entsprechendes fachliches Vorwissen sind hierfür natürlich erforderlich, um Wesentliches und Relevantes aus Debatten und umfangreichen schriftlichen Unterlagen herausfiltern zu können. Vermehrt vereinbaren Lobbyisten und Interessensvertreter aller Art auch Gesprächstermine explizit mit Assistenten. Sie sind schließlich das Nadelöhr, durch das sie ohnehin mit ihren Informationen und Terminanfragen müssen, da die meisten Abgeordneten, wie schon erwähnt, die Vorauswahl von Gesprächspartnern und das Filtern von Informationen vertrauensvoll in die Hände ihrer Assistenten legen bzw. aufgrund des Arbeitspensums legen müssen. Abgesehen davon hat man außerhalb des Parlaments längst erkannt, dass sehr

viele Assistenten fachlich kompetente Gesprächspartner sind und terminliche Verfügbarkeit natürlich oftmals eher gegeben ist als bei den Abgeordneten.

Erfahrung und Fachwissen sind zweifellos auch nötig, um der Flut von Anfragen und Informationen Herr zu werden, die in Form von E-Mails (es können Hunderte pro Tag sein!) oder auf dem klassischen Postweg einlangt. Die Aufgabe, Wichtiges von Unwichtigem zu trennen, Informationen auszusortieren und aufzubereiten, klingt einfacher als sie ist. Jeder Neueinsteiger wird das bestätigen. Außerdem gibt es eine Unzahl von themenbezogenen, oft sehr speziellen Anfragen von Bürgern, Kollegen aus nationalen und regionalen Parlamenten, von Referenten in der Partei und vielen anderen, deren Beantwortung eine umfangreiche Recherchearbeit vorausgeht. Nicht selten ergeben sich aus solchen Anfragen auch formelle parlamentarische Anfragen an Kommission oder Rat, die dann der Assistent ausarbeitet. Sind Abgeordneter und Assistent ein eingespieltes Team mit entsprechender Vertrauensbasis, bearbeitet Zweiterer sehr vieles eigenständig oder nach lediglich kurzer Rücksprache mit dem Abgeordneten.

Hohen administrativen und organisatorischen Aufwand bedeuten die Vorbereitung und Durchführung von eigenen Veranstaltungen wie Diskussionen, Präsentationen, Ausstellungen, kleineren Konferenzen und Arbeitsessen. Von der Konzeption über die Reservierung der Räumlichkeiten, der entsprechenden Bewerbung der Veranstaltung bis hin zur Endabrechnung obliegt so einiges den Assistenten. Und natürlich gibt es solche Events nicht nur in Brüssel oder Straßburg, sondern auch im Wahlkreis oder sonst wo im Heimatland. Nicht minder aufwendig ist die Organisation von Parlamentsbesuchen für Gruppen aus dem Herkunftsland bzw sehr oft der Heimatregion des Abgeordneten. Es gilt die nötigen Antragsformulare für die Verwaltung auszufüllen, je nach Interessenslage ein Programm auszuarbeiten und die Gruppen dann während ihres Besuches zu betreuen.

Doch nun zur Rolle, die die Assistenten bei der inhaltlichen Arbeit spielen. Sie beginnt mit dem Anlegen von Dossiers, der Hintergrundrecherche und dem Verfassen von Briefings zu spezifischen Themen, die meist in Zusammenhang mit der Arbeit in den Ausschüssen und Delegationen stehen. Hinzu kommen in diesem Zusammenhang die oben erwähnten Kontakte und persönlichen Gespräche mit Experten, Interessensvertretern, Lobbyisten, den Ständigen Vertretungen der Länder, oft auch den Abgeordneten in den nationalen Parlamenten und Fachreferenten in der Partei, an denen auch sie teilnehmen. Die Assistenten sind hierbei wichtige Akteure im Netzwerk des Abgeordneten. Daneben verfügen die Assistenten im Parlament selbst über eine Vielzahl von informellen Kontakten auf Mitarbeiterenebene, die sehr hilfreich in der Abstimmung der Position sein können.

Die wichtige Rolle der Assistenten für die Ausschussarbeit haben Ausschusssekretariate und auch Fraktionen erkannt und bieten mittlerweile Seminare an, die speziell die Neueinsteiger unter den Assistenten über Arbeitsweise, Organisation und die konkreten Abläufe im Mitentscheidungs- und Vermittlungsverfahren informieren. Auch Informationsveranstaltungen zu speziellen Themen werden mittlerweile angeboten. Treffen dieser Art sollen auch dem persönlichen Kennenlernen und somit der Verbesserung der Zusammenarbeit dienen. (Auch die „Professional Training Unit“ des Europäischen Parlaments bietet seit Beginn dieser Wahlperiode Schulungskurse für neue Assistenten an, um sie mit der Rolle und den Befugnissen des Europäischen Parlaments innerhalb des Institutionengefüges sowie der internen Struktur und den formellen Arbeitsabläufen vertraut zu machen.)

Nachdem die Assistenten den Meinungsbildungsprozess der Abgeordneten aktiv mit begleiten, arbeiten sie dann sehr oft auch bei der Formulierung von Änderungsanträgen und der Vorbereitung von Abstimmungslisten mit. In den meisten Fällen gibt es Abstimmungsempfehlungen der Fraktion, die auf der abgestimmten gemeinsamen Position der jeweiligen politischen Familie beruhen. Da es aber keinen Fraktionszwang gibt, wird so manche Abstimmungsliste auch nochmals individuell unter die Lupe genommen. Auch in die fraktionsinternen Arbeitsgruppen, die es in den meisten politischen Familien zu den einzelnen Ausschüssen oder aber auch zu „Querschnittsmaterien“, die neben dem federführenden Ausschuss auch in mehreren beratenden Ausschüssen behandelt werden, gibt, sind die Assistenten neben Abgeordneten und Fachreferenten der Fraktionen fest integriert. Ist ein Abgeordneter Berichterstatter in einem Ausschuss, wird der Assistent ein besonders wichtiges Bindeglied zwischen Fraktionsmitarbeitern, dem Sekretariat des Ausschusses und allen involvierten Interessensgruppen. Sie sind, wie schon erwähnt, wichtige Akteure im Netzwerk der Abgeordneten. Die Funktion als Bindeglied geht über die inhaltliche Zusammenarbeit hinaus. Assistenten erfüllen in gewisser Weise auch eine soziale Funktion und sie sind nicht unwesentlich für die in der Regel sehr gute, kollegiale und konstruktive Zusammenarbeit, die man im Europäischen Parlament auch über die Fraktionsgrenzen hinweg pflegt.

Neben der inhaltlichen Zuarbeit, die die Assistenten selbstredend auch für die interparlamentarischen Delegationen leisten, sind sie sehr häufig ebenso in die Arbeit und die Aktivitäten der Intergroups eingebunden, da diese in der Regel über kein Personal und kein eigenes Sekretariat verfügen.

Gelegentlich wurde die starke Einbindung der Assistenten in die inhaltliche Arbeit als „demokratiethoretisch bedenklich“ eingestuft, da sie ja schließlich keine gewählten Mandatsträger seien. Es liegt aber selbstverständlich ganz klar in der Verantwortung der Abgeordneten, grundsätzlich die Herrinnen und Herren der Verfahrens zu bleiben und sich im Rahmen der Dienstaufsicht auch kritisch mit der Zuarbeit durch das Büro auseinander zu setzen. Insofern sind Vorwürfe dieser Art haltlos.

Das Ansehen, das sich Abgeordnete durch die intensive und im Idealfall qualitätvolle Arbeit im Parlament erarbeiten, ist eine Sache. Aber natürlich sind sie als Politiker, die wiedergewählt werden wollen, auf die Wahrnehmung ihrer politischen Aktivitäten, Leistungen und Erfolge in der Öffentlichkeit angewiesen. Nur wenige Europaabgeordnete sind prominent und folglich „mediale Selbstläufer“. Der Großteil von ihnen muss aktiv Kontakte zur Presse etablieren und pflegen; und hoffen, dass die Presseaussendungen Eingang in die politische Berichterstattung finden. Europathemen haben es auf nationaler Ebene nach wie vor schwer und einzelne Akteure noch entsprechend schwerer. Vor allem in kleineren Fraktionen sind die Pressestellen personell nicht sehr üppig ausgestattet und so müssen häufig die Assistenten bei der Pflege der Kontakte zur Presse einspringen und auch die Presseaussendungen verfassen, die dann von der Pressestelle versandt werden. Eine wichtige Rolle spielen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit auch die persönlichen Homepages der Abgeordneten, die in vielen Fällen von Assistenten konzeptionell und redaktionell betreut werden.

Dass die Assistenten bei der Fülle der Aufgaben schnell und gewissenhaft arbeiten müssen, versteht sich von selbst. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments müssen sich darauf verlassen können, dass die Informationen und Unterlagen, die ihnen von den Assistenten zur Verfügung gestellt werden und die sie dann in ihrer politischen Arbeit verwenden, gut recherchiert und korrekt sind. Darüber hinaus müssen sie sich aber auch auf die persönliche und politische Loyalität ihrer persönlichen Mitarbeiter – vor allem in den Außenkontakten – verlassen können. Dies macht den im Statut mehrmals erwähnten „spezifischen Charakter der Beziehung gegenseitigen Vertrauens“ zwischen den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Assistenten aus.

### Fazit: Kein Job fürs Leben. Was kommt danach?

Die Fluktuationsrate unter den Assistenten ist hoch. Zwischen 3 und 5 Jahren liegt die durchschnittliche Verweildauer. Zum einen liegt das an der hohen Arbeitsbelastung und den unregelmäßigen (oft weit über die 40 Wochenstunden hinausgehenden) Arbeitszeiten bei oftmals bescheidenem Gehalt; zum anderen wohl auch daran, dass es keine unmittelbaren Aufstiegschancen gibt und dieser Job damit für viele hochqualifizierte Assistenten nur als Durchgangsstation nach dem Studium gesehen wird, auf der sie Erfahrungen auf dem europäischen Parkett sammeln und sich ein Netzwerk aufbauen. Abgesehen von irgendwelchen Karriereüberlegungen werden in einer engen, intensiven Arbeitsbeziehung wie der zwischen Abgeordneten und Assistenten auch „zwischenmenschliche Inkompatibilitäten“ relativ schnell offenbar und dann trennen sich die Wege oft früher als geplant.

An intensives Arbeiten gewöhnt und mit guten Kontakten ausgestattet, tun sich für Assistenten viele Betätigungsfelder auf, in denen politische und fachliche Kompetenz sowie Mehrsprachigkeit gefragt sind. Der Assistenten-Job war schon für viele die Eintrittskarte für Tätigkeiten in der Politik, in Think-Tanks, Unternehmen, Verbände, NGOs, Behörden oder Lobbies und Interessensvertretungen. Wer im Europäischen Parlament gearbeitet hat, ist bestens vernetzt, weiß, wie die Entscheidungsprozesse im Detail ablaufen und damit auch genau, wann und wie man als „stakeholder“ von außen intervenieren sollte. Es gibt mittlerweile keine Informationsveranstaltung zu erfolgreichem Lobbying in Brüssel mehr, in der nicht die Assistenten als wichtige Kontaktpersonen und kenntnisreiche Gesprächspartner erwähnt würden. Das macht sie interessant für andere Arbeitgeber in Brüssel oder anderswo.

Auch eine Tätigkeit als Angestellter in der Verwaltung des Europäischen Parlaments, in einem Ausschuss-Sekretariat oder in einer Fraktion ist für so manche eine Option. Für eine Beamtenkarriere innerhalb der Institutionen ist dabei jedoch eine weitere Hürde zu überqueren: der sogenannte „Concours“. Dies ist ein Auswahlverfahren, über das die EU-Organe – meist gibt es tausende von Bewerbern – neue Beamte für Kommission, Parlament, Rechnungshof, Ausschuss der Regionen etc rekrutieren.

Die enge Zusammenarbeit mit den Parlamentariern und den Parteien animiert einige wenige Assistenten auch dazu, selbst in die aktive Politik zu gehen. Sie wechseln als Mitarbeiter in die Fraktionen oder verfolgen Karrieren in der nationalen Politik. Und immer wieder kommt es vor, dass ehemalige Assistenten gar als frisch gewählte Abgeordnete ins Europäische Parlament zurückkehren!



## Abschnitt IV

### Die außenpolitische Sonderrolle des Europäischen Parlaments





# Parlamentarische Diplomatie des Europäischen Parlaments

Michael Gahler / Gerrit F. Schlomach

---

## Das Europäische Parlament – ein globaler Akteur

Mit über 490 Millionen Bürgerinnen und Bürgern, die mit 9.800 Milliarden Euro 29 Prozent des Bruttosozialprodukts weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union (EU) ein globaler Akteur. Aus diesem Grund ist sie bereit, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mitzutragen. Dieser Verantwortung kommen die EU und ihre Mitgliedstaaten nach, wenn man sich verdeutlicht, dass von ihnen 35 Prozent des UN-Budgets, 55 Prozent der humanitären Hilfe und 57 Prozent der weltweit eingesetzten öffentlichen Entwicklungshilfe ausgehen.

Doch nicht nur die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission wirken an dieser verantwortungsvollen Aufgabe der EU mit, sondern auch das Europäische Parlament in Form seiner parlamentarischen Diplomatie. Im Rahmen dieses Beitrags wird die spezifische Form der Diplomatie des Europäischen Parlaments dargestellt und analysiert. In einem ersten Schritt werden die drei Arbeitsebenen der parlamentarischen Diplomatie – Plenum, Ausschüsse und Delegationen – beleuchtet. Anschließend wird die Organisation und Arbeitsweise der Delegationen vertieft betrachtet und eine Fallanalyse der Arbeit der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU<sup>1</sup> vorgestellt. Dieser Abschnitt wird durch einen Rückblick auf die Aktivitäten der Delegationen während der 6. Wahlperiode von 2004 bis 2009 abgerundet. Schließlich wird die Arbeitsweise des Europäischen Parlaments zur Wahlbeobachtung dargestellt und anhand des konkreten Einsatzes der Wahlbeobachtungsmission in Pakistan vom Februar 2008 ergänzt.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die These, dass das Europäische Parlament im Rahmen seiner parlamentarischen Diplomatie kohärente Instrumente entwickelt hat, um ein hohes Maß an außenpolitischer Expertise zu gewährleisten und um der Kontrollfunktion gegenüber dem Rat und der Kommission wirksam nachzukommen. Mit Blick auf den Vertrag von Lissabon wird der parlamentarische Einfluss weiter gestärkt. Neben anderen wichtigen Änderungen muss sich die amtierende europäische „Außenministerin“, Catherine Ashton,

---

<sup>1</sup> AKP steht für die Länder Afrikas, des Karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans, die das Abkommen von Cotonou unterzeichnet haben.

im Rahmen ihrer Doppelhutstruktur als Vizepräsidentin der Europäischen Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament verantworten.

### Auswärtiges Handeln des Europäischen Parlaments auf drei Ebenen

Parallel zur Ausweitung der außen- und sicherheitspolitischen Rolle der EU weitete das Europäische Parlament innerhalb des europäischen Institutionengeflechts seine Einflussmöglichkeiten aus. Maßgeblichen Einfluss auf die Handels-, Außen- und Sicherheitspolitik sichern dem Europäischen Parlament das Haushaltsrecht und die Zustimmungspflicht zu Erweiterungs- und Assoziierungsverträgen. Gegenüber der Europäischen Kommission und dem Rat wird so eine effiziente Gestaltung und Kontrolle europäischer Außenpolitik sichergestellt.

Das parlamentarische auswärtige Handeln des Europäischen Parlaments erfolgt auf drei Ebenen. Mit Beginn einer neuen Wahlperiode und zur Halbzeit wählen die Abgeordneten thematisch ausgerichtete Ausschüsse, in denen die Arbeit für das Plenum (erste Ebene) vorbereitet wird. Mit Blick auf außenpolitische Fragen werden Berichte und Resolutionen im Plenum diskutiert und verabschiedet. Darüber hinaus werden während einer Plenarsitzung am Donnerstagnachmittag dringliche Aussprachen über Fälle von Verletzungen der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit abgehalten.

Die zweite Ebene bilden die Ausschüsse.<sup>2</sup> Das Parlament verfügt in der 7. Wahlperiode über insgesamt zwanzig ständige parlamentarische Ausschüsse, die die politische Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln. Drei Ausschüsse beschäftigten sich mit außenpolitischen Fragen, wobei der Auswärtige Ausschuss mit seinen zwei Unterausschüssen – Menschenrechte sowie Sicherheit und Verteidigung – am mitgliederstärksten ist und als der prestigeträchtigste angesehen wird. Daneben existieren die Ausschüsse für Entwicklung und Internationalen Handel. In den Ausschüssen werden Berichte diskutiert und abgestimmt, die zur abschließenden Beratung und Abstimmung ins Plenum überwiesen werden. Darüber hinaus werden die politischen Vorschläge und der Haushalt der Kommission und des Rates im Rahmen des Berichtswesens geprüft und dem Plenum zur abschließenden Abstimmung übergeben. Zur Unterstützung dieser Arbeit kann jeder Ausschuss mit dem Einverständnis des Präsidiums einem oder mehreren seiner Mitglieder einen Studien- oder Informationsauftrag erteilen, was auch in Form von Ausschussreisen erfolgt.

---

<sup>2</sup> Europäisches Parlament (2009): GOEP, 7. Wahlperiode – Juli 2009, Titel VII: Ausschüsse und Delegationen, Kapitel 1: Ausschüsse – Einsetzung und Aufgaben, Brüssel.

Neben dem Plenum und den Ausschüssen bilden die Delegationen die dritte wichtige parlamentarische Arbeitsebene.<sup>3</sup> Um der Kontroll- und Aufsichtsfunktion gegenüber der Europäischen Kommission und dem Rat nachzukommen sowie die formellen auswärtigen Kontakte zu pflegen und zu erweitern, hat sich das Europäische Parlament eine einzigartige Struktur der Delegationen gegeben. Sie bilden damit eine weitere Dimension neben den diplomatischen Beziehungen auf Regierungsebene. Ferner dienen die Delegationen dazu, die Verpflichtungen aus internationalen Vereinbarungen zwischen der EU und Drittstaaten zu überprüfen. Über diesen formellen Rahmen hinaus existieren informelle Kontakte zwischen einzelnen Parlamentariern und Vertretern von Drittstaaten oder Organisationen. Inhaltlich zielt die Arbeit der interparlamentarischen Delegationen darauf ab, innerhalb des Europäischen Parlaments und der politischen Fraktionen die Wissensbasis über die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lagen in den Partnerländern zu erweitern. Darüber hinaus werden die Kontakte gepflegt, um in einen ständigen Wertedialog einzutreten, und um sich über Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen einer Kultur des Dialogs und der Kooperation auszutauschen.

Nach Konstituierung des neu gewählten Parlaments wurden für die 7. Wahlperiode ab 2009 31 Delegationen eingerichtet. Die kleinste Delegation ist mit 10 Mitgliedern die Delegation für die Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung der NATO und die größte Delegation mit 78 Mitgliedern die Delegation in der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU. Im Vergleich zur 6. Wahlperiode wurden drei neue Delegationen eingerichtet, wobei zwei – die Delegation für die Beziehungen zu dem Panafrikanischen Parlament (EU-PAP) und die Delegation für die Beziehungen zum Irak – aus Ad-Hoc Delegationen der vergangenen Periode hervorgegangen sind. Die EU-PAP Delegation, in der Michael Gahler Vorsitzender ist, verfolgt das Ziel, die parlamentarische Dimension der EU-Afrika-Kooperation im Rahmen eines vertieften Dialogs und einer Begleitung der Umsetzung der EU-Afrika-Strategie zu stärken. Die Delegation für die Beziehungen zum Irak dient dazu, in einen ständigen Dialog mit dem irakischen Parlament einzutreten, um die Rolle der Abgeordneten und die Demokratie insgesamt zu stärken. Die dritte neue Delegation – Parlamentarische Versammlung für die Beziehungen zu den Ländern der östlichen Nachbarschaft (EURO-NEST) – wurde mit sechs Staaten der östlichen Dimension der Nachbarschaftspolitik eingerichtet, um die bestehenden Beziehungen um eine parlamentarische Ebene zu ergänzen.

---

3 Europäisches Parlament (2009): Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 7. Wahlperiode – Juli 2009, Titel VII: Ausschüsse und Delegationen, Kapitel 3: Interparlamentarische Delegationen, Brüssel.

## Organisation und Arbeitsweise der Delegationen

Jedes Mitglied des Europäischen Parlaments arbeitet in mindestens einer Delegation mit. Ziel ist, Fachwissen für bestimmte Länder oder Regionen zu entwickeln, die im Rahmen der Ausschussarbeit und der Plenardebatten in die außenpolitische Expertise des Europäischen Parlaments einfließen. Noch vor der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 wurde bereits 1972 die erste Delegation für die Beziehungen zu den USA eingerichtet.

Die Entscheidung über Anzahl und Aufgaben der ständigen interparlamentarischen Delegationen trifft das Parlament auf Vorschlag der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden. Die Wahl der Mitglieder findet auf der ersten oder zweiten Tagung des neu gewählten Parlaments für die Dauer der Wahlperiode statt. Die Mitglieder der Delegation treffen sich regelmäßig mit den Abgeordneten des Partnerlandes/ bzw -region an einem der Sitzungsorte des Europäischen Parlaments oder im Partnerland.

Die Vorsitzenden der Delegationen erfüllen dreierlei Funktionen: zum einen dem für auswärtige Angelegenheiten und Sicherheit zuständigen Ausschuss Bericht über die Tätigkeit der Delegation zu erstatten. Zum anderen hat ein Delegationsvorsitzender die Möglichkeit, von einem Ausschuss gehört zu werden, wenn ein Punkt auf der Tagesordnung steht, der den Zuständigkeitsbereich der Delegation betrifft. Das Gleiche gilt bei Sitzungen einer Delegation für den Vorsitz oder Berichterstatter dieses Ausschusses. Drittens treffen sich die Vorsitzenden der ständigen Delegationen regelmäßig im Rahmen der Konferenz der Delegationsvorsitzenden, um ihre Arbeit zu koordinieren. Der Konferenz der Delegationsvorsitzenden gehören die Vorsitzenden aller ständigen interparlamentarischen Delegationen an; sie wählt einen Vorsitzenden. Dabei prüft diese Konferenz als politisches Organ des Europäischen Parlaments regelmäßig alle Fragen in Bezug auf den ordnungsgemäßen Ablauf der Delegationen.

Die interparlamentarischen Delegationen arbeiten eng mit den bereits beschriebenen Ausschüssen zusammen. Die politische Verantwortung und Kontrolle über die Delegationen tragen der Auswärtige Ausschuss und der Entwicklungsausschuss. Die beiden Ausschüsse bereiten im Rahmen einer Aufgabenteilung alle interparlamentarischen Aktivitäten vor und überwachen die Implementierung. Der Ausschuss für Internationalen Handel unterhält die Verbindung mit den zuständigen Delegationen, soweit die wirtschaftlichen und handelspolitischen Aspekte der Beziehungen zu Drittländern betroffen sind. Schließlich kann eine interparlamentarische Delegation beim Präsidenten schriftlich beantragen, über einen dringlichen Fall zu bestimmten Themen eine Aussprache zu führen.

Tabelle 1: Typologie der Delegationen in der 7. Wahlperiode (2009-2014)

	Gemischte Parlamentarische Ausschüsse (GPA)	Parlamentarische Kooperationsausschüsse (PKA)	Andere parlamentarische bilaterale Delegationen	Delegationen zu interparlamentarischen Delegationen	Delegationen zu Parlamentarischen Versammlungen
Europa	D-HR EU-Kroatien	D-RU Russland	D-BY Belarus	DEEA Schweiz, Island und Norwegen sowie Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)	
	D-MK EU-Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien	D-UA Ukraine		DSEE Südosteuropa Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro sowie Kosovo	
	D-TR EU-Türkei	D-MD Moldau			
		DSCA Armenien, Aserbaidschan und Georgien			
außerhalb Europas	D-MX EU-Mexiko	DCAS Kasachstan, Kirgistan, Usbekistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Mongolei	D-IL Israel	DMAG Maghreb	Partitische Parlamentarische Versammlung AKP-EU
	D-CL EU-Chile		D-PLC Palästinensischer Legislativrat	DMAS Maschrek	Parlamentarische Versammlung Europa-Mittelmeer (EURO-MED)
			D-CN Volksrepublik China	DGUL Golfstaaten, Jemen	Euro-Lateinamerikanische Parlamentarische Versammlung (EUROLAT)
			D-US Vereinigten Staaten	DKOR Koreanische Halbinsel	Parlamentarische Versammlung für die Beziehungen zu den Ländern der östlichen Nachbarschaft (EURONEST)
			D-CA Kanada	DANZ Australien und Neuseeland	Delegation für die Beziehungen zu dem Panafrikanischen Parlament (EU-PAP)
			D-JP Japan	DMER Mercosur	DNAT NATO
			D-IR Iran	DSAS Südasien	
			D-IQ Irak	DASE Südostasien, ASEAN	
			D-IN Indien	DCAM Mittelamerika	
			D-AF Afghanistan	DAND Andengemeinschaft	
			D-ZA Südafrika		

## Typologie der interparlamentarischen Delegationen

Insgesamt lassen sich folgende Typen von Delegationen identifizieren, wobei zunächst grob zwischen Delegationen mit Ländern und Länderverbänden in Europa – aber außerhalb der EU – und Delegationen mit Ländern und Länderverbänden außerhalb Europas unterschieden wird. Ferner kann zwischen ständigen Delegationen, die für die gesamte Wahlperiode eingerichtet werden, und „ad-hoc“, also spontan eingerichteten Delegationen differenziert werden. Ad-hoc-Delegationen bestehen in der Regel aus sieben Mitgliedern. Schließlich existieren Delegationen, die sich aus vertraglichen Vereinbarungen der EU ergeben und gegenüber spezifischen Staatengruppen, bspw Kandidatenländern oder Partnerländern im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), Anwendung finden. Gemäß diesen Bewertungskriterien lassen sich folgende Arten von Delegationen unterscheiden:

- Delegationen zu Parlamentarischen Kooperationsausschüssen (PKA)<sup>4</sup>, die im Rahmen von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bestehen. Im Rahmen der ENP wird mit diesen Abkommen neben einer engen handelspolitischen Verbindung auf die politische Annäherung an die EU besonderes Gewicht gelegt, wobei sie nicht als Vorbereitung für eine eventuelle EU-Mitgliedschaft dienen.
- Delegationen zu Gemischten Parlamentarischen Ausschüssen (GPA)<sup>5</sup>, die sich auf Grundlage von Assoziierungsabkommen konstituieren. Bei diesen Abkommen handelt es sich um vertragliche Verbindungen, die über Kooperationsabkommen hinausreichen und unterhalb des Beitritts liegen, wobei sie auch für Beitrittskandidaten angewandt werden.
- Delegationen, um bilaterale parlamentarische Kontakte zwischen der EU und dritten Staaten zu stärken, die entweder vom Parlament selbstständig eingerichtet wurden oder aufgrund von anderen Abkommen zwischen dem Drittstaat und der EU bestehen.
- Delegationen zu anderen interparlamentarischen Delegationen.
- Delegationen zu Parlamentarischen Versammlungen.

## Rückblick auf die 6. Wahlperiode 2004 bis 2009

Der Zuschnitt und das Aufgabenfeld der Delegationen entwickelten sich im Verlauf der 6. Wahlperiode 2004 bis 2009 analog zu globalen politischen Entwicklungen und Herausforderungen. Es wurde intensiv auf dieses Instrument der parlamentarischen Diplomatie zurückgegriffen. Dies belegt die Entsendung von 60 verschiedenen EP-Delegationen in 50 Länder.

4 engl. Übers.: Parliamentary Cooperation Committees (PCCs).

5 engl. Übers.: Joint Parliamentary Committees (JPCs).

Delegationen besuchten im Rahmen der Gemischten Parlamentarischen Ausschüsse die Kandidatenländer Türkei, Kroatien und Mazedonien. Während des Konflikts in Georgien wurde extensiv auf die Parlamentarischen Kooperationsausschüsse zu Russland, der Ukraine und dem südlichen Kaukasus zurückgegriffen. Mit Hilfe der interparlamentarischen Delegationen gelang es dem Auswärtigen Ausschuss, schnell und effizient auf den Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine zu reagieren. So wurden zwei außerordentliche Treffen sowohl des Parlamentarischen Kooperationsausschusses EU-Russland und auch des Kooperationsausschusses EU-Ukraine anberaumt, die jeweils auch Regierungsvertreter umfassten. Im Ergebnis gelang es den Europaabgeordneten, relevante Gesprächspartner zu treffen, um ein eigenes Lagebild zu entwickeln, das die Vorlage für die weiteren Empfehlungen an den Rat zur Kriseneindämmung bildete.

Ein besonderes Augenmerk liegt auf den Delegationen in Konfliktregionen. Im Februar 2008 wurde die Ad-Hoc-Delegation zum Irak eingerichtet. Eine besondere Schlagzeile in europäischen Medien machte der Besuch der siebenköpfigen EP-Indien-Delegation, die sich Anfang Dezember 2008 für Gespräche über ein Freihandelsabkommen mit Indien in Mumbai (Bombay) aufhielt und sich während der terroristischen Anschläge im Hotel Taj Mahal Palace & Tower befand. Während der Zuspitzung des Konflikts zwischen Israel und der palästinensischen Führung im Gaza-Streifen zum Jahreswechsel 2008/09 bemühte sich das Europäische Parlament, einen Beitrag zur Wiederbelebung des Friedensprozesses zu leisten. Unter Leitung von Hans-Gert Pöttering, der damals sowohl Präsident des Europäischen Parlaments als auch Präsident der parlamentarischen Versammlung Europa-Mittelmeer war, konnte sich eine Delegation von Parlamentariern aus Anrainerstaaten beider Seiten des Mittelmeers vom 22. bis 24. Februar 2009 vor Ort in Kairo, Gaza, Ramallah, Jerusalem und Amman ein Bild der Lage machen. Das erste interparlamentarische Treffen zwischen europäischen und afghanischen Abgeordneten erfolgte im April 2009 in Kabul und gab den Teilnehmern die Möglichkeit, vor Ort einen Einblick in die komplexe Sicherheitslage des Landes zu gewinnen.

Nicht nur im Vorfeld des zweiten EU-Afrika-Gipfels in Lissabon im Dezember 2007 und der regionalen Tagung für das südliche Afrika der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU im April 2008 setzte sich das Europäische Parlament mit den Sorgen und Entwicklungspotenzialen des afrikanischen Kontinents auseinander, sondern auch im Rahmen der Südafrika-Delegation in Kapstadt im Februar 2009.

## Die Paritätische Parlamentarische Versammlung AKP-EU

Die Paritätische Parlamentarische Versammlung AKP-EU bringt jeweils 78 AKP- und 78 EU-Parlamentarier zusammen, um Fragen von gemeinsamem Interesse, mit Schwerpunkt Entwicklungszusammenarbeit zu debattieren.<sup>6</sup> Die parlamentarische Versammlung stellt neben der Regierungszusammenarbeit die parlamentarische Dimension des Cotonou-Abkommens dar. Durch die gemeinsamen Aktivitäten wird dazu beigetragen, dass die südlichen Parlamentarier an Gewicht in ihren Ländern gewinnen und auch das Selbstbewusstsein entwickeln, das die Europaabgeordneten im Laufe der Jahre gegenüber ihren Regierungen und der europäischen Exekutive ausgebildet haben.

Sie ist damit das weltweit größte Parlamentarierforum und das zentrale Forum für den Nord-Süd-Dialog. Im Vergleich zu den anderen parlamentarischen Kontakten zeichnet sich die AKP-EU Versammlung durch einen sehr hohen Grad an Institutionalisierung aus. In ihrem Selbstverständnis versteht sich die Versammlung nicht nur als Ort des Austauschs, sondern als „fully-fledged international parliamentary body“. Durch die paritätische Besetzung wird dem Partnerschaftsprinzip in der EU-AKP-Entwicklungszusammenarbeit Rechnung getragen.

Im Gegensatz zu Regierungsvertretern, die beispielsweise bei der UN zusammenkommen und an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden sind, können Parlamentarier freier und kreativer im politischen Miteinander handeln. Schon allein deshalb kommt der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU eine ganz besondere Verantwortung als „Ideenfabrik“ zu. Aufgrund ihrer Zusammensetzung mit insgesamt 106 vertretenen Ländern (zum Vergleich: derzeit zählt die UN 192 Mitgliedstaaten) haben Resolutionen und Beschlüsse vor allem eine politische Bedeutung und Signalstärke.

Die Versammlung tagt zweimal im ersten Halbjahr, im Frühsommer in einem EU-Land, im zweiten Halbjahr in einem Land Afrikas, der Karibik oder des Pazifiks. Es hat sich mittlerweile eingebürgert, dass die Tagung in Europa im Land der Ratspräsidentschaft stattfindet. Deshalb gelang es Michael Gahler als damaligem ersten Vizepräsidenten dieser Versammlung, mit Unterstützung der deutschen Bundesregierung und der hessischen Landesregierung, ein gemeinsames Treffen vom 25. bis 28. Juni 2007 in Wiesbaden durchzuführen. Inhaltlich beschäftigte sich die Parlamentarierversammlung intensiv mit den folgenden Themen:

- Gewaltsame Unterdrückung von Demokratie in Simbabwe
- die Situation in Darfur

6 General Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States (2009): ACP-EU Joint Parliamentary Assembly. [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10\\_01/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_en.htm)



- Korruptionsbekämpfung bei der Ausbeutung von Bodenschätzen
- Auswirkungen der Migration von Bildungseliten
- Bericht des EU-Kommissars für Entwicklungszusammenarbeit
- Bericht der Ratspräsidentschaft
- Rede des WTO-Generaldirektors (Doha-Welthandelsrunde)
- Ansprache der Präsidentin des Pan-Afrikanischen Parlaments (Parlament der Afrikanischen Union)

Aus den bisherigen Erfahrungen und Reisen in verschiedene Gegenden wurden auch gemeinsame Schlussfolgerungen gezogen, zum Beispiel im April 2006 im Bereich der Reform der Zuckermarktordnung. Dank mehrerer Delegationsreisen und der gemeinsamen Treffen entwickelte sich unter den Europaabgeordneten ein Verständnis dafür, was wir in Europa zur Abfederung der Reformen der Zuckermarktordnung unternehmen und wie wenig im Verhältnis dazu in den betroffenen Drittstaaten vorhanden ist. Die EU kann ungewollt in Guyana zu einer Destabilisierung eines ganzen Landes beitragen, wenn die erforderlichen Reformen nicht so abgefedert werden, dass dort Kompensationen in ausreichender Höhe geleistet werden. Daran kann man erkennen, welche unmittelbaren Konsequenzen unsere Reform in den Drittländern hat.

### Wahlbeobachtung durch das Europäische Parlament

Im Rahmen der Delegationsarbeit kann das Europäische Parlament ad-hoc Delegationen zur Wahlbeobachtung in Drittstaaten einrichten. Dieses Instrument wurde seit 1984 in Folge der ersten Wahlbeobachtungsmission in El Salvador im zunehmenden Maße genutzt, um das europäische Engagement im Bereich der Menschenrechte und Demokratie in konkrete Unterstützungsmaßnahmen zur Herstellung weltweiter Öffentlichkeit bei Parlamentswahlen zu übersetzen.<sup>7</sup> In Folge des De Keyser/Salafraanca-Berichts<sup>8</sup> und der Empfehlungen an den Auswärtigen Ausschuss gelang es, die Einsatzmodalitäten und die Methodologie der Wahlbeobachtermissionen zu verbessern.

Zur Koordinierung der Arbeit der Wahlbeobachtermissionen wurde im November 2001 die Europäische Parlaments-Koordinierungsgruppe „Wahlen“<sup>9</sup> eingerichtet, die von einem Ko-Vorsitz der Vorsitzenden des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und des Ent-

7 European Parliament (2008): EU Election Observation Achievements, Challenges. Directorate General External Policies of the Union, Briefing Paper June 2008.

8 European Parliament (2008): EU Election Observation Missions. Report adopted on 8.5.2008, P6\_TA(2008)0194.

9 engl. Übers.: EP Election Coordination Group (ECG).

Tabelle 2: Wahlbeobachtungsmissionen während der 6. Wahlperiode (2004 bis 2009)<sup>10</sup>

Beobachtungszeitpunkt oder -zeitraum	Wahlbeobachtungsmission	Vorstellung des Berichts im EP
21.-24.10.2004	EP Wahlbeobachtung im Kosovo	23.11.2004
07.-10.01.2005	EP Wahlbeobachtung in der West Bank und in Gaza	18.01.2005
04.-07.03.2005	EP Wahlbeobachtung in Moldawien	16.03.2005
29.05.-19.06.2005	EU Wahlbeobachtungsmission im Libanon	12.07.2005
18.09.2005	EU Wahlbeobachtungsmission in Afghanistan	30.08.2005
15.05.2005	EU Wahlbeobachtungsmission in Äthiopien	13.09.2005
02.-05.12.2005	EP Wahlbeobachtung Kasachstan	24.01.2006
02.-06.12.2005	EP Wahlbeobachtung in Venezuela	24.01.2006
18.12.2005	EU Wahlbeobachtungsmission in der Demokratischen Republik Kongo	24.01.2006
17.-19.12.2005	EP Wahlbeobachtung in Bolivien	24.01.2006
24.-26.01.2006	EU Wahlbeobachtungsmission im Libanon	31.01.2006
06.-10.04 und 01.-05.06. 2006	EP Wahlbeobachtung in Peru	20.06.2006
25.-29.05.2006	EP Wahlbeobachtung in Kolumbien	12.07.2006
30.07.2006	EU Wahlbeobachtungsmission in der Demokratischen Republik Kongo	13.09.2006
02.07.2006	EU Wahlbeobachtungsmission in Bolivien	14.09.2006
30.11.-04.12.2006	EU Wahlbeobachtungsmission in Venezuela	19.12.2006
14.-21.04.2007	EU Wahlbeobachtungsmission in Nigeria	08.05.2007
09.-14.05.2007	EP Wahlbeobachtung in Armenien	05.06.2007
28.09.-01.10.2007	EP Wahlbeobachtung in der Ukraine	02.10.2007
16.-18.11.2007	EP Wahlbeobachtung im Kosovo	20.11.2007
02.-07.01.2008	EP Wahlbeobachtung in Georgien	21.01.2008
27.12.2007	EU Wahlbeobachtungsmission in Kenia	21.01.2008
19.02.2008	EP Wahlbeobachtung in Armenien	25.02.2008
14.-21.02.2008	EU Wahlbeobachtungsmission in Pakistan	26.02.2008
Februar / März 2008	Delegation nach Taiwan während den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen	01.04.2008
18.-24.05.2008	EP Wahlbeobachtung in Georgien	27.05.2008
02.-07.09.2008	EU Wahlbeobachtungsmission in Angola	07.10.2008
03.-06.04.2009	EP Wahlbeobachtung in Moldawien	15.04.2009

<sup>10</sup> Eigene Übersicht erstellt auf Grundlage des Berichts Committee on Foreign Affairs (2009): Report on Activities (6th Legislature: 2004–2009). PE 423.951v02, 8.7.2009, 110-113.

wicklungsausschusses geleitet wird. Diese Koordinierungsgruppe hat den Auftrag, die zu besuchenden Länder auszuwählen, die Bedingungen für die Entsendung einer Mission zu prüfen und bei der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden den Antrag auf Genehmigung einer Mission zu stellen. Nach erfolgter Genehmigung erteilt die Koordinierungsgruppe „Wahlen“ den Auftrag zum Beginn einer Mission.

Grundsätzlich lassen sich drei Kategorien von Wahlbeobachtungsmissionen unterscheiden: Die EP-Delegation wird in eine Wahlbeobachtungsmission der Europäischen Union<sup>11</sup> eingebunden, die seit 2000 im Anschluss einer Ratsentscheidung durch die Europäische Kommission federführend durchgeführt wird. Im Normalfall wird dabei auf ein Mitglied des Europäischen Parlaments als Leiter der Mission zurückgegriffen. Die Delegation des Parlaments ist eng in die Abfassung der vorläufigen Erklärung eingebunden, die bei der gemeinsamen Pressekonferenz abgegeben wird. Bei der Vorbereitung sowie während und nach der Mission ist die Zusammenarbeit mit der Kommission eng und kontinuierlich. Die zweite Art der Wahlbeobachtung erfolgt im Rahmen von internationalen Wahlbeobachtungsmissionen<sup>12</sup> im Bereich der OSZE-Mitgliedstaaten. Hierbei arbeitet die EP-Delegation eng mit der Parlamentarischen Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat zusammen. Schließlich gibt es eine dritte Art der Wahlbeobachtung in Form einer unabhängigen Mission des Europäischen Parlaments.

## EU-Wahlbeobachtung in Pakistan

Die politische Entwicklung in Pakistan ist von entscheidender Bedeutung für die Stabilität in Asien, Zentralasien und Südostasien. Vor diesem Hintergrund hatte die EU beschlossen, eine Wahlbeobachtungsmission<sup>13</sup> zu den National- und Provinzwahlen zu entsenden. Die ersten Beobachter der Mission (Kernteam) erreichten Pakistan am 9. Dezember 2007 nach einer Einladung der pakistanischen Regierung und einer Entscheidung von EU-Kommissarin Ferrero-Waldner zur Durchführung der Mission. Michael Gahler kam in Pakistan als Leiter der EU-Wahlbeobachtungsmission am 27. Dezember 2007 an. Aufgrund des Attentats auf die Oppositionspolitikerin Bhutto am 27. Dezember 2007 wurden die Wahlen in Pakistan auf den 18. Februar 2008 verschoben.

In Folge dessen wurden 48 Langzeitbeobachter in den vier pakistanischen Provinzen seit dem 10. Januar 2008 eingesetzt. Dieser Gruppe von Beobachtern gelang es, 65 Prozent

11 engl. Übers.: EU International Election Observation Mission (EUEOM).

12 engl. Übers.: International Election Observation Mission (IEOM).

13 EU EOM Pakistan (2008): European Union Election Observation Mission to Pakistan 2008. <http://www.eu-compakistan.org/>.

der Wahlkreise zu besuchen und dabei in einen Austausch mit Vertretern von Parteien, der Bürgergesellschaft, der Medien und lokalen Einrichtungen einzutreten. Das Kernteam in Islamabad konzentrierte sich darauf, die politische Gesamtlage, den rechtlichen Rahmen der Wahlen, das Medienumfeld und die Menschenrechtslage zu beobachten.

Am Wahltag selbst wurden das Team der Langzeitbeobachter und das Kernteam durch EU-Kurzzeitbeobachter, Angehörige der ortsansässigen EU-Delegation und Botschaften der Mitgliedstaaten sowie durch Vertreter von Drittstaaten erhöht. Das Europäische Parlament selbst entsandte eine siebenköpfige Delegation unter der Leitung von MdEP Robert Evans, die sich in die EU Mission eingliederte. So verfügte die Mission über 131 Beobachter aus 23 EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und Kanada. Die Missionsmitglieder beobachteten den Ablauf des Urnengangs in 445 Wahllokalen in 115 Wahlkreisen und wohnten der Stimmenausählung und der Zusammenstellung der Ergebnisse bei.

Die Beurteilung des Wahlvorgangs und das Ergebnis der Wahlbeobachtermission wurden wie folgt im Abschlussbericht dargelegt:<sup>14</sup> Die National- und Provinzwahlen am 18. Februar 2008 erfolgten im Rahmen eines pluralistischen Prozesses und brachten ein breites Spektrum von Meinungen zum Ausdruck. Im Vergleich zu vergangenen Wahlen gelang es, den politischen Wettbewerb zu erhöhen und ein größeres öffentliches Interesse am Wahlvorgang zu erreichen. Die Medien und bürgerschaftlichen Organisationen konnten in diesen Wahlen eine größere Rolle entwickeln; insbesondere eine erhöhte Kontrollfunktion wahrnehmen.

Allerdings gab es schwerwiegende Probleme mit dem Umfeld und den Bedingungen, unter denen die Wahlen abgehalten wurden. Aufgrund des Missbrauchs staatlicher Ressourcen durch die bislang regierende Partei sowie der Parteilichkeit der staatlichen Medien wurde der freie Wettbewerb der konkurrierenden Parteien eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund erfüllte der gesamte Wahlprozess eine Reihe von internationalen Standards demokratischer Wahlen nicht.

## Ausblick

Mit den beschriebenen Instrumenten hat sich das Europäische Parlament in der Tat als handlungsfähiger Akteur europäischer Außenpolitik positioniert. Dabei wirken die Delegationen quasi als Augen und Ohren des Parlaments, um den Wissenstand über die Partnerländer zu

---

<sup>14</sup> European Union Election Observation Mission (2008): EU EOM Pakistan 2008 Final Report, 16. April 2008. [http://www.eueompakistan.org/PDF/final%20report/EU\\_EOM\\_Pakistan\\_Final\\_Report.pdf](http://www.eueompakistan.org/PDF/final%20report/EU_EOM_Pakistan_Final_Report.pdf).

erhöhen und um europäisches Handeln im Ausland besser bewerten zu können. Die Arbeit der Abgeordneten im Plenum und den Ausschüssen dient dazu, diese Erkenntnisse als Vorschläge für die praktische Politikgestaltung an den Rat und die Kommission zu richten. Mit den Wahlbeobachtermissionen wurde dem Europäischen Parlament ein wirksames Mittel an die Hand gegeben, den Stellenwert demokratischer Wahlen weltweit zu prüfen und gegebenenfalls durch Herstellung von Öffentlichkeit Missbrauch und Unzulänglichkeiten anzuprangern und Vorschläge für Verbesserungen zu machen.

Mit Blick auf den Vertrag von Lissabon wird der parlamentarische Einfluss weiter gestärkt, da sich der zukünftige europäische „Außenminister“ (Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik) im Rahmen seines Doppelhuts als Vizepräsident der Europäischen Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament verantworten muss. Es erscheint unrealistisch, dass bei einem Misstrauensvotum gegen die Europäische Kommission der europäische „Außenminister“ im Rahmen seiner zweiten Funktion als Vertreter der GASP und des Rates im Amt bleiben könnte. Was den Europäischen Auswärtigen Dienst betrifft muss sichergestellt werden, dass das Europäische Parlament in vollem Umfang an den Vorbereitungsarbeiten beteiligt wird. Verwaltungsmäßig sollte dieser Dienst der Kommission zugeordnet sein, aber nach einem für die auswärtigen Belange geeigneten eigenen Verwaltungsverfahren geführt werden.

Es ist erstrebenswert, dass sich künftig der Leiter einer EU-Delegation in einem Drittland vor seiner endgültigen Bestätigung einer Anhörung im Auswärtigen Ausschuss stellen muss. Wenn jemand schon gegenüber den eigenen Abgeordneten keinen guten Eindruck hinterlassen würde, könnte man ihn wohl schwerlich ins Ausland schicken, um die EU zu repräsentieren. Mit Blick auf das europäische Budget muss daran gearbeitet werden, das gesamte auswärtige Handeln der Union einschließlich der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik künftig aus dem Gemeinschaftshaushalt zu finanzieren. Für den nächsten Vertrag nach dem Lissabon-Vertrag muss es gelingen, auch die gemeinsamen Militärausgaben in diesem Haushalt aufzunehmen.



# Wahlbeobachtungen des Europäischen Parlaments

Stefan Pfitzner

---

## Rechtsgrundlagen und Handlungsrahmen

Wahlbeobachtungen sind zunächst einmal weder eine originäre Aufgabe des Europäischen Parlaments an sich noch Teil der originären Aufgaben der ständigen parlamentarischen Delegationen des Europäischen Parlaments.

Es erscheint daher hier zunächst sinnvoll, das Prozedere der Entscheidung zur Entsendung einer Wahlbeobachtungsdelegation des Europäischen Parlaments darzustellen.

Seit 1984 hat das Europäische Parlament in mehr als 120 Fällen Delegationen zu einer Wahlbeobachtung in weltweit über 50 Länder entsandt, und dies mit zunehmender Tendenz. Ziel dieser bedeutenden und umfangreichen Aktivität war und ist dabei, Demokratie weltweit zu stützen und zu stärken insbesondere durch demokratische Wahlen, sowie die Menschenrechte weltweit zu fördern und so zu Lösungen von Konflikten beizutragen.

Das Parlament hat sich dazu in Entschlüssen und mehreren Entscheidungen<sup>1</sup> seiner zuständigen Körperschaften die notwendigen Rechtsgrundlagen, Handlungsrahmen und -parameter gegeben.

Seit November 2001 ist eine „Koordinierungsgruppe Wahlbeobachtungen“ eingesetzt, die unter der gemeinsamen Leitung des/der Vorsitzenden des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und des/der Vorsitzenden des Ausschusses Zusammenarbeit und Entwicklung die Sprecher der Fraktionen regelmäßig versammelt und jeweils im Halbjahresrhythmus einen Prioritätenplan erstellt. Dies geschieht in enger Absprache mit dem zuständigen Mit-

---

<sup>1</sup> 1. Rules 198(4) and (5) of European Parliament's Rules of Procedure.  
2. Annex VII of European Parliament's Rules of Procedure.  
3. Resolution of March 15, 2001, on the Commission Communication on EU Election Assistance and Observation.  
4. Entscheidung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz vom 12. Mai 2005 zu Wahlbeobachtungen.  
5. Entscheidung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz vom 8. Juni 2006: Richtlinien, Wahlbeobachtungen.  
6. Implementing provisions governing the work of delegations adopted by the Conference of Presidents on 21 September 2006.  
7. Entscheidung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz vom 10. Januar 2008.  
8. Entscheidung vom 8. Mai 2008: EU-Wahlbeobachtungen: Ziele, Verfahren und Herausforderungen.

glied der Europäischen Kommission und in Form von regelmäßigen Treffen mit Vertretern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, des ODIHR<sup>2</sup>, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und der Vereinten Nationen. Das daraus resultierende Wahlbeobachtungsprogramm wird der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden zur Beschlussfassung vorgelegt und auch gegebenenfalls auf Vorschlag der Vorsitzenden der Koordinierungsgruppe von der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden modifiziert, wenn eine schnelle nachträgliche Änderung der politischen Gegebenheiten dies nötig macht.

Hier sei auf eine spezielle Verfahrenseigenheit hingewiesen, die mittlerweile für die Durchführung von Wahlbeobachtungen große Bedeutung erlangt hat.

Innerhalb der Koordinierungsgruppe werden die zu erwartenden Wahlbeobachtungen im Halbjahresplan nach Ländern erfasst, die entweder europäische Länder oder Länder außerhalb Europas sind. Europäische Länder sind in dieser Definition alle Länder, die Mitglied im Europarat sind, aber nicht Mitglied der EU. Beitrittskandidatenländer haben wiederum einen anderen Status.

Also finden sich in dieser ersten Kategorie die Signatarstaaten der Konventionen des Europarates und der OSZE. Die andere Kategorie umfasst weltweit alle anderen Staaten.

#### 2009 EP Election Observation Delegations

Nr.	Country	Nature of election	Election date	Framework	Chief Observer	Head of Delegation (number of Members)
1	El Salvador	Parliamentary	18.01.2009	EU	Luis YANEZ-BARNUEVO	Emilio MENDENDEZ DEL VALLE (3)
2	Bolivia	Referendum on New Constitution	25.01.2009	EU	Renate WEBER	Manuel MEDINA ORTEGA (7)
3	El Salvador	Presidential	15.03.2009	EU	Luis YANEZ-BARNUEVO	José Ignacio SALAFRANCA (7)
4	Moldova	Parliamentary	05.04.2009	OSCE		Marianne MIKKO (7)
5	Ecuador	General	26.04.2009	EU	José RIBEIRO E CASTRO	Renate WEBER (6)
5	Lebanon	Parliamentary	07.05.2009	EU	José Ignacio SALAFRANCA	José POMES RUIZ (5)
TOTAL	Countries 5 Delegations 6			EU 5 OSCE 1		

2 Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw.



Diese Unterscheidung ist insofern sinnvoll, da die Mitglieder von Europarat und OSZE, EU-Mitglieder ebenso wie Nicht-EU-Staaten, sich durch ihre Mitgliedschaft in spezifischen Konventionen zur Durchführung demokratischer Wahlen entsprechend den internationalen Kriterien verpflichtet haben. Darüber hinaus sind die Parlamentarischen Versammlungen des Europarates und der OSZE führend bei Wahlbeobachtungen, und haben als Instrument das ODIHR mit der Organisation betraut.

Die Organisation von europäischen Wahlbeobachtungen weltweit, in Ländern außerhalb dieses europäischen Bereichs, wird von der Europäischen Kommission gehandhabt und hat einen völlig anderen logistischen, administrativen und auch politischen Rahmen, der hier jedoch nur Erwähnung finden soll, ohne im Einzelnen dargestellt zu werden, da sich die weiteren Ausführungen dieses Beitrages auf Wahlbeobachtungen begrenzen, die im „europäischen“ Raum stattgefunden haben bzw stattfinden werden.

### Voraussetzungen der Wahlbeobachtung

Um eine Wahlbeobachtung in einem europäischen Nachbarland der Europäischen Union zu beschließen, müssen für das Beschlussfassungsorgan des Europäischen Parlaments, die Konferenz der Fraktionsvorsitzenden, mehrere Bedingungen erfüllt sein:

- Es muss sich um eine allgemeine Wahl handeln, also allgemeine Wahl des nationalen Parlaments oder des Präsidenten. Regionale oder kommunale Wahlen werden nur in besonders begründeten Ausnahmefällen vom Europäischen Parlament beobachtet.
- Es muss eine formale Einladung zur Wahlbeobachtung seitens der zuständigen Institution des betreffenden Landes vorliegen, also seitens des Parlaments, der Regierung oder des nationalen Wahlausschusses.
- Diese Wahl muss den Anforderungen der politischen Prioritäten des Europäischen Parlaments gemäß der Empfehlung des Koordinierungsausschusses entsprechen.
- Es muss sichergestellt sein, dass die Beobachter des Europäischen Parlaments ihre Aufgabe ohne Behinderungen vor Ort erfüllen können.
- Die Sicherheit der Beobachter des Europäischen Parlaments sollte ebenfalls garantiert sein, soweit dies absehbar ist.
- Der Termin der Wahl sollte möglichst nicht mit einer Plenarsitzungswoche des Parlaments kollidieren.

Eine Wahlbeobachtung in einem Land mit Kandidatenstatus ist eigentlich nicht möglich, denn es würde durch solch konkludentes Handeln unterstellt, dass dieses Land eben doch nicht die Kopenhagener Kriterien, und hier insbesondere das Demokratiekriterium, erfülle. Folglich müsste eine Entsendung einer Beobachterdelegation zu einer allgemeinen Wahl in ein Beitrittsland in letzter Konsequenz zu einem Moratorium der Verhandlungen führen.

Nach positiver Prüfung dieser Vorbedingungen beschließt die Konferenz der Fraktionsvorsitzenden auf Vorschlag des Koordinierungsausschusses die Entsendung einer Beobachterdelegation des Europäischen Parlaments und legt dabei die Anzahl der Mitglieder dieser Delegation fest sowie ihre Zuordnung zu den Fraktionen.

In der Regel bestehen diese Delegationen in die oben genannten EU-Nachbarschaftsländer aus mindestens 7 Mitgliedern<sup>3</sup>, deren Zugehörigkeit zu den Fraktionen nach einem fortlaufenden System der d'Hondt'schen Verteilung bestimmt wird. Es sind also die Fraktionen, die ihre Sitze in den Beobachterdelegationen nach dieser Maßgabe besetzen.

Sollte der Vorsitzende der ständigen Delegation des Parlaments für das betroffene Land nicht seitens seiner Fraktion für die Wahlbeobachtung nominiert werden können, weil etwa das System der fortlaufenden d'Hondt-Verteilung in diesem Fall dieser Fraktion keinen Platz zuweist, wurde in den letzten Jahren dieser Vorsitzende zusätzlich in die Wahlbeobachtungsdelegation aufgenommen.

In der Vergangenheit allerdings wurde versucht, die guten Kenntnisse der politischen Lage in dem betroffenen Land, die die Vorsitzenden der ständigen Delegationen haben, zu nutzen, indem man den Vorsitz einer ad hoc Wahlbeobachtungsdelegation möglichst mit dem Vorsitzenden der für dieses Land zuständigen ständigen Delegation besetzte.

Mitunter geschah dies durch interne Tauschoperationen der Fraktionen, die so das Zufallsergebnis der d'Hondt-Verteilung den politischen Notwendigkeiten anpassten. Ziel dieser Operationen war es, durch Personenidentität in der Leitung die Kohärenz zwischen der ad hoc Wahlbeobachtungsdelegation und der ständigen Delegation zu stärken, und so auch gleichzeitig die Arbeit und die Sichtbarkeit der ständigen Parlamentsdelegation zu verbessern.

Wenn dieses Beschlussverfahren soweit erfolgreich durchgeführt ist und die Wahlbeobachtungsdelegation in einer konstituierenden Sitzung einen Vorsitzenden gewählt hat, beginnt die praktische Arbeit der Vorbereitung, die allerdings auf Sekretariatsseite schon längst begonnen hat.

---

<sup>3</sup> Beobachterdelegationen zu Wahlen außerhalb des „europäischen“ Raumes können allerdings auch sehr viel mehr Teilnehmer haben.

## Einbindung einer Wahlbeobachtung des Europäischen Parlaments in die Strukturen von OSZE und ODIHR

Wahlbeobachtungen des Europäischen Parlaments sind zeitlich auf den unmittelbaren Wahlvorgang limitiert. Für Langzeitbeobachtungen der Wahlkampagne und des Wahlausgangs bis hin zur amtlichen Feststellung des Wahlergebnisses und der Behandlung etwaiger Einsprüche bei dem Wahlleiter oder bei den zuständigen Gerichten fehlt die Zeit.

Daher hat es sich in der Vergangenheit als günstig erwiesen und ist inzwischen zu einer festen Praxis geworden, dass die Wahlbeobachtungsdelegationen des Europäischen Parlaments sich in die Vorbereitung und Einsatzplanung integrieren, die vor Ort von den hauptamtlichen Beobacherteams mit den Langzeitbeobachtern und anderen Analysten im Auftrag der OSZE durch das ODIHR geleistet wird.

Diese sogenannten LTOs<sup>4</sup> sind über das betroffene Land verteilt und beobachten die politische Entwicklung, den Wahlkampf und die Prozeduren der Kandidatenaufstellungen, die Arbeit der politischen Parteien, die Zulassung und den Ausschluss von den Wahlen durch den Wahlausschuss etc über mehrere Monate hinweg, und erstellen regelmäßige Berichte darüber. Sie erarbeiten ebenso die Fragebögen, die die Wahlbeobachter am Wahltag in den Wahlbüros auszufüllen haben, also quasi die Checklisten für die Qualität der Wahl, und sie sammeln am Wahltag und nach Schließung der Wahlbüros diese Daten von allen Wahlbeobachtern und werten sie zentral aus.

Die mir und meinen Kollegen vom Sekretariat des Parlaments meistens von anderen/früheren Wahlen schon persönlich bekannten Kollegen von der ODIHR organisieren dann auch vor Ort in der Hauptstadt die notwendigen Briefings direkt vor dem Wahltag: die LTOs, die Medienbeobachter und andere Experten informieren die Delegationen der verschiedenen beteiligten Parlamentarischen Versammlungen von Europarat, OSZE und mitunter auch von der NATO, sowie die EU-Abgeordneten in einem dichten Programm über die spezifischen Aspekte und politischen Probleme dieser Wahl, die politische Lage im Land, die Wahlgesetzgebung, über organisatorische Vorfälle im Vorfeld, über personelle Querelen, Beschwerden der Oppositionsparteien, Beeinflussungen und Pressionen innerhalb der Wettbewerber etc, also über alles, was für die Bewertung der Wahl von Bedeutung ist.

Ziel ist es, allen Beobachtern ein möglichst vielschichtiges und präzises Bild der Lage zu vermitteln, damit sie am Wahltag in Augenmerk und Fragestellungen möglichst pertinent sein können.

Die Funktionäre des ODIHR haben dann auch die Akkreditierung aller europäischen Beobachter beim nationalen Wahlausschuss bzw dem Wahlleiter vorzubereiten und die Beob-

---

4 Long Term Observers.

bachterteams den Einsatzgebieten zuzuordnen, entsprechend den zuvor angegebenen Prioritäten.

Wenn die Beobachtungsdelegation des Europäischen Parlaments, bestehend aus normalerweise mindestens sieben Abgeordneten und einem Sekretariat, bestehend aus Beamten der Abteilung „Wahlbeobachtung“ und dem zuständigen Delegationssekretariat, zwei Tage vor dem Wahltag vor Ort eintrifft, wird sie in einem Intensivkurs auf die politische Lage eingestimmt. Dazu gehören Begegnungen mit Vertretern der an der Wahl teilnehmenden politischen Parteien ebenso wie mit Vertretern der Zivilgesellschaft, etwaiger lokaler Wahlbeobachterorganisationen, des nationalen Wahlausschusses und dem Wahlleiter, sowie mit Vertretern der Print- und elektronischen Medien, kurz mit allen, die bei dieser Wahl und der Beobachtung eine Rolle spielen.

Die Begegnungen mit den beteiligten politischen Parteien finden in der Regel am Tag vor dem Urnengang statt, wenn aufgrund des vielfach geltenden Verbots von Wahlkampfaktivitäten am Vortag einer Wahl die Parteienvertreter die Zeit finden, die internationalen Beobachter zu treffen.

In der Zwischenzeit teilt sich die Delegation des Europäischen Parlaments in Teams auf, bestehend aus je ein oder zwei Abgeordneten, einem Beamten oder auch einem Vertreter der Fraktionssekretariate. Jedem Team wird ein Fahrzeug mit einem orts- und sprachkundigem Fahrer zugeteilt sowie ein Einsatzgebiet.

Fahrzeuge und Staff wurden bereits im Vorfeld vom Sekretariat mit tätiger Beihilfe durch das „Vor-Ort-Team“ des ODIHR festgemacht.

Mit der Akkreditierung hatten die Teams die notwendigen Unterlagen erhalten: Landkarten, Pläne der Wahlkreise, Adressenlisten der Wahlbüros, Adressen und Telefonnummern der örtlichen LTOs, das Wahlgesetz, Ausweise und natürlich die Formulare, die es bei der Beobachtung der Öffnung der Wahlbüros, im Wahlgang in den Wahlbüros und nach Abschluss der Wahl bei der Beobachtung der Stimmenauszählung auszufüllen gilt.

Sofern die Teams nicht bereits am Vortag in die weiter entfernten Einsatzgebiete gereist sind, steuern die Teams ihre Einsatzgebiete am Wahltag, dass sie in einem Wahllokal, das vorher ausgewählt wurde, möglichst so zeitig eintreffen, um die Eröffnung des Wahlbüros, normalerweise um 8.00 Uhr morgens, zu überwachen.

Die Öffnung der Wahlbüros ist Gegenstand einer besonderen Kontrolle und einer speziellen Berichterstattung, bei der gesichert werden soll, dass die Wahlurnen nicht präpariert, dh vorgefüllt bzw „staffed“ sind, und ob zB die Menge der Wahlunterlagen mit der Zahl der registrierten Wähler übereinstimmt.

Im Anschluss an die Beobachtung der Öffnung eines Wahlbüros bewegen sich die Teams in ihrem Einsatzgebiet und besuchen Wahllokale nach ihrer Wahl.

Bei jedem Wahllokal, das ein Team kontrolliert, füllt es nun einen Kontrollbogen aus, der wie eine Checkliste die wichtigen Punkte abfragt. Dazu wendet sich das Team an die bzw. den Leiter des Wahlbüros, weist sich aus und stellt das Team vor. Das Ausfüllen des Fragebogens bietet nicht nur viel Anlass, mit dem Personal des Wahlbüros in ein Gespräch zu kommen, sondern auch mit den anwesenden örtlichen Wahlbeobachtern der politischen Parteien, die im Wahllokal den Wahlvorgang kontrollieren, und auch mit den Bürgern und Bürgerinnen, die gerade zur Urne gehen oder davor in der Schlange stehen.

Die Wahlbüroleiter sind – wie es bei „uns“ ja auch häufig der Fall ist – meistens Schulleiter, Lehrer oder Beamte der Gemeindeverwaltung, und ich habe in der Überzahl Frauen als Wahlbüroleiter angetroffen. Dabei konnte ich beobachten, dass gerade Frauen in unseren Beobachterteams leichter zu einer Kommunikation mit jenen Frauen fanden, über eher triviale Einstiegsfragen nach Familie, Beruf oder ähnlichem. Diese Gespräche sind oftmals informativer als das Abhaken der Checkliste. Vom Zeitaufwand muss man doch mindestens 30–45 Minuten einplanen, wenn man einen fundierten Eindruck über Stimmung und Abläufe in einem Wahlbüro gewinnen will. Oft ergeben sich auch Gespräche mit Wählern, die über Unregelmäßigkeiten berichten wollen oder andere Kommentare abgeben.

Unregelmäßigkeiten werden in einem gesonderten Formular festgehalten und bei besonderer Schwere auch besonders verfolgt, wenn das Team so entscheidet. „Besonders verfolgt“ kann etwa darin bestehen, neben der Meldung des Vorfalls zusätzlich zu beschließen, zu einem späteren Zeitpunkt nochmals in dieses Wahlbüro zurück zu kommen, den lokalen LTO per Anruf auf die Situation hinzuweisen, oder einfach durch einen längeren Aufenthalt abzuwarten, wie eine Situation verläuft.

Dabei gilt es für das Team zu beachten, dass es immer in seiner Rolle des Beobachters bleibt und nicht aktiv eingreift und zum Handelnden wird.

Wenn sich also am Wahltag die einzelnen Teams von Wahlbüro zu Wahlbüro in ihrem Einsatzgebiet durcharbeiten, die vorgefertigten Fragebögen ausfüllen und ebenso ihre persönlichen Eindrücke notieren, die Gespräche mit den Wahlleitern und den unabhängigen lokalen Wahlbeobachtern suchen, setzt sich so ein persönliches Bild wie bei einem Puzzle zusammen. Viele Elemente davon können in die Fragebögen eingebracht werden.

Bereits zur Halbzeit, also mittags sind die Teams aufgefordert, die bis dahin ausgefüllten Fragebögen zu einer ersten Auswertung per Fax an die Zentrale des ODIHR zu schicken. Die Beobachterteams können dank der Logistik des ODIHR ihre Beobachtungen und die ausgefüllten Fragebögen von den Büros der über das Land verteilten LTOs laufend an die ODIHR-Zentrale übermitteln. Dazu sind in den „Deployment Areas“ die Dienststellen der LTOs des ODIHR ausgewiesen, die mit Faxgeräten dafür ausgestattet sind.

Die fortlaufende schnelle computerisierte Auswertung der Fragebögen erlaubt sukzessive eine rasche statistisch gesicherte Aussage. Bei der großen Zahl der Beobachterteams – in der Ukraine waren es trotz des ungünstigen Datums der Wahl (Weihnachten 2004) zwischen 600 und 700 internationale Beobachter – ergibt sich bei durchschnittlich 10 bis 15 beobachteten Wahllokalen eine Grundmenge zur statistischen Auswertung, die durchaus gesicherte Aussagen erlaubt.

Die persönlichen Eindrücke sind allerdings für eine gute politische Bewertung der statistischen Ergebnisse unerlässlich.

Seitens der ODIHR wird daher bereits am Wahltag und natürlich nach Schließen der Wahllokale, wenn die Berichte der Beobachterteams eingehen, laufend an der Auswertung gearbeitet. Und während die Teams in ihren Einsatzgebieten noch gehalten sind, in einem Wahllokal der Stimmenauszählung beizuwohnen, und andere Beobachter in den Büros der lokalen und regionalen Wahlausschüsse und beim Wahlleiter die Kompilation der eingehenden Ergebnisse überwachen, arbeitet das Team der Sekretariate der parlamentarischen Beobachter im Headquarter von OSZE und ODIHR bereits an einer Auswertung und ersten Bewertung.

### Erarbeitung eines gemeinsamen vorläufigen Statements der internationalen parlamentarischen Beobachter

Die Parlamentarischen Versammlungen der OSZE, des Europarates und auch der NATO entsenden in der Regel zahlenmäßig größere Delegationen als das Europäische Parlament. Durch die ständige politische Arbeit im Rahmen der gemeinsamen Parlamentarischen Kooperationsausschüsse, durch die ständige Zusammenarbeit in der Nachbarschaftspolitik und künftig im Rahmen der „Eastern Partnership (EaP)“<sup>5</sup> sind die Abgeordneten des Europäischen Parlaments jedoch bestens informiert, kennen das Land und sind dort vielfach auch politisch vernetzt.

Daher können seitens des Europäischen Parlaments bereits in der Vorbereitungsphase politische Kontakte genutzt werden, nicht nur mit der Regierung, dem Parlament, und den Parteien von Regierung und Opposition, sondern auch mit Vertretern der Zivilgesellschaft, den Medien etc, unter Beachtung des „Neutralitätsgebots“ für Beobachter.

Bei eigentlich allen Wahlbeobachtungen, an denen ich teilgenommen habe, habe ich daher festgestellt, dass die politische Rolle der Delegation des Europäischen Parlaments im Kon-

---

5 Der Gründungsgipfel fand am 7. Mai 2009 in Prag statt. Im Rahmen der *Östlichen Partnerschaft* sollen die Mittel für die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) verdoppelt werden. Ziel ist, die sechs ehemaligen Sowjetrepubliken – Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldawien und die Ukraine – bei politischen und wirtschaftlichen Reformen zu unterstützen. Um die Zusammenarbeit zu vertiefen, sind jährliche Treffen der Außenminister und alle zwei Jahre ein Gipfeltreffen geplant.

zert mit den Delegationen von OSZE und Europarat und NATO herausragend ist – sowohl im Binnenverhältnis der Delegationen, wie auch in der Außenwirkung, in der Akzeptanz im Land und auch bei den Medien, lokal wie europäisch.

Diese besondere Gewichtung der Rolle der Delegation des Europäischen Parlaments kommt zum Tragen, wenn die Leiter der verschiedenen parlamentarischen Delegationen sich im Laufe des Wahltags und am Abend desselben sowie am nächsten Morgen zusammensetzen, um die ständig eingehenden Berichte unter Vorsitz des Leiters der Delegation der OSZE-PA und unter der Federführung des Leiters des ODIHR-Teams auszuwerten.

Gestützt auf die laufende Berichterstattung durch das ODIHR haben sich die Delegationsleiter der Parlamentarischen Beobachter von OSZE, Europarat und EP bereits im Verlauf des Wahltages wiederholt von der Leitung des ODIHR-Büros über den Ablauf der Wahl unterrichten lassen. Nach Schließung der Wahllokale und Eingang und Auswertung der Berichte der Teams folgt nun bereits am Wahlabend ein erster Meinungsaustausch zur Bewertung der Wahl.

Am nächsten Tag, gestützt auf die eigenen Beobachtungen, aber auch in Kenntnis von Vorfällen, die andere Beobachter protokolliert haben, erfolgt eine Aussprache, zunächst im Kreis der eigenen Delegation, um aus dem Kollegenkreis zu hören, was die besonderen Vorkommnisse waren, die nach ihrer Meinung Eingang in das vorläufige Statement finden sollen. In einem allgemeinen Debriefing der internationalen Beobachter können diese Eindrücke dann mit denen der anderen Delegationen verglichen werden.

Die Delegationsleiter verhandeln inzwischen miteinander eine gemeinsame Position, die als vorläufiges Statement gemeinsam verabschiedet werden soll und dann dem Präsidenten des Landes und dem Wahlleiter vorgelegt wird, bevor sie der Öffentlichkeit in einer gemeinsamen Pressekonferenz der Delegationsleiter vorgestellt wird.

Die Verhandlungen, die diese gemeinsame Erklärung zum Ziel haben, können ausgesprochen schwierig sein. Zum einen können die verschiedenen Beobacherteams sehr unterschiedliche Eindrücke gesammelt haben, die sie alle in der Schlussklärung festhalten wollen. Zum anderen mögen auch unterschiedliche politische Bewertungen eine Rolle spielen.

Darüber hinaus wird diese gemeinsame vorläufige Erklärung auch im Zusammenhang mit anderen Erklärungen gesehen, sowohl von den Beobachtern als auch von den Medien:

Wie war der Wortlaut bei der Wahl in Georgien oder jener Wahl in der Ukraine, wie war der exakte Wortlaut bei der letzten Wahl im gleichen Land, welche Entwicklung bzw. Verbesserung oder Veränderung im Wahlrecht soll man konstatieren, kritisieren oder lobend hervorheben?

Dazu muss man sehen, dass sich die unterschiedlichen Beobachterdelegationen aus unterschiedlichen Nationen zusammensetzen und daher unterschiedliche Interessenslagen repräsentieren: während in den Delegationen der Parlamentarischen Versammlungen von OSZE und Europarat natürlich auch Beobachter aus den Ländern Osteuropas – also Weißrussland, Ukraine, Russland, den Südkaukasusländern und Moldova – Mitglieder sind, die bei einer Wahlbeobachtung in einem „ihrer“ Länder eine andere politische Sichtweise und Betroffenheit an den Tag legen, ist die Delegation des Europäischen Parlaments davon frei, und braucht sich daher bei der Formulierung der Bewertung nicht um die speziellen Befindlichkeiten von Mitgliedstaaten zu sorgen und entsprechend Rücksicht nehmen.

In der Abfolge legt – nach einer ersten Verhandlungsrunde – jeder Delegationsleiter den soweit ausgehandelten Text des Entwurfs des vorläufigen gemeinsamen Statements seiner Delegation vor, um das Plazet seiner Delegation zu erlangen. In diesem Moment erweist es sich für die Delegation des Europäischen Parlaments als vorteilhaft, die kleinste Delegation zu sein, die immer nur außerhalb der eigenen Mitgliedsländer operiert und sich so sehr viel schneller auf eine kohärente Position einigen kann, auch wenn diese sehr kritisch sein sollte.

Die Abgeordneten von Europarat und OSZE sind nicht nur in größerer Zahl anwesend, sondern haben das Problem, dass sie möglicherweise in einem Mitgliedsland beobachten, und daher gegebenenfalls ein Mitglied ihrer Versammlung kritisieren.

Daher hat sich im Laufe von vielen Wahlbeobachtungen im osteuropäischen Nachbarschaftsraum für diese Art der Verhandlungen eine geradezu „klassische“ Ausgangslage ergeben: aufgrund seiner zahlenmäßigen Überlegenheit nimmt der Delegationsleiter der Parlamentarischen Versammlung der OSZE die Rolle eines Leitwolfs bei der Meinungsbildung ein.

Das von der OSZE mit der Durchführung von Wahlbeobachtungen betraute ODIHR versteht sich hingegen als Dienerin der reinen Wahrheit und der höheren Lehre von Demokratie und freien Wahlen, und vertritt diese Positionen auch deshalb, weil sie ja bei jeder weiteren Wahl in diesem geografischen Raum wieder zum Einsatz kommt und morgen an ihren Worten und Taten bzw. Wahlbewertungen von heute gemessen werden wird.

Das ganz natürliche Interesse an einer stringenten Bewertung der jeweiligen Wahl macht es daher zum ungeliebten Kind der OSZE.

Die Delegation des Europäischen Parlaments hingegen kann sich recht unbeschwert äußern und gegebenenfalls eine gerechtfertigte kritische Position einnehmen, wohlgermt nach gründlicher Abwägung der politischen Lage. Diese Positionierung führt meist zu einer kritischeren Sicht der Geschehnisse am Wahltag und des Wahlvorgangs insgesamt als jene der OSZE-Delegation.



Diese Konstellation wiederum erlaubt es dem Leiter der Delegation der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, das politische Gewicht seiner Institution eher strategisch vermittelnd einzubringen.

Bei vielen solchen Verhandlungen habe ich dieses Positionsschema erlebt, und im Ergebnis hat die daraus resultierende Bewertung durchaus Bestand gehabt. Das ist sicherlich erfreulich, aber doch auch wiederum erstaunlich. Denn in den letzten Jahren hat im osteuropäischen Raum das Know-how, wie man Wahlen organisiert, die das Gütesiegel „frei und fair“ erhalten sollen, stetig zugenommen, wobei diesem Gütesiegel im innenpolitischen Kontext eine besondere Bedeutung zukommt, gerade wenn es von den internationalen Beobachtern verliehen wird. Oftmals zeigt es sich erst Tage später, ob das am Wahlabend publizierte Ergebnis wirklich realistisch gewesen sein kann, oder ob Unregelmäßigkeiten, Beeinflussung der Wählerschaft und unfaire Regelung der Medienpräsenz etc einen so großen quantitativen Effekt gehabt haben können, dass sie einen wesentlichen, ja das Ergebnis modifizierenden Einfluss hatten.

Daher wird der Bewertung der Wahl durch die internationalen Beobachter im Lande selbst eine herausragende Bedeutung zugemessen. Die genaue und im Detail abgewogene Formulierung des „Verdiktes“, das die Delegationsleiter am Tage nach der Wahl der Weltöffentlichkeit in ihrer gemeinsamen Pressekonferenz mitteilen, kann dramatische Folgen auslösen. Es kann die Menschen auf die Straße treiben und schwerwiegende politische Prozesse nach sich ziehen.

Es gibt in der jüngeren Geschichte der Wahlbeobachtungen Beispiele für „erfolgreiche“ kritische Bewertungen von Wahlen, die zu einer Wiederholung der betreffenden Wahl führten, wie etwa die letzte Präsidentenwahl in der Ukraine 2004, aber auch politisch weniger geglückte Bewertungen, wie etwa die der allgemeinen Wahlen in Moldova im April 2009, wo das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten erst zu einem späteren Zeitpunkt sichtbar wurde und zu Ausschreitungen führte, und wo in der Folge die Wahl – auch im Zusammenhang mit einem Verfassungskonflikt – wiederholt werden musste. Dies führte zu einem sehr unterschiedlichen Wahlergebnis, obwohl die internationalen Wahlbeobachter von OSZE, PACE und EP die Korrektheit des Wahlergebnisses und die Gültigkeit der Wahl – in ihrem vorläufigen gemeinsamen Statement am Tage nach der Wahl – insgesamt nicht in Zweifel gezogen hatten.

Daher ist auch die statistische Auswertung der Beobachtungen der internationalen Teams sicher von größter Bedeutung. Den Profis des OSZE – „ODIHR“ – kommt hierbei eine zentrale Verantwortung zu. Aber auch das politische Know-how, den statistischen Befund in die richtigen Worte zu verpacken und gemeinsam mit allen anderen internationalen par-

lamentarischen Beobachtern das richtige politische Signal zu geben, ist von elementarer Bedeutung.

Abgeordnete des Europäischen Parlaments wie auch der nationalen Parlamente haben in der Wahrnehmung dieser Verantwortung eine besondere Aufgabe, die durchaus mit ihrem Mandat verbunden ist. Ihr Wort hat in den Ländern, in denen Wahlen beobachtet werden, wie auch darüber hinaus im internationalen politischen Kontext größte Bedeutung. Daher ist die konsequente und systematische Arbeit des Europäischen Parlaments im Bereich der Wahlbeobachtung wichtig und wertvoll zur Stärkung der Demokratie in unseren Nachbarländern. Der Erfahrungsschatz der Wahlbeobachter und insbesondere der Delegationsleiter, aber auch das angesammelte Know-how des Sekretariats der „Election Observation Unit“ des Europäischen Parlaments und der beteiligten Delegationssekretariate kommt dem entscheidend zugute.

Das gilt auch in dem Sinne, dass die internationalen parlamentarischen Beobachterdelegationen sich jener Gefahr bewusst sein und jene politische Situation vermeiden müssen, wo sie in Fällen von „gesteuerter Demokratie“ von Regimen als „Quasi-Zeugen“ für demokratische, freie und faire Wahlen vorgeführt werden, wo jedoch der Prozess der Kandidatenaufstellung, der Zulassung von Parteien zur Wahl, der Zugang zu den Medien usw. eine solche Wahl zur politischen Farce macht.

Die Wahlbeobachtung und die Rolle der internationalen Beobachter, gepaart mit dem Ansehen der europäischen Institutionen, können positiv Einfluss nehmen auf die Verstärkung, Konsolidierung und Weiterentwicklung des Demokratieprozesses in den EU-Partnerländern.

Darüber hinaus ist die Teilnahme an Wahlbeobachtungen für die Abgeordneten auch eine Möglichkeit, Land und Leute direkt vor Ort im Gespräch mit Bürgern und Bürgerinnen kennen zu lernen und im Gegensatz zu den üblichen parlamentarischen Veranstaltungen bei Delegationsreisen, wo sie mit Volks- und Regierungsvertretern in Sitzungssälen in der Hauptstadt zusammen kommen, in allen Teilen des Landes die Realität des täglichen Lebens zu sehen.

Abschließend sei noch ein sehr wesentlicher Effekt erwähnt, den die internationalen Beobachtungsmissionen vor Ort haben: Die Tatsache, dass zu jedem beliebigen Zeitpunkt am Wahltag in jedem beliebigen Wahlbüro ein internationales Beobachterteam auftauchen kann, hat letztlich den nationalen Beobachtern, die sich aus den politischen Parteien oder aus Organisationen der Zivilgesellschaft rekrutieren, die Möglichkeit geschaffen, flächendeckend in allen Wahlbüros anwesend zu sein und den Wahlvorgang von A bis Z zu beobachten, kontrollieren und zu protokollieren.

Erst dieser Multiplikatoreffekt macht unsere Bemühungen vor Ort wirksam!

# Die USA-Delegation – Teil der transatlantischen Beziehungen

Erika Mann

---

## EU-USA-Vergleichsperspektiven

Thema dieses Beitrags ist die Zusammenarbeit von Europäischem Parlament und US-Kongress, genauer deren Qualität und Intensität. Sie spiegelt immer auch das verzahnte politische und wirtschaftliche Geflecht wieder, welches die USA und die Eurozone über Jahrzehnte gemeinsam aufbauten: den wichtigsten Wirtschaftsraum der Welt.

Viele Gemeinsamkeiten prägen das Verhältnis dieser beiden Machtblöcke zueinander, genauso aber auch die Unterschiede. Wenn sich die Delegationen ihrer beiden wichtigsten gesetzgebenden Instanzen zu politischen Verhandlungen treffen, stehen sich zwei ungleiche politische Partner gegenüber. Zwar basieren Europa und die USA auf einer vergleichbaren wirtschaftlichen Machtbasis, die konkrete politische Gestaltungsmacht des amerikanischen Kongresses wird aber aus den verschiedensten Gründen derjenigen des Europäischen Parlaments voraussichtlich noch für einige Zeit weit überlegen bleiben.

Warum ist dies wichtig? Europa hat zwar durch die Erweiterung wirtschaftlich an Kraft gewinnen können, als politische Macht agiert die europäische Gemeinschaft aber weiter sehr eingeschränkt. Diese Diskrepanz zeigt sich besonders bei brisanten politischen Verhandlungsthemen wie Energiesicherheit, Finanzkrise, Naher Osten oder Klimawandel. Hier müsste die Staatengemeinschaft mit einer Stimme sprechen, tut dies aber viel zu wenig. Und wenn sie es doch tut, dann viel zu selten über ihre politische Legislative: das Europäische Parlament.

Erfreulich ist dagegen, dass die Europäische Union in den meisten wirtschafts- und handlungspolitischen Fragen zu Regulierungsthemen bei den Verhandlungen mit den USA seit vielen Jahren ein vergleichbares Schwergewicht in die Waagschale wirft. Hier besteht nahezu Augenhöhe und dies, obwohl der US-Kongress im Vergleich zum Europäischen Parlament durchsetzungsfähiger handeln kann: Er ist als Legislative kaum auf Verwaltung und US-Regierung angewiesen, wenn es darum geht, Beschlüsse auf Verwaltungsebene zu implementieren. Der Kongress ist also auch in dieser Hinsicht gegenüber dem Europäischen Parlament im Vorteil.

Welche Auswirkungen diese Ungleichheiten haben können, wird sich deutlich in den kommenden Monaten zeigen: Als Reaktion auf die weiter schwelende Wirtschafts- und Finanzkrise müssen viele Gesetze in kürzester Zeit neu geschrieben werden. Wir werden sehen, wie schwer sich die Europäische Union beim Umbau des Finanzdienstleistungsbereichs tun wird – vor allem im Vergleich zu den USA. Ebenso sehe ich das Europäische Parlament in den Reaktionen auf den Klimawandel durch die besondere politische Struktur in Brüssel stark benachteiligt.

Häufig behindern zudem die Unterschiede innerhalb der Europäischen Union die Arbeit des Europäischen Parlaments. So steht der angloamerikanische Kulturraum Europas, das Vereinigte Königreich Großbritannien, dem amerikanischen Kulturraum kulturell und politisch in vielerlei Hinsicht näher als etwa Frankreich und Deutschland, die gegenüber den USA häufig abweichende Positionen einnehmen. Auch die Ost-Erweiterungen bringen neue Kräfte ins Spiel, die das europäische Hin und Her zwischen enger atlantischer Bindung und einer eventuellen Neuausrichtung in Richtung Osten weiter unbestimmt halten.

Aktuell sind diesseits und jenseits des Atlantiks beide Regierungen im Wandel: Barack Obama arbeitet noch am „Change“, vor allem innenpolitisch steht die neue US-Regierung stark in der Kritik. Unklar ist, was die „Midterm“-Wahl des US-Senats im kommenden Jahr Obamas Administration bescheren wird. Erfahrungsgemäß strafen die Bürger bei diesen Wahlen gerne die Bundesregierung in Washington ab. Ein Vorgeschmack hierauf könnten bereits die hitzigen Debatten zur Gesundheitsreform sein.

Aber auch das Europäische Parlament ist frisch gewählt und muss sich erst neu finden, ein Großteil der EU-Kommissare wird ausgetauscht. Abzuwarten bleibt zudem, welche politischen Richtungen Großbritannien und Deutschland nach ihren nationalen Wahlen einschlagen. Ungewiss ist zudem der Ausgang der Ratifizierung der Lissabon-Agenda. Ein Scheitern würde das Europäische Parlament internationale Reputation kosten und deren Verhandlungsmacht auch gegenüber dem US-Kongress schwächen.

Historisch sind die besonderen Beziehungen zwischen Europäischem Parlament und US-Kongress auf die Notwendigkeit zurückzuführen, transatlantische Partnerschaft auf der politischen Ebene (NATO, kalter Krieg) sowie auf wirtschaftlicher Ebene (Vermeidung von Wirtschaftskonflikten, Ziel wirtschaftlichen Wachstums) fortlaufend zu intensivieren. Diese Beziehungen waren immer, und sind es auch weiter, stark von besonders engagierten Politikern geprägt.

Endgültig institutionalisiert haben sich diese Beziehungen formal erst seit 1995 im Rahmen der Neuen Transatlantischen Agenda (NTA). Sie erstreckt sich auf alle drei Bereiche der

Zusammenarbeit: auf die politische und wirtschaftliche Ebene genauso wie auf die Ebene der Zivilgesellschaft. Leider ist diese Agenda mittlerweile teils überholt und soll erfreulicherweise unter der spanischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2010 erneuert werden. Dabei streben die Spanier eine stärkere strategische und sicherheitspolitische Ausrichtung der NTA an. Wichtig ist, dass das Europäische Parlament und der Kongress nun frühzeitig auf diesen Zug aufspringen. Beide müssen eine neue NTA deutlich mitgestalten und hierfür frühzeitig eigene Beratungen aufnehmen. Klare Statements sind gefragt!

### Der transatlantische Markt und seine Bedeutung

Die Beziehungen zwischen Europäischer Union und den Vereinigten Staaten bleiben auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts für die Weltpolitik von fundamentaler strategischer Bedeutung. So ist die EU in den USA wieder stärker in das Zentrum strategischer Wahrnehmungen gerückt. Neben der Zusammenarbeit auf Ebene der WTO besteht zwischen der Europäischen Union und den USA beziehungsweise Kanada und Mexiko eine Vielzahl von Initiativen, die auf wirtschaftlicher und gesamtpolitischer Ebene gerade heute von großer Bedeutung sind.

Maßgeblich ist die Pflege der Beziehungen auf institutioneller Ebene – hier übernimmt das Europäische Parlament eine wichtige Rolle, aber auch zahlreiche Initiativen von Unternehmen, Verbänden und Forschungseinrichtungen bringen Erfolg. Angesichts der Folgen der Finanzkrise sowie wichtiger geostrategischer Verschiebungen liegt es in Europas existenziellem Interesse, dass die transatlantischen Beziehungen weiter gedeihen – allen Meinungsverschiedenheiten der Vergangenheit zum Trotz.

Seit vielen Jahrzehnten bildet der Handel von Gütern und Dienstleistungen sowie Direktinvestitionen zwischen Europäischer Union und den USA das Rückgrat der internationalen Wirtschaft. Dies gilt nicht nur für die westliche Hemisphäre, sondern weltweit. Beiderseits des Atlantiks leben 40 Millionen Menschen von Arbeitsplätzen, die direkt aus dem „Transatlantischen Markt“ heraus entstanden sind. Die Weiterentwicklung und Vertiefung dieses Marktes bleibt ein zentraler, globaler Faktor für Wohlstand und Sicherheit.

Natürlich schneidet die aktuelle Finanzkrise hier ein, weshalb die Situation in den kommenden Monaten sehr genau beobachtet werden muss. Leider müssen wir davon ausgehen, dass protektionistische Maßnahmen in Form regionaler Abschottungen als Reaktion auf die wirtschaftlichen Verwerfungen weltweit zurückkehren. Auch die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bleiben davon nicht verschont.

Dennoch birgt der „Transatlantische Markt“ weiterhin ein erhebliches Wachstums- und Beschäftigungspotenzial in sich, er ist aufgrund noch bestehender Schranken bei weitem

nicht ausgeschöpft. Angesichts der globalen Wirtschaftskrise sollten zügig möglichst viele Handelshemmnisse aufgelöst und Handelsstreitigkeiten geklärt werden. Vor den Folgen der weltweiten Rezession helfen nur weitere Strategien zur Marktöffnung und eine noch engere Integration der großen Volkswirtschaften. Es bleibt viel zu tun!

Was die konkreten Unterschiede am Verhandlungstisch angeht, sollten wir uns aber keinen Illusionen hingeben: Hier treffen oft zwei sehr verschiedene Denksysteme und unterschiedliche Philosophien aufeinander. So erlauben sich die Amerikaner in ihrem Denken weit mehr parallel greifende Lösungen und Realitäten als wir Europäer.

Ein gutes Beispiel hierfür ist das ewige Hin und Her bei den Standards im Lebensmittelbereich: Wir Europäer freuen uns, wenn wir grundsätzliche Lösungen finden können, die oft aber einen trügerischen „ein für allemal Charakter“ aufweisen. Wir verstehen nicht, wenn die andere Seite diese „Lösungen“ so nicht einfach übernehmen möchte. Meiner Meinung nach hat die amerikanische Seite bei Verhandlungen teils ein besseres Gespür dafür, dass Standards nur zeitpunktbezogen Gültigkeit besitzen. Es ist ein Fakt, dass Standards immer auch Machtaussagen darstellen und nur für ein bestimmtes Zeitfenster, in dem sie stattfinden, Gültigkeit besitzen.

Die amerikanische Sichtweise stuft Standards dementsprechend als „für die Zukunft nicht fehlerfrei ein“. Hintergrund für diese Denke ist die Annahme, dass die Dinge auch zukünftig im Fluss bleiben. Viele bürokratisch denkende Regulierer aus der Brüssel-Hierarchie können mit dieser „Bewegung“ aber nur wenig anfangen, sie wollen die Dinge lieber für die Ewigkeit festschreiben.

Ich denke, an dieser Stelle können die europäischen Delegationen dazu lernen, sie sollten bei der Setzung von Standards ebenso offener und pragmatischer vorgehen. Sicher ist die europäische Regulierungsgeschichte noch zu jung, um dies spontan zu können – ein gewisser Dogmatismus ist also wohl nur natürlich. Fakt ist aber auch, dass die Europäer gerne „Weltstandards“ setzen und sich mit ihren Bestimmungen quasi universell ins Recht setzen wollen.

In der Realität „draußen“ nähern sich die beiden Märkte aber vor allem an, die Verbraucher und Konsumenten dies- und jenseits des Atlantiks entwickeln ähnliche Wünsche und Gewohnheiten. Diese Anpassungen sind bei weitem nicht einseitig. Der Trend zu Ökoprodukten ist in den USA seit kurzem sogar stärker als in der Eurozone, dasselbe gilt für den Run auf lokale Produkte. Auch hier bewirkt die Wirtschaftskrise mehr in den Köpfen als wir im Moment mitbekommen. Die regionalen Märkte in den USA sind bei weitem heterogener als erwartet, damit sind sich auch die transnationalen Märkte weit ähnlicher als oft gedacht.

Der transatlantische Wirtschaftsraum ist also überraschend tief und umfassend strukturiert, weswegen die Arbeit beider Delegationen so bedeutend ist: Um voran zu kommen, müssen Europäer und US-Amerikaner fortlaufend für immer neue und tiefere Klärungen sorgen.

Was dies in der Praxis heißt, zeigt beispielsweise der aktuelle Streit um Google: Wenn in den USA alle Bücher eingescannt werden, dann aber nur dem amerikanischen Bibliothekenmarkt zur Verfügung gestellt werden können, entsteht für die Amerikaner ein Wettbewerbsvorteil. Im Moment laufen Verhandlungen, dass europäische Bibliotheken wenigstens einen Google-Terminal erhalten dürfen, auf dem diese Bücher angesehen aber nicht ausgedruckt werden können. Aktuell entsteht also ein neuer, riesiger Markt vor allem für vergriffene und alte Bücher. Und während die Amerikaner zugreifen, sperrt sich Europa, weil wieder einmal Prinzipien wichtiger sind als die Möglichkeit, pragmatisch mit einer neuen technischen Entwicklung umzugehen.

## Die Macht des transatlantischen Handels

Handelsfragen stellen für die internationalen Beziehungen zwischen Europa und den USA eine immer bedeutendere Rolle dar. Deshalb ist es für die gemeinsame Außenpolitik der Europäischen Union wichtig, die transatlantischen Auswirkungen europäischer Gesetzesinitiativen angemessen und vorausschauend zu bewerten.

Die Bedeutung solcher Abstimmungen kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden: So erwirtschafteten die USA und Europa im Jahr 2007 gemeinsam 60 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts. Der transatlantische Handel zwischen Europa und den USA machte 2007 insgesamt 33 Prozent des Welthandels aus. 2008 tauschten beide Wirtschaftsregionen gegenseitig Güter und Dienstleistungen im Wert von 147 Milliarden Euro aus. Trotz der von Schwellenmärkten wie China, Indien und Brasilien ausgehenden Anziehungskraft für Investoren wuchs die wirtschaftliche Integration zwischen Europa und den USA auch in den letzten Jahren stetig an. Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union sind und bleiben nicht nur füreinander, sondern auch global die weitaus wichtigsten Handelspartner.

Natürlich ändert sich in diesem Bereich gerade viel. Jetzt sind es die Chinesen, Inder, Saudis und Lateinamerikaner, die Wirtschaftsgüter in Millionenhöhe aufkaufen – ein globaler Integrationsmarkt entsteht, bei dem das Austarieren der Machtverhältnisse noch nicht entschieden ist. Langfristig sehe ich hier einen Schub zu einer wirklichen globalen Integration. Die Märkte in Europa und den USA werden langfristig auch hiervon profitieren und weiter wachsen, davon bin ich überzeugt.

Schon jetzt legt die erreichte Dichte der wirtschaftlichen Verknüpfung den Gedanken nahe, von einem „Transatlantischen Markt“ zu sprechen, der in seiner Relevanz dem europäischen Binnenmarkt in nichts nachsteht. Konkret existiert zwischen Europa und den USA ein Markt, der in Größe und vor allem Komplexität weiterhin einzigartig ist: 40 Millionen Arbeitsplätze auf beiden Seiten des Atlantiks hängen direkt von ihm ab. Mit vier Billionen Dollar im Jahr ist die EU der größte Investor in 45 Bundesstaaten in den USA. 2003 erhielt allein der Bundesstaat Texas so viel europäische Investitionen wie die USA in Japan und China zusammen investierten. Im gleichen Jahr waren die Investitionen der USA allein in den Niederlanden kaum geringer als die amerikanischen Gesamtinvestitionen in ganz Asien. US-amerikanische Firmen verfügen heute über mehr Kapitalvermögen in Deutschland als im gesamten Südamerika; und die US-Investitionen allein in Italien waren 2004 viermal so hoch wie Investitionen in Indien.

Auch wenn sich die Gewichte weltweit tendenziell verschieben, sprechen diese Aussagen für sich – vor allem angesichts der Tatsache, dass die wirtschaftliche Integration im Atlantikraum stetig weiter voranschreitet. Das Konzept des „Transatlantischen Marktes“ ist und bleibt ein Erfolgsmodell. Und in diesem „Transatlantischen Markt“ wurde eine Dichte der wirtschaftlichen Verknüpfung erreicht, wie sie sich Wirtschaftplaner aus Asien im Moment nur erträumen können!

Der „Transatlantische Markt“ ist also Realität, er muss aber in ein gemeinsames Konzept eingebunden werden. Diskutiert werden viele Modelle und Sprachregelungen: „Barrierefreier Markt“ und „Transatlantischer Marktplatz“ sind nur zwei davon. Dazu gehört immer auch, dass Unterschiede und bestehende Marktbarrieren offen angesprochen werden.

Kooperation funktioniert am Besten, wenn es auch einen Zwang zur Verständigung gibt. Ein treffendes Beispiel dafür ist der Wettbewerbsbereich, der durch gemeinsame Abkommen geregelt ist. Nur der Zwang zur engen Kooperation hat Vertrauen geschaffen, so dass eine ähnliche Wettbewerbsphilosophie zum Nutzen beider Märkte und Gesellschaften entstehen konnte.

In diesem Zusammenhang kann nicht oft genug betont werden, dass diese einzigartigen transatlantischen Beziehungen nicht als selbstverständlich hingenommen werden sollten und nicht mit wohlwollender Gleichgültigkeit, sondern auch in Zukunft mit dem erforderlichen Maß an politischem Engagement und Interesse gehandhabt werden müssen. Nichts sollte für selbstverständlich erachtet werden!



## Die Macht auch nutzen: Wie der Transatlantische Dialog der Gesetzgeber entstand

Neben den bilateralen Beziehungen der einzelnen Staaten mit den USA muss die EU als Ganzes über einen institutionellen Rahmen verfügen, um die transatlantischen Dialoge zu führen. Je verbindlicher der Rahmen für die Kooperation ist, desto besser. Hierzu muss die EU im Inneren möglichst gefestigt agieren, nur so kann sie auch außenpolitisch „aus einem Guss“ und „mit einer Stimme“ sprechen. Hauptziel einer weiteren Belebung der transatlantischen Beziehungen sollte hierbei aus meiner Sicht eine enge Kooperation im Technologie-sektor sowie bei Energiethemen sein.

Zur Verstärkung der transatlantischen Partnerschaft bildet seit 1999 der „Transatlantische Dialog der Gesetzgeber“ („Transatlantic Legislators Dialogue“, TLD) eine zentrale Plattform zwischen europäischen und US-amerikanischen Gesetzgebern zur gemeinsamen Bewältigung und Lösung wichtiger politischer Themen.

Die Gründung des TLD ist übrigens ein typisches Beispiel dafür, wie Parlamentarier mit der ihnen gegebenen Macht umgehen können: Die Idee zur Gründung entstand spontan auf einer Sitzung von Parlamentariern beider Häuser in Texas aus der Unzufriedenheit mit bestehenden Modellen heraus. Hier haben sich die beteiligten Parlamentarier beider Seiten also praktisch selbst die neuen administrativen Befugnisse gegeben und in ein Konzept geschrieben, die den TLD letztendlich bis heute definieren.

De facto saß man zusammen und handelte einfach. Das können sicher nur erfahrene Kollegen so gut, die seit vielen Jahren bereits „das Spiel spielen können“ und sich tatsächlich trauen, als Parlamentarier ihre Macht auszuüben, statt ängstlich in Richtung Brüssel oder Washington zu schielen, was dort erwünscht und gebilligt wird. Interessant ist, dass andere europäische Delegationen, die formal durchaus mehr Möglichkeiten zum Handeln hätten, sich leider weitaus vorsichtiger verhalten, wenn es darum geht, die eigene Macht zu nutzen.

Aber auch die Amerikaner haben ihre Probleme: So leidet die amerikanische Delegation darunter, dass sie über keine festen Strukturen verfügt und sich immer wieder ad hoc bilden muss. Fest steht eigentlich nur der Vorsitz: Der Vorsitzende stellt also immer wieder die Delegation zusammen. Allerdings hat sich im amerikanischen Kongress ein Kern an „Europa-Freunden“ gebildet, bei dem sich Republikaner und Demokraten gegenseitig regelmäßig treffen und zu europäischen Themen beraten.

Immer wird es besonders relevant bleiben, dass besonders wichtige und kompetente Mitglieder aus dem Europäischen Parlament und dem US-Kongress zusammen kommen und im Rahmen des TLD miteinander verhandeln. Seit seiner Gründung trägt der Transatlantische Dialog der Gesetzgeber entscheidend dazu bei, die Zusammenarbeit und die Verknüpfungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem US-Kongress zu stärken. Als Kernaufgabe des TLD soll Qualität und Dichte der politischen Austauschprozesse zwischen amerikanischen und europäischen Gesetzgebern dauerhaft gefördert werden.

Auf der Agenda der regelmäßigen Treffen, Video- und Telekonferenzen zwischen den Parlamentariern stehen vor allem Fragen der aktuellen wirtschaftlichen Auseinandersetzungen zwischen den USA und Europa und die gemeinsame Bewertung und Bewältigung außenpolitischer Krisenherde. Zu nennen sind ebenso Fragen zum Urheberrecht sowie besonders brisante globale Themen wie die internationale Terrorismus- und Drogenbekämpfung, aber auch Immigration, Asyl, Umweltschutz, Bevölkerungswachstum, nukleare Sicherheit und Gesundheit. Weitere Themenbeispiele sind der Zugriff auf Passagierdaten, CO<sub>2</sub>-Emissionshandel, Forschung, Austausch von Wissenschaftlern, Schutz des geistigen Eigentums sowie die Registrierung, Bewertung und die Probleme bei der Zulassung chemischer Stoffe (REACH) – hier hatte die USA ein großes und kontroverses Interesse an mehr Verständigung. Aktuell wichtiges Thema ist die Abwendung neuer protektionistischer Maßnahmen durch Einzelstaaten im Rahmen der anhaltenden Finanzkrise.

Oft geht es darum, drohende Unstimmigkeiten in sensiblen Themenbereichen schon im Vorfeld auszuräumen. Für das laufende TLD-Programm hat sich bis jetzt eine Mischung aus kontroversen und weniger kontroversen Themen bewährt.

## Struktur und Geschichte des Transatlantischen Dialogs der Gesetzgeber

Europäischer Veranstalter des TLD ist die Delegation für die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten des Europäischen Parlamentes, der größten und ältesten der Delegationen des Europäischen Parlaments. Die aus 34 Mitgliedern bestehende Delegation ist parteiübergreifend zusammengesetzt und trifft sich zweimal im Jahr mit ihren amerikanischen Kollegen, zusätzlich finden regelmäßig Telekonferenzen statt.

Zur Abstimmung dient ein Lenkungscommittee (Steering Committee), das regelmäßig Rücksprache mit den wichtigsten Vertretern der Europäischen Kommission, dem Präsidenten der Europäischen Kommission und der US-Administration hält. Dieses Lenkungscommittee des TLD wird von den Vorsitzenden der EP-Delegation für die Beziehungen mit den USA und dem Vorsitzenden des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheit des Europäischen Parlamentes geleitet. Die Bedeutung der transatlantischen Partnerschaft in Wirtschafts- und Han-

delsfragen lockt viele ältere und erfahrene Politiker der wichtigsten Parteien aus Europa und den USA in die Komitees.

Alle Maßnahmen zur gemeinsamen Abstimmung zwischen Europäischem Parlament und US-Kongress gründen sich auf der „Neuen Transatlantischen Agenda“ (NTA) von 1995, die die Ziele einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen europäischen und amerikanischen Gesetzgebern bindend formuliert. Im Dezember 1995 – von US-Präsident Bill Clinton, dem spanischen Ministerpräsidenten und damaligen EU-Ratsvorsitzenden Felipe Gonzales sowie von EU Kommissionspräsident Jacques Santer unterzeichnet – fügte die „Neue Transatlantische Agenda“ der politischen Absicht einer Vertiefung der transatlantischen Beziehungen ein Gerüst von Einzelaktionen hinzu, die es den transatlantischen Partnern ermöglicht, eine Kette neuer, konkreter Aktionen einzuleiten, Abkommen zu unterzeichnen und Task-Forces einzusetzen.

Während der 50. Sitzung der Interparlamentarischen Delegation am 15./16. Januar 1999 in Straßburg verabschiedeten die Delegationen dann die bereits erwähnte gemeinsame Stellungnahme, mit der der „Transatlantic Legislators’ Dialogue“ ins Leben gerufen wurde. Seitdem bildet der TDL gemeinsam mit dem Transatlantic Business Dialogue (TABD) und dem Transatlantic Consumers Dialogue (TACD) das Rückgrat der transatlantischen Wirtschaftskooperation. Für unser Verständnis wird es sich lohnen, hier auf die Arbeit des 2008 gegründeten Transatlantic Economic Council (TEC) gesondert einzugehen.

Ich möchte betonen, dass die Bedeutung der interparlamentarischen Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem US-Kongress gar nicht überschätzt werden kann. So unterhält der amerikanische Kongress ähnliche Kooperationen nur mit den Parlamenten seiner direkten Nachbarländer Mexiko und Kanada. Die Bedeutung der transatlantischen Kooperation wird auch durch die Tatsache unterstrichen, dass sie die am längsten bestehenden Beziehungen des Europäischen Parlamentes mit einem anderen Parlament darstellen. So fand der erste Besuch einer Delegation des US-Kongresses im Europäischen Parlament 1972 statt.

### Transatlantische Barrieren und Trends

Neue Herausforderungen, neue Sicherheitsrisiken und die Nutzung der geopolitischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten des neuen Jahrhunderts machen eine erneuerte transatlantische Partnerschaft erforderlich. Missliche Erfahrungen aus der Zeit der Bush-Administration zeigen: Freundschaft, Vertrauen und effektive Kooperation wollen verdient werden, sie können nicht für selbstverständlich erachtet werden.

Man sollte sich darauf einstellen, dass sich der Tenor auf amerikanischer Seite stark verändern wird. In der nächsten Sitzung im Laufe der zweiten Jahreshälfte werden auf amerikanischer Seite viele neue Mitspieler ihre Stimme erheben. Wie schon von Kommentatoren vermutet, betreibt Obama – für manche überraschend – eine Politik mit ausgeprägtem, amerikanischem Sendungsbewusstsein. In vielen Bereichen wird die neue Administration – und ihre Vertreter im TLD – amerikanische Politik so weiter betreiben wie bekannt. Das sieht man schon jetzt am Airbus-Boeing-Streit, wo die US-Regierung Boeing bevorzugen will.

Dennoch kann man hoffen, dass nach dem eher frostigen Verhältnis zu Zeiten der Bush-Administration die aktuelle Politik der neuen US-Administration verstärkt gemeinsame Herangehensweisen in wichtigen internationalen Fragen, zum Beispiel in der Klimapolitik, zulassen wird. Es geht darum, Investitionen in den Klimaschutz zu tätigen, ohne die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Europa und den USA zu sehr zu bedrohen. Gefragt ist ein Klimaschutz, der die neuen Zielsetzungen mit den Interessen der Unternehmen und der Sicherung von Arbeitsplätzen versöhnen kann – ein Ziel, das Europa und die USA nur gemeinsam bewältigen werden.

Natürlich ist es wichtig für die Delegationen im TLD solche Themen und Trends zu erkennen und intensiv zu besprechen, meiner Meinung nach findet das noch viel zu selten statt. Die Delegationen kleben zu sehr an Einzelthemen, betreiben gemeinsames „Themen-Hopping“, anstatt sich um die großen politischen Linien und um die strategische Ausrichtung zu kümmern. Nur so wird man aber in Brüssel bei der Kommission und in Washington auf Bundesebene mit Vorschlägen und Konzepten gehört. In diesem Zusammenhang wären beide Delegationen gut beraten, auch die Ausschussvorsitzenden aus beiden Häusern weit häufiger zu ihren Sitzungen zu laden, damit es zu einer engeren Verzahnung mit laufenden gesetzgebenden Verfahren beider Häuser kommen kann und hier nicht parallel ins Leere hinein gearbeitet wird.

Viele politische Konflikte haben den Wechsel im Präsidentenamt von Bush zu Obama überlebt. Konfliktbeladen bleibt die Einfuhr von amerikanischem Hormonfleisch, von amerikanischem Gensoja als Futtermittel sowie von amerikanischem Hühnerfleisch in die EU-Zone. Ich fürchte, das Thema Hühnerfleisch wird weiter aktuell bleiben, weil es sich in das kollektive Gedächtnis der Verhandler auf beiden Seiten eingegraben hat: Für Abgeordnete aus den USA steht das Thema für „europäische Unvernunft“, die europäischen Vertreter sprechen gerne von „amerikanischer Sturheit“. Hier wurde ein Dissens, der aber auf einer objektivierbaren Faktenlage basierte, früh und entschlossen „als Streit“ deklariert, den man seitdem nicht mehr glätten kann. Dabei legt die Sachlage einer Klärung weiterhin nicht viele Steine in den Weg. Ein klassisches Beispiel dafür, wie man es nicht machen sollte.

Auch der Schutz von Schlüsseltechnologien bleibt angesichts der Folgen der Finanzkrise ein heikles Thema. Im Streit zwischen Airbus und Boeing stellt sich die US-Administration offen auf die Seite des amerikanischen Anbieters. Hierzu passt paradoxerweise, dass sich die USA bei der Festlegung sozialer Mindeststandards im Moment wieder europäischen Vorstellungen annähert, weil dieser Trend protektionistische Wirkungen hat – die Einfuhr vergleichbarer Güter und Leistungen aus Regionen, die diese Standards nicht beachten, wird erschwert. Es gibt aber noch weit brisantere Themen, die im Moment vor sich „hinschwe-len“. Zu nennen wären die unterschiedlichen Einstellungen zum Waffenembargo gegen China und die Frage, inwieweit China gegen WTO-Vorschriften verstößt und wie sich „der Westen“ hierzu positionieren soll.

So mancher Streitfall verweist auf kulturelle Unterschiede, auf eine unterschiedliche Wahrnehmung von Risiken, zum Beispiel, wenn es um die Einschätzung der Risiken bei hormon-behandeltem Fleisch oder genmodifizierten Produkten geht. Die Auseinandersetzungen im Fall Airbus-Boeing, die nun ein WTO-Streitschlichtungsverfahren beschäftigen, verweisen letztendlich auf unterschiedliche Auffassungen von Subventionspraktiken. Alle diese Konfliktpunkte bedürfen nachhaltiger, regelmäßiger Dialoge, wie sie das TDL besonders gut ermöglicht. Zwar bestimmen transatlantische Streitfälle – etwa um Zucker und Baumwolle – weiterhin die Schlagzeilen, in Zahlen ausgedrückt machen Wirtschaftsstreitigkeiten allerdings nur ein bis zwei Prozent der wirtschaftlichen Aktivitäten aus.

Bei der Ausarbeitung von Handelsregulierungen ist der frühzeitige Informationsaustausch zwischen dem Europäischen Parlament und dem US-Kongress hervorragend dafür geeignet, zukünftige Handelskonflikte gar nicht erst entstehen zu lassen. Mitglieder des Lenkungskomitees (Steering Committee) wiesen in den vergangenen Jahren immer wieder darauf hin, wie wichtig eine frühzeitige Einbindung der jeweils anderen Seite ist. Verständigungen sind generell umso fruchtbarer und überhaupt möglich, je früher die Gesetzgeber diesseits und jenseits des Atlantiks über deren Ziel informiert sind, um die Folgen und Tragweite dieser neuen Gesetze zu erkennen.

Im Ganzen kann die transatlantische Partnerschaft 2009 als Mischung aus Partnerschaft und Konkurrenz beschrieben werden, als ein Verhältnis, das enorm erfolgreich bleiben wird, solange es eingebunden bleibt, in ein dicht geknüpftes, weites Netzwerk politischer, wirtschaftlicher und kultureller Verbindungen.

## Der Transatlantische Wirtschaftsrat: Ein weiteres wichtiges Steuerungsinstrument

Eine neue, in seiner Bedeutung zügig gewachsene Institution zur Vereinheitlichung der amerikanisch-europäischen Wirtschaftsbeziehungen, ist der 2008 implementierte „Transatlantische Wirtschaftsrat“ („Transatlantic Economic Council“, TEC). Er verhandelt wichtige Handelsstreitigkeiten zwischen Europa und den USA, um diese auf höchster politischer Ebene beizulegen sowie die Handelsbeziehungen zwischen beiden Wirtschaftsräumen zu verbessern.

In TEC-Zuständigkeit fallen eine Vielzahl nicht-peripherer (also die Zollstatuten nicht betreffender) Handelshemmnisse zwischen der Europäischen Union und den USA. Dazu gehören unnötige technische Barrieren und unterschiedliche Standards, zum Beispiel die Richtlinien für den Aufprallschutz in der Automobilbranche. Hier verliert die europäische Automobilindustrie immer noch jährlich Summen in Millionenhöhe, solange man sich nicht mit den USA auf gemeinsame Sicherheitstest- und Bewertungskriterien einigen kann. Erste Erfolge und Einigungen konnte der Wirtschaftsrat bereits bei der Anwendung der EU-Chemikalienrichtlinie REACH erzielen.

Zurzeit bemüht sich der Wirtschaftsrat um Einigungen auf technische und organisatorische Standards, die Folgekosten für die europäische und deutsche Wirtschaft minimieren und die Sicherheitsvorstellungen der USA trotzdem erfüllen. Eines der aktuell wichtigsten Verhandlungsthemen ist das so genannte Container-Screening, das besagt, wie technisch aufwändig ab Oktober 2012 alle in die USA importierten Container aus Sicherheitsgründen bereits in ihren Verschiffungshäfen durchleuchtet werden müssen. Hier drohen für die europäische Exportwirtschaft in den kommenden Jahren hohe Folgekosten sowie zeitliche Verzögerungen, die durch transatlantische Verhandlungen auf TEC-Ebene minimiert oder wenigstens eingedämmt werden sollen.

Es wird sich noch entscheiden, ob der TEC die Potentiale hat, sinnvolle Ergebnisse hervorzubringen und langfristig zu existieren. Noch hat der TEC ein Konstruktionsproblem, wo von europäischer Seite aus alle zuständigen Kommissare und auf amerikanischer Seite die zuständigen Under-Secretaries aus den jeweiligen Ministerien sich zwar regelmäßig an einen gemeinsamen Tisch setzen, ihre Dienststellen ihnen aber nur Vorlagen zu ausschließlich technischen Problemen vorlegen – aber keine Informationen zu Problemen auf administrativ-politischer Ebene.

Statt über große, strategische Themen reden wichtige politische Akteure beider Seiten im Rahmen der TEC-Konferenzen über Themen wie den Seitenaufprallschutz bei Autos. Na-

türlich regen sich zurzeit Stimmen, die betonen, dass der TEC als neue Idee „nichts taugt“. Als Gegenmodell läuft die Diskussion einen zweiten, vielleicht auch dritten Rat zu gründen. Konkret angedacht ist ein Energie-Rat, der auf US-Seite ganz oben auf Ebene der amerikanischen Außenministerin angesiedelt sein sollen, dessen weitere Struktur aber noch nicht entschieden ist. Entschieden ist auch nicht die Diskussion im Rahmen des TECs, einen politischen Rat zu gründen, der die großen sicherheitspolitischen Themen beraten soll.

Ich glaube, die Zeiten, immer neue Räte zu gründen, sind vorbei. Viel wichtiger ist es, in den vorhandenen Räten und Konferenzen wirklich alle wichtigen Mitspieler an den Tisch zu laden – in variabler Formation. So macht es keinen Sinn, bei Standards im Ethanolbereich ohne die Brasilianer zu beraten, die diesen Markt in der Hand haben. Es macht auch keinen Sinn, über Zuteilungsrechte für CO<sub>2</sub>-Emissionen in der energieintensiven Industrie zu reden, wenn nicht Firmen wie Indien-Stahl und Cemex mit am Tisch sitzen. Wir brauchen nicht mehr Räte, sondern die bestehenden müssen flexibler werden.

Überhaupt sind die Realitäten längst viel vernetzter und transterritorialer als es die wichtigen Gesetzgeber wahr haben wollen. Parlamente beschließen immer noch Gesetze allein mit Blick auf den nationalen Rahmen, ohne an die Folgen für ihre internationalen Partner zu denken. Das vom US-Kongress beschlossene Container-Screening ist hierfür ein gutes Beispiel. Da entwickeln die Amerikaner ein Gesetz für sich im Eigeninteresse – ein völlig legitimer Vorgang. Es denkt aber niemand darüber nach, wie viele Teile der beschriebenen Verpflichtungen nicht von eigener Seite, sondern von den europäischen (und anderen) Partnern übernommen werden müssen. Als Folge muss jetzt mühsam nachverhandelt werden.

Stellen wir Europäer uns besser an? Natürlich nicht! Die amerikanische Kritik an der europäischen Gesetzesinitiative zur Chemikalienverordnung REACH ist das genaue Gegenstück. An diesem Knackpunkt zwischen territorial-nationaler und internationaler Bedeutung neuer Gesetzesinitiativen von Kongress und Europäischem Parlament hat sich die Arbeit der beiden Delegationen auszurichten und immer wieder „abzuarbeiten“. So könnte viel Ärger im Vorfeld ausgeräumt werden.

Es zeigt sich, dass der wirtschaftliche Wettbewerb ein gutes Beispiel dafür ist, wie international gültige Gesetzgebung in Zukunft funktionieren könnte. Der von Gesetzen geregelte wirtschaftliche Wettbewerb ist im Moment der einzige Bereich, wo wir bereits Abkommen zulassen, die es einem Gesetzgeber erlauben, in die Hoheitsbereiche seiner Vertragspartner zu intervenieren.

Im Wettbewerbsrecht können also einem anderen Land auf dessen Territorium Auflagen gemacht und Handlungen untersagt werden. Die Einsicht in Akten der Partner wiederum ist explizit erlaubt. Mit der Zeit entsteht trotz aller Auseinandersetzungen eine größere gemeinsame Kultur zwischen den Wettbewerbern. Vertrauen baut sich auf. Was für ein Paradigma! Ich glaube, was im Wettbewerbsbereich funktioniert, könnte auch woanders funktionieren. Es wird eine wichtige Herausforderung für die Delegationen der kommenden Jahre sein, diese Erkenntnis als politische Kultur zu pflegen und zu vertiefen. So manche „Nervenkrise“ zwischen Ministern, Kommissaren, Senatoren und Parlamentariern diesseits und jenseits des Atlantiks könnte vermieden werden, wenn dieser Sprung zu mehr gegenseitiger Durchdringung politischer Kultur und Gesetzgebung langfristig gelingen könnte.

### Aktuelle Perspektiven, Ziele und Maßnahmen

Die transatlantische Partnerschaft wird eine der wichtigsten Säulen der europäischen Außenpolitik bleiben. Das Fundament dieser Partnerschaft muss aber dringend erneuert werden. Mit der NTA von 1999 erhielten die transatlantischen Beziehungen zum ersten Mal eine globale Dimension und Vision. Die NTA setzte den Rahmen für die Diskussion politischer Probleme mit globalen Auswirkungen. Zehn Jahre später lässt sich feststellen, dass dieser institutionelle Rahmen heute nicht mehr ausreicht. Diese Erkenntnis setzt sich zunehmend durch. Das Europäische Parlament hatte sich bereits im Januar 2005 in einer Entschließung ausdrücklich für eine Erneuerung der Beziehungen auf Grundlage eines neuen transatlantischen Partnerschaftsabkommens ausgesprochen. Das US-Unterhaus reagierte mit einer Resolution, die in eine ähnliche Richtung argumentiert. Beide Parlamente erkannten formell die Notwendigkeit für einen neuen Rahmenvertrag an. Es wird nun darauf ankommen, das sich öffnende Fenster der Möglichkeiten zu nutzen.

Ein weiterer Abbau von Hemmnissen für den internationalen Handel und Investitionen zwischen der EU und den USA könnte – auch in Krisenzeiten – einen Anstieg des Bruttoinlandsproduktes beider Länder von 1 bis 3 Prozent initiieren. Letztendliches Ziel weiterer Reformen sollte der „Transatlantische Markt“ ohne Schranken bis 2015 sein.

Die für 2010 angekündigte Initiative der spanischen Ratspräsidentschaft, strategische Sicherheitsfragen zum neuen Kernthema der transatlantischen Zusammenarbeit zu machen, wird ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Auf jeden Fall muss möglichst bald ein neues „Transatlantisches Partnerschaftsabkommen“ die überholte „Neue Transatlantische Agenda“ ablösen. Dasselbe gilt für die Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft (TEP).



Wichtig bleibt die weitere Verzahnung bereits bestehender Strukturen. Wichtig bleibt ebenso die weitere Entwicklung eines formellen Startmechanismus für die Beilegung bilateraler Handelsstreitigkeiten, um diese noch frühzeitiger angehen zu können. Wir brauchen einen bilateralen Mechanismus zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten, der diese weiter formalisiert, also entemotionalisiert und die Anrufung der WTO als letzte Schiedsstelle überflüssig macht. Aus der Vielzahl weiterer denkbarer Reformschritte möchte ich vor allem das notwendige Abkommen der dritten Generation über die Anwendung des Wettbewerbsrechtes nennen.

In einer Welt, in der es immer schwieriger wird, das eigene Gebiet zu regulieren, ohne die Regelungen anderer zu berühren, sollten vor allem die Möglichkeiten und Mittel für eine Verstärkung des „transatlantischen Frühwarnmechanismus“ sowohl auf der Ebene der Regulierungsbehörden als auch auf der Ebene der Gesetzgeber eingehender geprüft werden. Es sind sowohl Ex-ante-Maßnahmen (Angleichung künftiger Regelungen) als auch Ex-post-Maßnahmen (gegenseitige Anerkennung bestehender Regelungen) notwendig. Ein solches Frühwarnsystem sollte auch verstärkt als Instrument für die frühzeitige Ermittlung potenzieller Handelsstreitigkeiten eingesetzt werden.

Auf jeden Fall bewährt hat sich der Transatlantische Dialog der Gesetzgeber (TLD). Ursprünglich dafür vorgesehen, einen stetigen Informationsaustausch zwischen führenden Personen spezieller Komitees zu wichtigen Themen zu ermöglichen, wirkt der TLD mittlerweile wie ein informelles „Frühwarnsystem“ für drohende Konflikte durch neue Vorschriften und Gesetzgebungen diesseits und jenseits des Atlantiks. Die Bedeutung einer solchen Institution sollte angesichts seines umfassenden „Aktionsfelds“ nicht unterschätzt werden.

Der TLD muss aber noch systematischer arbeiten, er sollte weniger Themen behandeln, dafür politischer denken. Nur bei regelmäßigem Austausch über wenige, relevante Themen erarbeitet man auch Relevanz und politische Wirkung. In Zukunft sollte der TLD eines seiner beiden jährlichen Treffen so koordinieren, dass es kurz vor dem jährlichen EU-US Gipfeltreffen stattfindet. Diese notwendige intensive parlamentarische Beteiligung an diesen Gipfeltreffen hat sich bewährt, ist aber noch nicht ausreichend implementiert. Auch sollten weitere Synergien zwischen dem TLD und den verschiedenen Fachdialogen der NTA hergestellt werden. Wichtig bleibt die verstärkte Kommunikation der Themen, Ziele und Erfolge des TLD innerhalb des Europäischen Parlaments und des US-Kongresses. Um diese Erfolge zu erzielen, muss der TLD aber weniger Pseudodiskussionen zulassen. Zu viele der vielen kleinen technischen Themen werden immer wieder zu oft im TLD beraten.

Was für den Wirtschaftsraum in Sachen Integration stimmt, stimmt auch für den politischen Raum. Es gibt kein einziges relevantes Thema, das entweder in den USA oder in Europa

relevant wird und nicht mit Zeitverschiebung auf die andere Seite „rüberschwappt“. Man kann die Entwicklungen auf der „anderen Seite“ aber nur besser verstehen, wenn man sich mühsam die realen Fakten erarbeitet, diese gewissermaßen „abwartet“, bis sie sich auf Faktenbasis bilden, anstatt zu schnell auf gewohnte Urteile über die andere Seite zu vertrauen.

Regelmäßig gehen viele gute und sinnvolle Ideen und Initiativen im politischen Alltag unter. Anders beim Transnationalen Dialog der Gesetzgeber: Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass im Rahmen der Institutionalisierung des TLD ein immer tragfähigeres Netzwerk entstanden ist und stetig wächst. Hier werden Konflikte gelöst oder frühzeitig entschärft, von der viele, auch Insider, gar nicht wissen, dass sie überhaupt existierten. Der Öffentlichkeit ist der Transatlantische Dialog der Gesetzgeber weiterhin nahezu unbekannt. Tatsächlich ist das auch ein Gütesiegel! Seinem geleisteten Austausch ist bis jetzt zu verdanken, dass in den vergangenen Jahren weit weniger über transatlantische Konflikte in den Zeitungen Europas zu lesen war.

Was wir von den Auseinandersetzungen beider Delegationen im TLD immer wieder lernen, ist, dass auf die globalen Fragen der Zukunft nicht das „europäische Modell“ oder „the american way“ alleine antworten können. Stattdessen müssen beide Seiten immer wieder pragmatisch zusammenfinden und ihre Erkenntnisse ergänzen, wenn Europa und die USA ihre weltweite Gestaltungsmacht und Bedeutung in der Welt von morgen behalten wollen.

Vergessen wird häufig, dass es ohne intensive Kooperation zwischen den Abgeordneten aus der EU und den USA auch keine Verständigung über eine Annäherung in der Regulierung geben kann. Dies wird besonders gerne von europäischen Regierungschefs und Kommissaren vergessen. Sie brüsten sich gerne damit, dass sie mit Senatoren gesprochen haben – und übersehen dann aber, dass in fast allen Gesetzesbereichen das Europäische Parlament Ko-Regulierer ist und sich mit dem Kongress verständigen muss.

# Brückenbauer in Krisenzeiten. Die erste EU-Iran-Delegation des Europäischen Parlaments

Oliver Rolofs

---

## Einleitung

Mit Beginn der 6. Wahlperiode des Europäischen Parlaments (2004-2009) konstituierte sich am 20. September 2004 erstmals die neu gegründete EU-Iran-Delegation des Europäischen Parlaments, die auch ihre Arbeit in der 7. Wahlperiode (2009-2014) weiter fortsetzen wird.

Diese Maßnahme vergrößerte die Fähigkeiten des Europäischen Parlaments, mit einer eigenen interparlamentarischen Delegation Beziehungen auf institutioneller Ebene mit den Mitgliedern des iranischen Parlament *Majlis* aufzubauen und darüber hinaus die Entwicklungen im Iran und dessen internationale Beziehungen zu verfolgen. Insgesamt findet diese Arbeit in einem äußerst schwierigen außenpolitischen Kontext statt. Vor allem nach der Islamischen Revolution im Jahr 1979 hat sich der Umgang der internationalen Staatengemeinschaft mit der Islamischen Republik Iran<sup>1</sup> bis heute immer mehr zu einer zentralen politischen Herausforderung der Gegenwart entwickelt.<sup>2</sup> Die Beziehungen zwischen Teheran und der westlichen Staatengemeinschaft sind seit mehr als einem halben Jahrhundert immer wieder durch atmosphärische Störungen politischer und ideologischer Natur belastet. Ideologische Feindbilder auf beiden Seiten haben dabei ein fundamentales Grundmisstrauen etabliert, das eine konstruktive Beilegung der zahlreichen Dispute obstruiert. Während nicht wenige westliche Politiker das iranische Mullah-Regime als eine Gefahr für den Weltfrieden ansehen, wird dieser Wahrnehmung von iranischer Seite anhand einer radikalisierten Innen- sowie hegemonial ausgerichteten Außenpolitik, flankiert durch eine anti-westliche und anti-israelische Rhetorik seiner politischen Akteure unnötig Vorschub geleistet.<sup>3</sup>

Besonders in der Zeitphase der unilateralen Ausrichtung der US-Außenpolitik unter Präsident George W. Bush (2001-2009) und des seit 2005 amtierenden radikalislamischen iranischen Präsidenten Mahmud Ahmadinedschad, verschlechterten sich die außenpolitischen

---

1 Im folgenden Text wird die volle verfassungsgemäße und protokollarisch korrekte Bezeichnung „Islamische Republik Iran“ auf die ausschließliche Nennung von „Iran“ verkürzt.

2 Gronke, Monika (2003): Geschichte Irans, München, 109.; Mangol, Bayat-Philipp (2004): Die Beziehungen zwischen den USA und Iran seit 1953, in: APUZ B9/2004, 29ff.

3 Dieter, Christoph (2009): Die erste Iran-Delegation des Europäischen Parlaments, Bilanzpapier für die Präsidentin der EU-Iran-Delegation des Europäischen Parlaments, Angelika Beer MdEP, Brüssel, 3.

Rahmenbedingungen in den internationalen Beziehungen. Als vorläufiger Höhepunkt des Streits wurden im Januar 2006 von der internationalen Atomenergieorganisation (IAEO)<sup>4</sup> versiegelte Anlagen zur Urananreicherung durch den Iran wieder in Betrieb genommen. Die mit der Vermittlung in dem Streit befasste „EU-Troika“ (EU-3) der Außenminister Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands sah die Verhandlungen mit Teheran Anfang 2006 „an einem toten Punkt angekommen“.<sup>5</sup> Schließlich verhinderte der eskalierte Streit um das iranische Atomprogramm, der seitdem vor dem UN-Sicherheitsrat behandelt wird, eine konstruktive Annäherung des Westens an den Iran. Diese Faktoren beeinflussten in der sechsten Wahlperiode immer wieder die Arbeit der EU-Iran-Delegation. Es waren für eine neue parlamentarische Institution also denkbar schlechte Startbedingungen, um in einer Phase der diplomatischen Stagnation zwischen Teheran und der westlichen Staatengemeinschaft interparlamentarische Beziehungen der Europäischen Union (EU) zum Iran aufzubauen.

Trotz einer solchen Ausgangslage ist es bis heute die vorrangige Aufgabe der EU-Iran-Delegation, ein Netzwerk von Kontakten aufzubauen und einen andauernden Dialog mit den iranischen Kollegen und auch Vertretern der iranischen Zivilgesellschaft zu etablieren. Ebenfalls sollen in diesem Rahmen Informationen über die Außenpolitik der EU und der iranischen Partner ausgetauscht werden, um präzise und aufkommende Probleme bestmöglich zu lösen. Dieser vielfältige Arbeitsbereich der Delegation stand schnell im Interesse der politischen Öffentlichkeit Europas, das im Gesamtkontext gerade mit dem Iran gemeinsame Interessen hat, wenn es um die Stabilisierung des Nahen- und Mittleren Ostens sowie die Bekämpfung von Terrorismus und Drogenhandel geht. Auch wirtschafts- und energiepolitisch wird der Iran für Europa immer bedeutender. Die EU-Iran-Delegation des Europäischen Parlaments übernimmt hierbei seit 2004 als besonderes offizielles Dialogforum (und zeitweise einziges) unter den EU-Organen eine wichtige Funktion, Beziehungen zum Iran zu unterhalten.

In den folgenden Abschnitten wird skizziert, inwieweit sich die Arbeit der ersten EU-Iran-Delegation in der sechsten Wahlperiode (2004-2009) des Europäischen Parlaments gestaltete. Hierbei werden im Vorfeld die bisherigen Beziehungen zwischen der EU und dem Iran sowie die Motive zur Gründung der Delegation beschrieben. Gefolgt von der Darstellung über die regulären Tätigkeiten und Möglichkeiten der Delegation, bezieht sich der vorliegende Beitrag auf die Entwicklung der interparlamentarischen Beziehungen zum iranischen Parlament *Majlis* sowie die internen und externen Konfliktfelder, die die Delegationsarbeit

---

4 Die IAEO soll die friedliche Nutzung der Kernenergie und der Anwendung radioaktiver Stoffe sowie die internationale Zusammenarbeit hierbei fördern und gleichzeitig die militärische Nutzung dieser Technologie durch Überwachungsmaßnahmen verhindern.

5 Thränert, Oliver (2006): Der Fall Iran im VN-Sicherheitsrat?, in: SWP-Aktuell 5, Berlin, 3.

beeinflussten. Den Abschluss bildet ein Fazit verbunden mit einem Ausblick auf die Möglichkeiten der künftigen Arbeit der EU-Iran-Delegation in der siebten Wahlperiode.

## Der Entwicklung der EU-Iran-Beziehungen

Durch die Islamische Revolution von 1979 und der damit verbundenen Machtübernahme durch das islamisch-revolutionäre Mullah-Regime<sup>6</sup> geriet der Iran außenpolitisch – nicht zuletzt aufgrund seiner radikalisierten sowie aggressiven Politik gegenüber der westlichen Staatengemeinschaft – in eine nahezu totale Isolation und außenpolitische Krise. Zuvor unterhielt die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) keine wesentlichen vertraglichen Beziehungen mit dem Iran. Lediglich zu Zeiten der Herrschaft des Schahs Mohammad Reza Pahlavi (1941-1979) gab es ein Abkommen, das indessen 1977 noch vor der Islamischen Revolution ausgelaufen ist.<sup>7</sup>

Erst die iranischen Präsidenten Ali Akbar Haschemi Rafsandschani (1989-1997) und Mohammad Chatami (1997-2005) konnten die außenpolitische Isolation Irans durch eine vorsichtige Entspannungspolitik gegenüber dem Westen ab Mitte der neunziger Jahre entschärfen.<sup>8</sup> Mit der außenpolitischen Öffnung Irans, die vor allem die Beziehungen zu Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und den arabischen Staaten neu belebte, sollte neben der Verfolgung wirtschaftlicher Interessen das internationale Ansehen Irans verbessert werden. In der Ära der Entspannung konnte erstmals ein Dialog zwischen der EU und dem Iran eingerichtet werden, der im Jahr 1997 nach der Wahl Chatamis auf neue Bereiche erweitert wurde. Ab 1995 haben Rat und Kommission versucht, einen institutionalisierten Rahmen für einen Dialog mit dem Iran zu schaffen, der von 1998 bis 2004 zu einem umfassenden und regelmäßigen Dialog führte. Im Rahmen halbjährlicher Treffen in Form einer Troika<sup>9</sup> wurde ein Gedankenaustausch über:

- *globale Fragen (Terrorismus, Menschenrechte und Verbreitung von Kernwaffen)*
  - *regionale Fragen (Irak, Golf, Zentralasien und Friedensprozess in Nahost)*
  - *Kooperationsbereiche (Drogen, Flüchtlinge, Energie, Handel und Investitionen)*
- abgehalten.<sup>10</sup>

6 Mullah ist die allgemeine Bezeichnung für schiitische Religions- und Rechtsgelehrte sowie Geistliche.

7 Europäische Kommission (2001): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Die Beziehungen der EU und der Islamischen Republik Iran, 7.2.2001; (KOM(2001) 71. C5-0338/2001. 2001/2138(COS)), 2.

8 Reissner, Johannes (2008): Irans Selbstverständnis als Regionalmacht, in: SWP-Studie S 29, Berlin, 6.

9 In der EU wurde eine Dreiergruppe von Ländern als Troika bezeichnet: das EU-Mitglied, welches gerade den halbjährlich wechselnden Ratsvorsitz innehat, sowie die jeweiligen Vorgänger- und Nachfolgestaaten. Die Troika wurde mit Beginn des Jahres 2007 durch die sogenannte Dreier-Präsidentschaft abgelöst.

10 Europäische Kommission (2001), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, 2.

Der umfassende Dialog führte zu einer Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU und dem Iran. Nach den Gesprächen vom Dezember 1998 wurden folgende Kooperationsfelder ausgewählt: Energie, Umweltschutz, Verkehr, Landwirtschaft, Drogenbekämpfung, Flüchtlingsproblematik und Menschenrechte. Als Hemmnis zum Aufbau einer nachhaltigen Kooperation wirkte sich das Fehlen eines vertraglichen Rahmenwerks aus. Um die Kooperation mit dem Iran zu fördern, billigte der Rat 2001 eine Mitteilung der Kommission, in der die Perspektiven und Voraussetzungen für die Gestaltung engerer Beziehungen zum Iran erörtert wurden. Das beinhaltete den möglichen Abschluss eines Handels- und Kooperationsabkommens (*Trade Cooperation Agreement, TCA*) sowie eine Übereinkunft zum Politischen Dialog (*Political Dialogue Agreement, PDA*), der globale und regionale Themen sowie Fragen weiterer Kooperationsfelder behandeln sollte.<sup>11</sup> Der Rat nahm daraufhin im Folgejahr ein Mandat zur Aushandlung eines solchen Abkommen an, für das ein zeitlicher Rahmen von bis zu sechs Jahren anberaumt wurde.<sup>12</sup> Fortschritte in der Vertiefung der wirtschaftlichen und handelsbezogenen Zusammenarbeit mit dem Iran wurden dabei direkt an Fortschritte in politischen Fragen gekoppelt, die die Haltung zu Menschenrechtsfragen, zur Nichtverbreitung von Atomwaffen, zum Terrorismus und zum Friedensprozess im Nahen Osten beinhalteten.

Die Frage der Menschenrechte wurde dabei gesondert im Rahmen des *TCA/PDA* behandelt und durch einen im Jahr 2002 zusätzlich eingeführten zweimal jährlich durchgeführten Menschenrechtsdialog ergänzt. Ziel war es, die wirtschaftliche Annäherung zum Iran durch den Austausch europäischer Werte zu kombinieren und durch diesen Dialog Verbesserungen bei der Wahrung von Grundfreiheiten und Menschenrechten zu erreichen.<sup>13</sup> Die Delegationen für den Menschenrechtsdialog bestanden auf europäischer Seite regelmäßig aus Vertretern der EU-Ratspräsidentschaft und der Kommission sowie Angehörigen von auf Menschenrechtsfragen spezialisierten Nichtregierungsorganisationen. Vertreter des Europäischen Parlaments nahmen erst an den letzten zwei Runden des insgesamt viermal durchgeführten Dialogs teil. Die iranische Seite war vor allem durch Repräsentanten des Außenministeriums, des Parlaments und der Judikativen vertreten, wobei Angehörige iranischer Nichtregierungsorganisationen nur in unregelmäßigen Abständen am Menschenrechtsdialog teilnehmen konnten.<sup>14</sup>

11 European Commission. Brief history of relations between EU and Iran. Dokumentiert unter: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/iran/relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/iran/relations_en.htm).

12 Europäisches Parlament (2009): Kurzdarstellungen über die Europäische Union, Außenbeziehungen der EU, Luxemburg, 554.

13 Rat der Europäischen Union (2005): EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage; 7.9.2005, (11922/1/04 Rev 1), 65.

14 European Parliament (2007): Policy Department External Policies, The EU-Iran Human Rights Dialogue, (PE 381.396, 13).

Die federführend von Rat und Kommission geführten *TCA/PDA*-Verhandlungen hatten zur Folge, dass aufgrund der innerhalb der EU festgelegten Ansiedelung außen- und sicherheitspolitischer Kompetenzen auf intergouvermentaler Ebene eine direkte Beteiligung des Europäischen Parlaments am Dialog mit dem Iran anfänglich ausblieb. Für das Parlament war dies ein unbefriedigender Zustand, dem man mit einem eigenen institutionalisierten Rahmen begegnen wollte.

Daraufhin hat das Europäische Parlament auf Grundlage eines Berichts des Auswärtigen Ausschusses eine ausführliche Debatte über die Beziehungen zwischen der EU und dem Iran geführt und in einer Entschließung die Entsendung einer Ad-hoc Delegation nach Teheran empfohlen. Die Delegation sollte sich vor Ort ein eigenständiges Bild von der politischen Lage machen, aber auch die Möglichkeiten für die Entwicklung parlamentarischer Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem iranischen Parlament Majlis prüfen. Hierzu hieß es in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Dezember 2001: „*Das Europäische Parlament [...] gibt der Hoffnung Ausdruck, dass mit der Bildung der Interparlamentarischen Delegation für die Beziehungen zum Iran das Europäische Parlament in konstruktive Diskussionen mit dem iranischen Parlament (Majlis) und der iranischen Zivilgesellschaft über Menschenrechte und andere Fragen von gemeinsamem Interesse eintreten kann.*“<sup>15</sup>

Die Delegationsreise in den Iran fand im Juli 2002 auf Einladung des Vorsitzenden des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und nationale Sicherheit des iranischen Parlaments Majlis und auf der Grundlage eines Beschlusses der Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments vom April 2002 statt. In einem Fazit des Berichterstatters und Vorsitzenden der Ad-hoc Delegation Elmar Brok heißt es: „*Der Iran ist ein Land in Bewegung, das versucht, in einem fortlaufenden Prozess eine „islamische Demokratie“ zu schaffen, und das aus seiner Isolierung herausfinden und Beziehungen zur EU herstellen will.*“<sup>16</sup> Bereits zu diesem Zeitpunkt waren sich die Mitglieder des Parlaments über die Schwierigkeiten eines Dialogs mit dem Iran bewusst, der eine Balance zwischen der unausweichlichen Regime- und Menschenrechtskritik einerseits und Verhandlungen um das Kooperations- und Handelsabkommen andererseits finden musste. Der Berichterstatter befand dennoch, dass trotz der inakzeptablen Situation der Menschenrechte im Iran eine Bereitschaft bestünde, über diese Thematik zu sprechen. Daher wurde vorgeschlagen, einen kritischen Dialog mit dem Iran auf Parlamentebene fortzusetzen.<sup>17</sup>

15 Europäisches Parlament (2001): Bericht über die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Beziehungen zwischen der EU und der Islamischen Republik Iran, 26.11.2001, (A5-0418/2001).

16 Europäisches Parlament (2002): Bericht über die Reise der Ad-hoc Delegation des Europäischen Parlaments in die Islamische Republik Iran vom 16.- 21.7.2002, (PE 320.205), 12.

17 Ibid.

Die problematische Menschenrechtslage im Iran sollte sich jedoch im weiteren Verlauf der Verhandlungen mit dem Iran als unüberwindbare Differenz erweisen. So konnten auch nach dem vierten und bis dato letzten Treffen im Juni 2004 nur eine negative Bilanz im EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage gezogen werden. „*Die Menschenrechtslage im Iran bleibt düster. In den wichtigsten Bereichen, die als Anliegen auf der von der EU vorgelegten umfassenden Benchmarkliste<sup>18</sup> enthalten sind, wurden keine sichtbaren Fortschritte erzielt.*“<sup>19</sup>

Diese negative Entwicklung veranlasste die EU im Rahmen der VN-Generalversammlung im Jahr 2005, einer von Kanada eingebrachten Resolution der Vereinten Nationen zuzustimmen, den Iran zur Einhaltung von Menschenrechten zu drängen und auch während des Dialogprozesses die innenpolitischen Verhältnisse im Iran weiter zu kritisieren.<sup>20</sup> Letztendlich führte dies zu einem Abbruch seitens Irans, die Gespräche im Rahmen des Menschenrechtsdialogs weiter fortzuführen. Zeitgleich bedeutete diese Zäsur schließlich auch das Ende von Chatamis Entspannungspolitik, die innenpolitisch immer stärker unter Druck geriet. Gerade für Radikalislamisten und Konservative bedeutete dessen Reformpolitik einen Verrat an den Zielen des iranischen Gottesstaates und der Revolution. Sie konnten bei den Wahlen zum *Majlis* im Februar 2004 die absolute Mehrheit erlangen und läuteten damit einen Kurswechsel in der iranischen Innen- und Außenpolitik ein, der im August 2005 mit der Wahl des radikalislamischen Präsidenten Mahmud Ahmadinedschad eine weitere Zuspitzung im Klima der bisherigen EU-Iran-Beziehungen erreichte.

Mit der Abkehr von Chatamis Reformpolitik durch Ahmadinedschad und der Einführung einer aggressiven Diplomatielinie nahm der Iran eine radikale Kurskorrektur von der Kooperation hin zur Konfrontation vor. Sie sollte wieder verstärkt die Werte der islamischen Revolution und das traditionelle hegemoniale Selbstverständnis Irans in den Vordergrund rücken lassen.<sup>21</sup> Dieser Schritt intensivierte wiederum die reziproken Perzeptionen zwischen dem Iran und der westlichen Staatengemeinschaft, die während des Dialogprozesses teilweise mit Erfolg ausgeblendet werden konnten. Zunehmend erschwerte überdies die EU selbst den Dialogprozess. Der Menschenrechtsdialog war nicht nur eng mit den Verhandlungen um das *TCA/PDA* verknüpft, sondern wurde auch immer stärker vom Streit um das iranische Atomprogramm beeinträchtigt. Mit fortschreitender Dauer des Nuklearstreits verschärften

18 Die Benchmarkliste besteht aus den Themenpunkten: Internationaler Menschenrechtsschutz, Transparenz, zivile und bürgerliche Rechte, Justizsystem, Abschaffung von Folter, Strafmaße, Diskriminierung, Situation in Haftanstalten.

19 Rat der Europäischen Union (2005): EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage, 65f.

20 Europäisches Parlament (2002): Entschließung des Europäischen Parlaments zum Iran; 12.2.2004, (P5\_TA(2004)0100), sowie in einer Vielzahl von Erklärungen des Rates der EU. Abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/App/Search/searchMeta.aspx?lang=DE&id=1&searchterm=iran&cid=161552277923073220uiqnmnjonsytqlxbyddi&p=4>.

21 Reissner (2008), 19.



sich gerade beim Rat die traditionell konservativen Tendenzen, auf die kompromisslose Linie der Bush-Administration einzuschwenken und die Kategorisierung Irans als „Achse des Bösen“<sup>22</sup> durch US-Präsident George W. Bush indirekt zu unterstützen. Somit geriet das europäische Profil einer eigenständigen Iran-Politik in eine stärkere Abhängigkeit vom Verhältnis zwischen Teheran und den USA.<sup>23</sup>

Obwohl die Europäische Kommission in diesem Kontext Ansätze für eine alternative und eigenständige europäische Politik zur Lösung des Atom-Streits gehabt hätte, waren diese EU-intern immer weniger umsetzbar, da gegen die politischen Weichenstellungen des Rates keine Alternativpolitik aufgrund des Kohärenzprinzips der EU erfolgen kann.<sup>24</sup> Die im September 2004 gegründete EU-Iran-Delegation des Europäischen Parlaments befand sich so rasch in der Situation, dass die europäische Iran-Politik institutionell blockiert war und gerade in einer diplomatischen Stagnationsphase zwischen dem Rat und Iran ihre Arbeit aufnehmen musste.

### Die Arbeit der EU-Iran-Delegation

Ungeachtet der institutionellen Blockade in der europäischen Iran-Politik nahm die EU-Iran-Delegation im September 2004 mit 18 Vollmitgliedern und 12 Ersatzmitgliedern aus allen Fraktionen des Europäischen Parlaments ihre Arbeit mit einem eigens eingerichteten Delegationssekretariat auf, das durch drei Angestellte des Europäischen Parlaments besetzt wurde. Zur Vorsitzenden der Delegation wählten die Mitglieder die deutsche Europaabgeordnete Angelika Beer (2004-2009) als Angehörige der Fraktion Grüne/EFA. Die Weichen für die Einrichtung dieser neuen Delegation wurden bereits während der Phase getroffen, als die Bemühungen um das *TCA/PDA* und einen Menschenrechtsdialog noch Aussicht auf Erfolg hatten. Die Iran-Reise der Ad-hoc-Delegation im Juli 2002 und die Entscheidung des Europäischen Parlaments vom März 2004, neben weiteren interparlamentarischen Delegationen auch eine Delegation mit Beziehungen zum Iran einzurichten, haben den institutionellen Rahmen vorgegeben.<sup>25</sup>

---

22 White House. The President's State of the Union Address, 29.1.2002. Dokumentiert unter: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

23 Reissner, Johannes (2004): Europas Beziehungen zu Iran, in: APUZ B9/2004, 48.

24 Dieter (2009), 9.

25 Europäisches Parlament (2004): Protokoll der konstituierenden Sitzung der EU-Iran-Delegation; 20.9.2004, (PE 346.582).

Inhaltlich wurde die neueingerrichtete Delegation dabei von Beginn an mit folgenden politischen Faktoren konfrontiert, die die Beziehungen zwischen der EU und dem Iran bestimmen:

- die neuen geostrategischen Verhältnisse nach dem Krieg im Irak im Jahr 2003 und die seit 2001 andauernde NATO-Präsenz in Afghanistan sowie die Stabilität der Region des Nahen und Mittleren Ostens,
- der seit dem Jahr 2003 schwelende Atomstreit, in dem gegen den Iran der Verdacht besteht, den Erwerb der Nuklearwaffenfähigkeit anzustreben und völkerrechtliche Bestimmungen der Proliferation zu umgehen,<sup>26</sup>
- die Unterstützung radikaler Vereinigungen durch den Iran, wie der palästinensischen Hamas und der Hisbollah in Libanon,
- die seit 2004/2005 gelähmte iranische Reformbewegung, die sich zunehmenden Repressionen seitens des Regimes ausgesetzt sieht,
- die Dringlichkeit der Menschenrechtsfrage, die weiterhin durch Folter, Hinrichtungen und Repressionen massiv belastet ist.<sup>27</sup>

Mit ihrer Gründung konnte die Position des Europäischen Parlaments im Institutionengefüge der EU weiter gestärkt werden, in dem die Außenbeziehungen der Union durch eine weitere parlamentarische Perspektive erweitert wurden und so ein parlamentarisches Gegengewicht zu den Aktivitäten von Kommission und Rat geschaffen werden konnte.

Die Aufgabe der Delegationen soll neben der Kontaktpflege zu den Parlamenten von Drittstaaten die Stärkung der parlamentarischen Dimension in den internationalen Beziehungen beinhalten. Als weitere Richtlinie für die Arbeitsweise der Delegationen wurde neben einer engen Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen wie dem Rat und der Kommission ein Kohärenzkriterium festgeschrieben, dass eine Zusammenarbeit der Delegationen, die der gleichen Region zuzuordnen sind, erfolgen sollte, um eine überregionale Koordination und Kooperation herzustellen.<sup>28</sup> In der Praxis führte dies vor allem zu mehreren gemeinsamen Sitzungen mit der interparlamentarischen EU-Iran-Delegation, der EU-Afghanistan-Delegation sowie der in der zweiten Hälfte der sechsten Wahlperiode eingerichteten Ad-hoc-Delegation, die Beziehungen zwischen der EU und dem Irak aufbauen sollte.

Während ein durch das Kohärenzkriterium festgelegter Austausch mit dem Rat lediglich in seltenen Fällen auf der Arbeitsebene stattfand, konnte indessen zwischen der EU-Iran-

26 Seaboyer, Anthon; Thränert, Oliver (2007): The EU-3 and the Iranian Nuclear Program, in: Eder, Franz; Mangott, Gerhard; Senn, Martin (Hrsg.): Transatlantic Discord. Combating Terrorism and Proliferation, preventing crisis, Baden-Baden, 95-121.

27 Reissner (2004), 51.

28 Europäisches Parlament (2002): Beschluss der Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments (CoP); 21.8.2008.

Delegation und der Europäischen Kommission eine enge Zusammenarbeit etabliert werden.<sup>29</sup> Hier kamen vor allem die Bemühungen der Kommission zum Tragen, die bisherigen Kommunikationskanäle mit dem Iran trotz suspendierter *TCA/PDA*-Verhandlungen aufrecht zu erhalten. Auch wenn es bis heute keine technische und finanzielle Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten gibt, unterstützt die Kommission ungeachtet des belasteten EU-Iran-Verhältnisses im Iran einige Initiativen der humanitären Hilfe sowie eine regional bezogene Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung im Iran. Auch tagen weiterhin (wenn auch in sehr unregelmäßigen Abständen) bereits im Rahmen der *TCA/PDA*-Verhandlungen eingerichtete Arbeitsgruppen in den Bereichen Energie, Handel und Investitionen sowie in den Feldern der Drogen- und Flüchtlingsproblematik. Diese Themenbereiche wurden zudem durch die Delegation in Sitzungen oder während der interparlamentarischen Treffen (*IPM*) mit den iranischen Kollegen immer wieder flankierend aufgegriffen und beide Seiten zur Fortsetzung der bislang stattfindenden Zusammenarbeit ermutigt. Für den weiteren Ausbau der Kommunikationskanäle mit dem Iran konnte die EU-Iran-Delegation die Kommission ferner für den Aufbau eines europäischen persischsprachigen Fernsehsenders („*Farsi-TV*“) gewinnen. Nach dem Vorbild bereits vorhandener mehrsprachiger Fernsehkanäle wie zB der arabischsprachige Kanal der Sendeanstalt *euronews*<sup>30</sup>, ist in den nächsten Jahren unter finanzieller und technischer Federführung der Europäischen Kommission ein entsprechendes Äquivalent geplant. Der im Aufbau befindliche Fernsehsender soll als unabhängiges Informationsmedium mit besonderer Zielsetzung die Zivilgesellschaft des persischsprachigen Raums erreichen und Themen mit einer „*starken europäischen Perspektive*“ aussenden.<sup>31</sup>

Aufgrund der politischen Brisanz der Beziehungen zwischen der westlichen Staatengemeinschaft und dem Iran sowie dem Kontext einer breitgefächerten Iran-Debatte kam der Delegation eine besondere Rolle in der Zusammenarbeit mit den Ausschüssen des Europäischen Parlaments zu. In diesem Kontext erfolgten mehrere gemeinsame Sitzungen, insbesondere mit dem Ausschuss für Menschenrechtsfragen und den für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik relevanten parlamentarischen Gremien. Hier informierten Mitglieder oder Mitarbeiter der Delegation als Experten das Parlament und weitere EU-Organe über ihre exklusiven Eindrücke, die sie während Treffen und Verhandlungen mit der iranischen Seite gewonnen hatten. Somit bestand die Möglichkeit, Informationen aus erster Hand in Handlungs- und Entscheidungsprozesse der EU-Institutionen einfließen zu lassen. Diese Experti-

29 Aufgrund der innerhalb der EU festgelegten Ansiedelung außen- und sicherheitspolitischer Kompetenzen auf der intergouvernementalen Ebene, sieht der Rat außer dem Nachkommen seiner Unterrichtungspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament keinen Schwerpunkt in der Zusammenarbeit mit dem Parlament im Rahmen dieses Politikbereiches.

30 Vgl das Programm des arabischsprachigen Senders von *euronews*. Abrufbar unter <http://arabic.euronews.net/news/>.

31 EU to launch news targeting Iran, Press TV vom 2.2.2008. Dokumentiert unter: <http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=41428>.

sen waren gerade im Zusammenhang mit den Entwicklungen im Streit um das iranische Nuklearprogramm, der regionalen sicherheitspolitischen Lage des Nahen und Mittleren Ostens und zum Ende der sechsten Wahlperiode mit dem Dialogangebot der neuen US-Administration an den Iran und des inneriranischen Machtkampfes nach den Präsidentschaftswahlen im Juli 2009 gefragt.

Zwei Schwerpunkten in der Delegationsarbeit maß die Vorsitzende Angelika Beer eine besondere Bedeutung bei: Die Delegation sollte als Institution den iranischen Reformprozess fördern und dabei die Zivilgesellschaft in ihrem Kampf für ein höheres Maß an Bürgerrechten unterstützen. Im Zuge der geplanten Aufnahme parlamentarischer Beziehungen mit dem Iran sah Beer die Delegation in der Rolle, die dazu beitragen sollte, die internationale Isolation Irans mittels einer alternativen und vertrauensbildenden EU-Politik zu überwinden. Dies sollte durch einen wachsenden Kontakt und Dialog zwischen der EU und dem Iran geschehen, wodurch eine bessere Kenntnis des bilateralen Partners einen Spannungsabbau begünstigen würde. Sie begriff die Einrichtung als eine historische Chance, „*einen alternativen und umfassenden Annäherungsversuch zu einem der bedeutendsten Sicherheitspunkte der Gegenwart zu implementieren*“. Die Delegation könnte ihrer Ansicht nach einen Beitrag dazu leisten, eine effektive Iran-Politik der EU zu entwickeln, Entscheidungsprozesse im Iran beeinflussen und somit stabilisierende Signale in die Region des Nahen und Mittleren Osten senden.<sup>32</sup> Damit traute sie der Delegation in einem schwierigen außenpolitischen Umfeld zu, eine zentrale Rolle bei der Lösung von Problemen zwischen der westlichen Staatengemeinschaft und dem Iran zu spielen. Zusätzlich erreichte der Delegationsvorsitz für das Leitziel eines alternativen Dialoges durch die parlamentarische Arbeit von Angelika Beer insofern eine förderliche und authentische Wirkung, in dem sie als Mitglied der Europafraktion Grüne/EFA angehörte, die traditionell einen programmatischen Schwerpunkt auf Themen wie Abrüstung, Konfliktprävention und Menschenrechte legt.

Solche Positionen kamen besonders dann zum Vorschein, wenn es darum ging, die Sanktionspolitik von EU und USA gegenüber dem Iran zu kritisieren. Laut Beer würde sie grundsätzlich der Zivilgesellschaft schaden, nicht aber dem Regime in Teheran, hingegen aber den Konflikt nur noch weiter eskalieren lassen. Die Delegationsvorsitzende war in ihrer politischen Arbeit darum bemüht, den Iran nicht nur als schwarzes Gebilde zu zeichnen, sondern die lebendige iranische Gesellschaft, in der Frauen, Studenten, Arbeiter, Gewerkschaften, Künstler und Intellektuelle mutig ihre Rechte fordern und nach Freiheit streben, herauszustellen. Hierbei trat sie mit mehreren Delegationsmitgliedern dafür ein, dass Europa

---

<sup>32</sup> Rede der Europaabgeordneten Angelika Beer zur Kandidatur als Vorsitzende der EU-Iran-Delegation; 20.9.2004.

unabhängig von den USA einen Kurswechsel gegenüber dem Iran vornehmen sollte.<sup>33</sup> Hierbei gestanden sie dem Iran auch das Recht einer friedlichen Nutzung der Nuklearenergie zu und übten in dieser Frage deutliche Kritik an der Politik einer Doppelmoral der internationalen Gemeinschaft am Beispiel der Billigung eines Atomabkommens mit Indien, das nicht Mitglied des Atomwaffensperrvertrages ist – eine Position, die auf iranischer Seite durchaus als vertrauensbildend gewertet wurde.<sup>34</sup>

Die politischen Mittel, die die Delegation gegenüber dem Iran anwenden konnte, waren hingegen wie bei anderen Delegationen des Parlaments begrenzt. Sie beruhten auf der Grundlage einer aufmerksamen Wahrnehmung der Ereignisse im Partnerland. Hier kam im Falle Irans vor allem der Grundsatz im Wertekatalog der EU zum Tragen, den Schutz von Menschenrechten und die Förderung von Demokratie stets in ihrer Außenpolitik zu berücksichtigen. In der Praxis demonstrierte die EU-Iran-Delegation im Namen des Parlaments, beispielsweise in Form von öffentlichen Stellungnahmen sowie Protestschreiben an iranische Autoritäten, dass die innenpolitischen Verhältnisse im Iran vor der Weltöffentlichkeit nicht zu verbergen sind und Verletzungen bürgerlicher und ziviler Rechte einen klaren Verstoß gegen das Völkerrecht darstellen. Solche Stellungnahmen und Demarchen sind grundsätzlich die wichtigsten politischen Mittel, akute Menschenrechtsverletzungen anzuprangern, aber auch von iranischen Behörden bedrohten zivilgesellschaftlichen Akteuren und Angehörigen von Minderheiten durch die Aufmerksamkeit des Parlaments einen gewissen Schutz zu bieten.<sup>35</sup> Prominentes Beispiel dafür ist der mehrmalige Einsatz des Europäischen Parlaments für die Friedensnobelpreisträgerin Shirin Ebadi, die seit Jahren einem erheblichen Druck durch das Regime ausgesetzt ist. Ebadi sowie weiteren Vertretern der iranischen Zivilgesellschaft und iranischen Exil-Oppositionellen wurde in verschiedenen Veranstaltungen des Parlaments eine öffentliche Plattform gegeben, frei über die politischen Verhältnisse im Iran aufzuklären. Unterstützend wurde darüber hinaus durch eine Vielzahl von Resolutionen des Europaparlaments auf die oftmals prekäre Situation namhafter Regimekritiker im Iran aufmerksam gemacht.<sup>36</sup>

Entsprechend dieser Lage wurden mehrmals der iranische Botschafter in Brüssel sowie weitere Botschaftsangehörige zu Delegationssitzungen gebeten, um von offizieller Seite Stellung zu aktuellen, den Iran betreffenden Themen zu geben. Strenge Vorgaben des iranischen

33 „Der Iran ist eine lebendige Gesellschaft“. Die grüne Europaabgeordnete Angelika Beer im Interview mit Nahman Nirumand, die Tageszeitung vom 18.12.2007. Dokumentiert unter: <http://www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printessorts/digi-artikel/?ressort=au&dig=2007%2F12%2F18%2Fa0048&cHash=386b3de515>.

34 Dahl, Frederik (2008): Iran accuses U.S. of double standards, Reuters, 2.8.2008. Dokumentiert unter: <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSDAH21962320080802>.

35 Dieter (2009), 13.

36 Europäisches Parlament (2009): Entschließung des Europäischen Parlaments zum Iran: der Fall Shirin Ebadi; 14.1.2009, (P6\_TA(2009)0029).

Außenministeriums für seine Diplomaten im Ausland verhinderten jedoch meistens eine tiefgreifende Debatte über die problematischen innenpolitischen Entwicklungen im Iran. Als weitere Erschwernis erwies sich, dass seit dem Amtsantritt Ahmadinedschads eine Vielzahl von iranischen Botschaftern im Ausland durch eigene Gefolgsleute ausgewechselt wurden, die kompromisslos die harte Linie ihres Präsidenten vertraten. Kritischen Fragen und Anmerkungen – in den meisten Fällen hinsichtlich der problematischen Menschenrechtssituation<sup>37</sup> oder der starren Haltung Irans im Atomstreit – wurden mit aus dem iranischen Außenministerium vorformulierten, oberflächlichen, floskelbeladenen und teilweise realitätsfremden Erklärungen erwidert, die der realen Situation im eigenen Land nicht entsprachen. So reduzierte sich der Dialog mit offiziellen Vertretern der iranischen Regierung oftmals zu einem Monolog, in der beide Seiten über einen bloßen Meinungs austausch nicht hinaus kamen. Mitarbeiter der Botschaft und iranische Regierungsangehörige nutzten hierbei die EU-Iran-Delegation bei ihren Besuchen in Brüssel und Straßburg nicht wenige Male auch als Plattform, um offizielle Protestnoten über die Politik der EU-Institutionen gegenüber dem Iran zu übermitteln.<sup>38</sup>

## Die interparlamentarischen Beziehungen zum Iran

Nachdem zu Beginn lediglich auf Seiten des Europäischen Parlaments die Initiative bestand, eine Delegation zur Unterhaltung parlamentarischer Beziehungen mit dem iranischen Parlament *Majlis* einzurichten, wurde erstmals offiziell während des EU-Iran-Menschenrechtsdialogs im Juni 2004 von Seiten des iranischen Parlaments der Wunsch nach einer Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament geäußert.<sup>39</sup> Im April 2005 konnte schließlich die künftige Form der parlamentarischen Beziehungen beider Häuser durch eine Reise des Präsidiums der EU-Iran-Delegation<sup>40</sup> nach Teheran erörtert werden. Besonders auf europä-

37 Hier konnten sich die Europaparlamentarier auf ein enges Informationsnetz von unabhängigen Menschenrechtsorganisationen wie *Human Rights Watch* oder *Amnesty International* sowie iranische Oppositionelle stützen, die in regelmäßigen Abständen die einzelnen Abgeordneten mit ausführlichen Berichten in ihrer Arbeit unterstützten.

38 So gab es oftmals Kritik an der Häufigkeit der Resolutionen des Rates und des Europäischen Parlaments hinsichtlich der prekären Menschenrechtslage im Iran, wie auch bezüglich der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) vom 23.10.2008, die zur politischen Sekte degenerierte iranische Exilorganisation Volksmodjahedin (PMOI) von der Terrorliste der EU streichen zu lassen. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, 6. 12.2008, Urteil des Gerichts erster Instanz vom 23.10.2008 – People's Mojahedin Organization of Iran/Rat, Rechtssache(T-256/07).

39 Europäisches Parlament (2004): Bericht des Referats Menschenrechte zum vierten Treffen im Rahmen des Dialoges zwischen der EU und Iran über die Menschenrechte; 23.6.2004, (PE 335.161).

40 Neben der Vorsitzenden Angelika Beer wurde die EU-Iran-Delegation durch die beiden stellvertr. Vorsitzenden, Christa Prets (damalige SPE-Fraktion) und Romano La Russa (UEN-Fraktion) bei ihrem ersten Arbeitsbesuch in Teheran repräsentiert. Alle drei Abgeordneten sind seit 2009 nicht mehr Mitglied des Europäischen Parlaments.

ischer Seite wurde darauf abgezielt, durch regelmäßige interparlamentarische Treffen eine Grundlage für die Zusammenarbeit mit dem *Majlis* zu schaffen.

In Teheran trafen die Europaparlamentarier mit Mitgliedern des Ausschusses für Nationale Sicherheit und Außenpolitik<sup>41</sup> des *Majlis*, zwei stellvertretenden iranischen Außenministern sowie Vertretern der Judikative und Beratern des iranischen Präsidenten zu Gesprächen zusammen. Zentrales Thema war die schlechte Menschenrechtslage im Iran, die erstmals nach dem vierten und letzten Menschenrechtsdialog im Juni 2004 wieder direkt von Vertretern der EU gegenüber den iranischen Autoritäten angesprochen wurde. Seitens der europäischen Delegationsmitglieder wurde bedauert, dass die Situation in dieser Frage weiterhin unbefriedigend ist und in Verbindung mit dem Atomstreit die Fortentwicklung der Verhandlungen um das *TCA/PDA* negativ beeinflusst. Diese Frage wurde hingegen durch die iranische Seite weniger aus der Perspektive der Menschenrechte bewertet, sondern als Möglichkeit, durch die Verhandlungen mit der EU eine Unterstützung für eine Mitgliedschaft Irans in der Welthandelsorganisation (*WTO*) zu erhalten. Hinsichtlich der parlamentarischen Zusammenarbeit wurde der iranischen Seite vorgeschlagen, nach Vorbild der EU-Iran-Delegation ein Gremium zur Schaffung bilateraler parlamentarischer Beziehungen mit dem Europäischen Parlament einzurichten. Dies wurde insbesondere durch die Abgeordneten des *Majlis* begrüßt, wobei jedoch konkrete Zusagen für eine Struktur der weiteren Zusammenarbeit nicht getroffen wurden.<sup>42</sup>

Eine Einladung an den *Majlis* durch den Vorstand der EU-Iran-Delegation wurde zwar angenommen, jedoch sollte noch über ein Jahr vergehen, bis im Oktober 2006 eine Delegation des iranischen Parlaments, die sich vornehmlich aus Mitgliedern des Ausschusses für Nationale Sicherheit und Außenpolitik zum ersten Interparlamentarischen Treffen (*1st EP/Iran Interparliamentary Meeting, IPM*) nach Brüssel reiste. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, an dem die Verhandlungen zum *TCA/PDA* sich schon in einer Suspendierungsphase befanden und der Atomstreit durch eine Resolution des UN-Sicherheitsrates gegen den Iran am 31. Juli 2006 einen weiteren Höhepunkt erreichte.<sup>43</sup> Vor diesem Hintergrund kam den bilateralen Gesprächen im Rahmen des ersten interparlamentarischen Dialogs eine besondere Bedeutung zu. Entscheidend war vor allem die Tatsache, dass unter den schwierigen außenpolitischen

41 Während die EU-Iran-Delegation als Organ des Europäischen Parlaments über einen eigenen institutionellen Rahmen verfügt, sind im *Majlis* die Beziehungen zur EU federführend beim Ausschuss für Nationale Sicherheit und Außenpolitik angesiedelt.

42 Delegation für Beziehungen zu Iran, Mission of the Bureau of the Delegation to Teheran on 15-18 April 2005, Bericht der Delegationsvorsitzenden an den Präsidenten des Europäischen Parlaments. Dokumentiert unter: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/organes/d-ir/d-ir\\_20050511\\_1500.htm](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/d-ir/d-ir_20050511_1500.htm).

43 Vereinte Nationen. Sicherheitsrat, Resolution 1696 (2006); 31.7.2006. Dokumentiert unter: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/450/22/PDF/N0645022.pdf?OpenElement>.

Rahmenbedingungen und den angespannten EU-Iran-Beziehungen, die vor allem durch die jüngste UN-Resolution und eine Reihe von Erklärungen des Rates sowie Entschliebungen des Europäischen Parlaments zum Iran<sup>44</sup> belastet waren, überhaupt ein erster offizieller Austausch seit der letzten Runde der *TCA/PDA*-Verhandlungen zustande kam.

In Anlehnung an die Inhalte des *TCA/PDA* erstreckte sich der Dialog auf eine Vielzahl von Themen, unter anderem auf die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen sowie die Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Iran. Ferner ging es in den Gesprächen um Themen wie Energie, die Verhandlungen über nukleare Fragen, die Menschenrechtsproblematik sowie um die Entwicklungen im Nahen Osten, die Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels.<sup>45</sup>

Deutlich wurde, dass zwischen den Europaparlamentariern und den vier anwesenden *Majlis*-Abgeordneten besonders in der Frage der Definition von Menschenrechten und Rechtsstaat einige Meinungsverschiedenheiten vorherrschten, die von iranischer Seite auch selbstbewusst vertreten wurden. Im Gedankenaustausch über ein demokratisches System und die Einhaltung von Menschenrechten erläuterte die europäische Seite das in der EU vorherrschende Modell einer pluralistischen Gesellschaft und bedauerte die Tatsache, dass die iranische Gesellschaft kein vergleichbares Maß an Pluralität aufweise und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen gerade im Hinblick auf Folter und die häufige Verhängung von Todesstrafen besorgniserregend seien. Die Abgeordneten des *Majlis* betonten indes die Notwendigkeit, gegenseitig die kulturellen Unterschiede zu akzeptieren und gaben zu verstehen, dass ein Teil der Informationen über die von den Europaabgeordneten monierten Menschenrechtsverletzungen nicht zuträfen, während andere Fälle einfach das Resultat der korrekten Auslegung des Rechts seien. Nachdrücklich erinnerte die iranische Seite daran, Menschenrechtsfragen auch in Bezug auf Verhältnisse wie im US-Gefängenenlager Guantánamo und der damit verbundenen Nichtbeachtung der Genfer Konventionen zu messen.

Trotz vorhandener Meinungsverschiedenheiten wurde das erste interparlamentarische Treffen abschließend als positiver Auftakt eines zukünftigen regelmäßigen Dialogs bewertet, sodass beide Seiten dem Wunsch Ausdruck gaben, den Austausch baldmöglichst fortzusetzen.<sup>46</sup> Auf dieser Grundlage konnte im Dezember 2007 ein erneuter Gegenbesuch der EU-

44 Vgl. Schlussfolgerungen der Tagungen des Rates vom 10. und 11.4., 15. und 16.5 und 17.7.2006, die Erklärung des Rates vom 26.7.2006 zur Meinungsfreiheit, die Erklärung des Rates vom 5.5.2006 zu den Menschenrechten im Iran, die Erklärung des Rates vom 24.8.2006 zum Tod von Akbar Mohammadi und zur Inhaftierung von Manucher Mohammadi sowie die Erklärung des Rates vom 5.10.2006 zur Pressefreiheit. Dokumentiert unter: <http://www.consilium.europa.eu/App/Search/searchMeta.aspx?lang=DE&id=1&searchterm=iran&cid=161552277923073220uiqnmjjonsyqlxbyddi&p=4>.

45 Europäisches Parlament (2006): Delegation für Beziehungen zu Iran, Bericht der Vorsitzenden zum 1. Interparlamentarischen Treffen EP-Iran, 9.-11.10.2006, (PE 383.637v01-00).

46 Ibid.



Iran-Delegation im Rahmen des „2<sup>nd</sup> EP/Iran Interparliamentary Meeting, IPM“ in Teheran erfolgen. Der Schwerpunkt dieses Besuches war neben der Fortführung des Dialogs mit Vertretern des *Majlis*, auch mit Vertretern der Zivilgesellschaft zusammenzutreffen, um aktuelle Themen in den Beziehungen zwischen der EU und dem Iran sowie den Entwicklungen in der iranischen Gesellschaft, insbesondere im Hinblick auf die Achtung von Demokratie und Menschenrechten, zu erfassen. Erneut wurde mit allen iranischen Gesprächspartnern ein breites Spektrum von Fragen erörtert. Sie erstreckten sich auf die regionale Lage im Nahen und Mittleren Osten, die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und dem Iran, Menschenrechtsfragen, die Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels, die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die Möglichkeit der Entwicklung friedlicher Lösungen der nuklearen Fragen im Rahmen des Atomwaffensperrvertrags und der IAEO-Regeln.

Im Vergleich zum Vorjahrestreffen gab sich die iranische Seite im allgemeinen Gedanken- und Meinungsaustausch diesmal konzilianter. Wenngleich die Auffassungen in der Menschenrechtspolitik weiterhin unterschiedlicher Natur waren, wurde durch die Delegation des *Majlis* eingestanden, dass es im Iran tatsächlich Menschenrechtsprobleme insbesondere auf lokaler Ebene gäbe und diesbezüglich Reformbemühungen im Gange seien. Die internationalen Normen und die islamischen Normen müssten laut der *Majlis*-Abgeordneten „in Einklang gebracht werden“.<sup>47</sup> Dieses vorsichtige Eingeständnis war bemerkenswert, schien die stetige Thematisierung dieser Problematik durch die europäische Seite doch zu einer ersten Sensibilisierung bei politischen Entscheidungsträgern Irans zu führen.

Im Zuge der verschärften außenpolitischen Situation, die durch die seit Juli 2006 bestehenden Sanktionen des UN-Sicherheitsrates bestand, führte der kurz vor dem Delegationsbesuch erschienene NIE-Report<sup>48</sup> der US-Geheimdienste zu erheblichen Diskussionsbedarf auf iranischer Seite. Der US-Geheimdienstbericht bestätigte, dass der Iran seit 2003 keine nuklearen militärischen Aktivitäten mehr vorgenommen hat. Folglich sollte nach Meinung der iranischen Gesprächspartner der Zustand wiederhergestellt werden, der vor der Annahme der UN-Resolutionen der vergangenen Jahre bestand. Weiters wurde gefordert, dass dies die Handlungsgrundlage der EU sein müsse und das Europäische Parlament diesbezüglich die Initiative ergreifen solle, auch vor dem Hintergrund der Sanktionspolitik, die für die wirtschaftlichen Beziehungen kontraproduktiv seien. In Teheran wünschte man sich dabei von der EU einen von den USA unabhängigeren Kurs. Mit dem zweiten interparlamentarischen

47 Europäisches Parlament (2007): Bericht zum 2. Interparlamentarischen Treffen zwischen dem Europäischen Parlament und dem *Majlis* der Islamischen Republik Iran vom 7.-9.12.2007 in Teheran, (PE401.204v01-00).

48 National Intelligence Council. National Intelligence Estimate, Iran: Nuclear Intentions and Capabilities, November 2007. Dokumentiert unter: [http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/international/20071203\\_release.pdf](http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/international/20071203_release.pdf).

rischen Treffen wurde der Dialog zwischen beiden Parlamenten erfolgreich ausgebaut. So konnte eine gemeinsame Erklärung verabschiedet werden, in der „*beide Delegationen ihre Verpflichtung zur Verbesserung der Wirksamkeit ihres Dialogs bekräftigten, der auf eine dauerhafte, regelmäßige Grundlage gestellt werden sollte, damit das Potenzial der interparlamentarischen Beziehungen voll ausgeschöpft werden kann.*“<sup>49</sup>

Mit der Abhaltung des „*3<sup>rd</sup> EP/Iran Interparliamentary Meeting, IPM*“ im November 2008 erreichte die Delegation ihr wichtigstes Ziel: Durch die Aufnahme eines regelmäßigen Dialogs mit Mitgliedern des *Majlis* sollten künftig aktuelle Themen in den Beziehungen zwischen der EU und dem Iran sowie über die Entwicklungen in der iranischen Gesellschaft, insbesondere in Bezug auf die Achtung von Demokratie und Menschenrechten erörtert werden. Von iranischer Seite gab es dabei in der Personalbesetzung der Delegation einen kompletten Austausch, der durch die Wahlen zum *Majlis* im März 2008 erfolgte. Positiv beeinflusst war das 3. IPM durch den Ausgang der Präsidentschaftswahlen in den USA und den deutlichen Sieg von Barack Obama. Anfängliches Misstrauen und die konfrontative Stimmung der Anfangsphase im Aufbau der Beziehungen zwischen beiden Parlamenten schienen weitestgehend gewichen zu sein. Man war sich unter den Parlamentariern einig, dass ein regelmäßiger Dialog eine wirkungsvolle und vertrauensbildende Maßnahme darstellen würde, gegenwärtige Konfrontationsmuster zu unterlaufen. Die neuen Signale aus Washington ließen die Europaparlamentarier und *Majlis*-Abgeordneten zudem hoffen, dass ein möglicher politischer Kurswechsel gegenüber dem Iran hin zu einer Politik der Entspannung führen dürfte. So wurde von beiden Seiten betont, dass die EU und der Iran diesen Kurswechsel ebenso begleitend beeinflussen könnten. Beide Partner wiesen ausdrücklich auf das beidseitige große bestehende Potential hin, gemeinsam zur Lösung der Konflikte und Probleme in der Welt einen wertvollen Beitrag leisten zu können. Dieses Potential müsse weiter ausgebaut werden, waren sich die Abgeordneten einig.<sup>50</sup> Hierfür wurde ein verstärkter gegenseitiger Dialog vereinbart, der mit der gemeinsam verabschiedeten Erklärung die zentrale Forderung beinhaltete, ein Verbindungsbüro der EU-Kommission in Teheran zu eröffnen.<sup>51</sup> Die Verwirklichung dieser Forderung würde ein neues Kapitel in den Beziehungen zwischen der EU und dem Iran einschlagen. Jedoch wurde dieser Vorschlag seitens der EU-Kommission aufgrund der politischen Entwicklung im Iran im Zuge der umstrittenen Präsidentschaftswahlen vom Juni 2009 und der gewaltsam niedergeschlagenen Proteste ge-

49 Europäisches Parlament (2007): Gemeinsame Erklärung der Vorsitzenden zum 2. Interparlamentarischen Treffen EP / Iran zwischen dem Europäischen Parlament und dem *Majlis* der Islamischen Republik Iran, Teheran, 7.-9.12.2007; 9.12.2007,(PE 383.637v01-00).

50 Europäisches Parlament (2008): Bericht zum 3. Interparlamentarischen Treffen zwischen dem Europäischen Parlament und dem *Majlis* der Islamischen Republik Iran vom 4.-5.11.2008 in Brüssel, (PE414.679v01-00).

51 European Parliament (2008): 3rd Interparliamentary meeting between the European Parliament and the *Majlis* of the Islamic Republic of Iran, Declaration of the chairs, Brussels 4-5 November 2008, 5.11.2008. Dokumentiert unter: [http://www.angelika-beer.de/WEB/PDF/JOINT\\_DECLARATION\\_EPMAJLIS\\_2.PDF](http://www.angelika-beer.de/WEB/PDF/JOINT_DECLARATION_EPMAJLIS_2.PDF).

gen das von einem großen Teil der Bevölkerung in Zweifel gezogene Wahlergebnis<sup>52</sup> vorerst nicht weiter in Erwägung gezogen. Ein Versuch, durch das Europäische Parlament Ende Juni 2009 eine durch den damaligen Parlamentspräsident Hans-Gert Pöttering (2007-2009) angeführte Delegation von Abgeordneten des Europäischen Parlaments nach Teheran zu entsenden, um durch Gespräche mit Vertretern der Zivilgesellschaft und iranischer Autoritäten auf eine Normalisierung der innenpolitischen Lage hinzuwirken, wurde von iranischer Seite strikt abgelehnt.<sup>53</sup> Die seitdem angespannte innenpolitische Lage im Iran, die durch den vom Präsidenten Ahmadinedschad initiierten inneriranischen Machtkampf angeheizt worden ist und der ungewisse Ausgang des Nuklearstreits lässt derzeit im Unklaren, in welchem Rahmen die Fortsetzung der interparlamentarischen Treffen zwischen beiden Parlamenten künftig erfolgt.

### Parlamentsinterner Streitfaktor zur Iran-Politik

Fast die gesamte Amtszeit der ersten EU-Iran-Delegation und ihre Kooperationsbemühungen wurde durch die hohe Zahl von Menschenrechtsverletzungen im Iran, vor allem aber durch die Dominanz des Atomstreits beeinflusst. Die Tendenz, den Iran als „Schurkenstaat“ wahrzunehmen, der die eigene Bevölkerung massiv unterdrückt und gleichzeitig eine Bedrohung für den Weltfrieden darstellt, verschärfte sich mit fortschreitender Dauer des Atomstreits. Die traditionell konservative und irankritische Position des Rates gegenüber dem Iran, die verstärkt durch die kompromisslose Linie der US-Regierung in Washington beeinflusst wurde, spiegelte sich auch innerhalb des Parlaments wider. Menschenrechtspolitik und Atomkonflikt wurden nicht mehr getrennt voneinander behandelt, sondern beeinflussten sich gegenseitig. Der politische Kampf für Menschenrechte war gleichzeitig auch Ausdruck einer allgemein irankritischen Haltung des Parlaments, die in ihrer Tendenz auffällig viele Resolutionen gegen den Iran im Bereich der Menschenrechte verabschiedete. Im Vergleich zu anderen Ländern wie China, Nordkorea oder Zimbabwe, die ebenso durch häufige Menschenrechtsverletzungen auffallen, stand der Iran überdurchschnittlich häufig im Fadenkreuz der Kritik. Damit ist ein quantitatives Missverhältnis an Menschenrechtsresolutionen entstanden. Dem Vorwurf Irans, die westliche Staatengemeinschaft würde eine Politik der Doppelmoral betreiben, ist hierbei unnötig Vorschub geleistet worden und hat gezielte Aktionen der EU in ihrem Kampf für Menschenrechte marginalisiert. Von solchen irankritischen Tendenzen des Parlaments wurde letztlich auch die Delegationsarbeit beeinflusst.

52 Eine ausführliche und kommentierte Chronologie der Ereignisse vor und nach der Präsidentschaftswahl im Iran liefert der von Bahman Nirumand verfasste regelmäßig erscheinende Iran-Report der Heinrich-Böll-Stiftung. Abrufbar unter: <http://www.boell.de/navigation/presse-7111.html>.

53 Phalnika, Sonia (2009): EU parliament head prepared to lead delegation to Iran, Deutsche Welle DW World.de, 24.6.2009. Dokumentiert unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4430613,00.html>.

Personell war die Delegation durch Mitglieder aller fünf größeren Fraktionen besetzt. Fraktionsintern bestand jedoch oftmals kein Konsens darüber, welche politische Linie die EU gegenüber dem Iran einnehmen soll. So vertraten die Delegationsmitglieder zu Iran betreffenden Fragen oftmals andere Standpunkte als die Mehrheit ihrer jeweiligen Fraktionskollegen. Dies führte teilweise innerhalb der Fraktionen zu erbitterten Auseinandersetzungen. Insbesondere entzündeten sich hierbei die Streitigkeiten um die Legitimität zur Unterhaltung von Beziehungen zu offiziellen Vertretern Irans sowie die Richtigkeit eines harten Kurses gegenüber dem Iran in Form der Befürwortung von Sanktionen. Als wesentlicher Streitfaktor erwiesen sich in diesem Fall auch die Meinungsunterschiede innerhalb der Delegation in der Behandlung der verschiedenen iranischen Oppositionsgruppen. Vor allem im Umgang mit der iranischen Exilorganisation der *Volksmodjahedin (People's Mojahedin Organization of Iran/PMOI)* kam es zu heftigen Auseinandersetzungen innerhalb der Delegation und der jeweiligen Fraktionen ihrer Mitglieder. Die ehemalige zur politischen Sekte degenerierte iranische Terrororganisation versteht sich als einzig legitime iranische Oppositionsgruppe und verfolgt einen „*regime change*“ in Teheran, herrscht jedoch äußerst repressiv über seine Mitglieder. Somit widerspricht die Organisation europäischen Standards schon aus menschenrechtspolitischer Sicht, um als legitime Oppositionsgruppe wahrgenommen zu werden. Dennoch gelang es der *PMOI* durch eine aggressive Propaganda- und Fehlinformationsstrategie im Europäischen Parlament, einzelne Abgeordnete fast aller Fraktionen für ihre Zwecke zu instrumentalisieren, um so indirekt die Arbeit der EU-Iran-Delegation zu torpedieren. Einzelne von der *PMOI* aufgehetzte Delegationsmitglieder, wie auch weitere Parlamentarier unterstützten somit um so drastischer eine harte Linie gegenüber dem Regime in Teheran, statt ein Mindestmaß des mühsam aufgebauten Dialoges mit dem Iran mitzutragen.<sup>54</sup>

Während einige Mitglieder der Delegation unter anderem EU-Sanktionen gegen den Iran als „gefährliches Spiel“ ansahen sowie in Verbindung mit dem Atomstreit anmahnten, eine Politik der Doppelmoral in Nuklearfragen gegenüber dem Iran zu vermeiden, um so den Konflikt in einer friedlichen Verhandlungslösung ohne Drohgebärden beizulegen, standen sie gerade in der großen konservativen und sozialdemokratischen Fraktion des Parlaments einer irankritischen Mehrheit gegenüber, die der Ansicht war, dass die EU-Iran-Delegation Beziehungen zu einem verbrecherischen Regime unterhielt. Vielmehr ging es einigen Mitgliedern jedoch darum, zwar einen kritischen Umgang mit dem Iran zu pflegen, aber den mühsam aufgebauten Dialogkanal mit dem iranischen Parlament nicht mehr als nötig mit solchen

<sup>54</sup> Ein offenes durch fünf Delegationsmitglieder aller Fraktionen verfasstes fraktionsübergreifendes Schreiben an die Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom Sommer 2008 warnte ausdrücklich vor den Machenschaften der *PMOI* und löste heftige Gegenreaktionen der *PMOI*-Befürworter aus, die die EU-Iran-Delegation nicht als legitime Institution des Dialogs mit dem Iran ansahen und einzelnen Mitgliedern und Mitarbeitern sogar unterstellten, bezahlte Agenten des Regimes in Teheran zu sein. Vgl. Volksmudjahedin sind keine Freiheitskämpfer. Offener Brief der Europaabgeordneten und Delegationsmitglieder Beer, Gahler, Neyts, Pflüger und Prets, 15.7.08. Dokumentiert unter: <http://www.angelika-beer.de/WEB/INDEXB53D.HTM?s,2,4,94/o,article,717/>.

parlamentsinternen Kontroversen zu belasten. Wichtiger erschien, aufgrund der schwierigen außenpolitischen Lage zwischen dem Iran und der westlichen Staatengemeinschaft eine institutionalisierte Methode des Dialogs zu etablieren, um durch vertrauensbildende Maßnahmen vorherrschende Konfliktmuster abzubauen. Eine diesbezügliche Delegationskohärenz, die ein geschlossenes Auftreten in Iran-Fragen verwirklichen sollte, konnte allerdings in der gesamten Wahlperiode nie vollständig erreicht werden. Die Delegation war so in ein dialogbereites und ein traditionell irankritisches Lager gespalten, was den Delegationsauftrag, interparlamentarische Beziehungen zum Iran zu unterhalten, eher belastete.

### Fazit und Ausblick

Wenn die EU-Iran-Delegation zunächst fast ausschließlich auf die Initiative des Europäischen Parlaments zurückzuführen war, konnte seit 2006 ein regelmäßiger Dialog mit Vertretern des iranischen Parlaments *Majlis* etabliert werden. Gerade die regelmäßigen interparlamentarischen Treffen boten erstmals ein neues Forum für offene Debatten zwischen den Parlamentsmitgliedern, um über verschiedene Themen wie die Nichtverbreitung von Atomwaffen, die Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels, die Handels- und Investitionsbeziehungen oder den Klimawandel zu erörtern. Auf der Tagesordnung stand zudem regulär der Dialog über die Menschenrechte, insbesondere die im Iran angewandte Todesstrafe, die Rechte der Frauen, die rechtliche Behandlung von Kindern, die Situation von ethnischen und religiösen Minderheiten sowie die Meinungs- und Pressefreiheit. Gerade die Menschenrechtsproblematik stellte zwischen beiden Parlamenten einen regelmäßigen Faktor für deutliche Meinungsverschiedenheiten dar. Bestrebungen durch das Europäische Parlament und die EU-Iran-Delegation diesbezügliche Verbesserungen im Iran zu erreichen, waren klare Grenzen in der Anwendung von politischen Mitteln gesetzt. So konnten nur im Namen des Parlaments, beispielsweise in Form von öffentlichen Stellungnahmen sowie Protestschreiben an iranische Autoritäten signalisiert werden, dass die innenpolitischen Verhältnisse im Iran vor der Weltöffentlichkeit nicht zu verbergen sind und Verletzungen bürgerlicher und ziviler Rechte einen klaren Verstoß gegen das Völkerrecht darstellen.

Als deutliche Erschwernis in der Arbeit der Delegation äußerten sich die schlechten außenpolitischen Rahmenbedingungen im Verhältnis zwischen der westlichen Staatengemeinschaft und dem Iran. Mit der Abkehr von Chatamis Reformpolitik durch Ahmadinedschad und der Implementierung einer aggressiven Diplomatielinie, rückten auch wieder stärker die reziproken Perzeptionen zwischen dem Iran und der westlichen Staatengemeinschaft in den Vordergrund. Der Dialogprozess wurde dabei regelmäßig vom Streit um das iranische Atomprogramm überschattet. Mit fortschreitender Dauer des Nuklearstreits verschärfte sich gerade beim Rat die traditionell konservativen Tendenzen, auf die kompromisslose Li-

nie der Bush-Administration einzuschwenken und die Kategorisierung Irans als „Achse des Bösen“ durch US-Präsident George W. Bush mitzutragen. Dies beeinträchtigte verstärkt die Arbeit der Delegation, die durch diese Einflüsse ein geschlossenes Auftreten in Iran-Fragen in der gesamten Wahlperiode nie erreichen konnte. Ihre Arbeit wurde so vielmehr durch das nicht eingehaltene außenpolitische Kohärenzkriterium der EU unterminiert.

Die Delegation war aus diesen Gründen in ein dialogbereites und ein traditionell irankritisches Lager gespalten, was maßgeblich den Delegationsauftrag zur Unterhaltung interparlamentarischer Beziehungen zum Iran belastete. Trotz dieser Widrigkeiten lässt sich dennoch für die erste EU-Iran-Delegation eine positive Bilanz ziehen, auch wenn die Ziele, die vor allem durch die Delegationsvorsitzende formuliert worden sind, nur bedingt erreicht werden konnten. Der Erfolg der Delegation lässt sich daran messen, dass es in einem schwierigen außenpolitischen Umfeld gelungen ist, einen regelmäßigen Dialog zwischen zwei im Konflikt befindlichen Machtzentren auf parlamentarischer Ebene herzustellen, um über einen Meinungsaustausch Grundlagen für vertrauensbildende Rahmenbedingungen aufzubauen. Damit hat die Delegation eine wesentliche Aufgabe erfüllt, in Zeiten wachsender globaler Unsicherheiten und Konfliktpotentiale als Delegation des Europäischen Parlaments dazu beizutragen, neben einer Schaffung des Dialogs zur globalen Netzwerkbildung selektive oder stereotype Wahrnehmungen gegenüber Staaten und Regionen zu entkräften und damit politischen Fehleinschätzungen, die zu falschem politischen Handeln führen, vorzubeugen. In diesem Fall ist das Europäische Parlament in der Gesamtbetrachtung deutlich weiter voran geschritten als die übrigen Institutionen der EU.

Die EU-Iran-Delegation sollte daher auch künftig als Grundlage für einen zu erweiternden Dialog der EU mit dem Iran genutzt werden. Angesichts der instabilen Lage in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sollte für Akteure der EU künftig um so mehr der Anlass gegeben sein, das Verhältnis zur in dieser Region aufstrebenden iranischen Hegemonialmacht zu überdenken und neue Wege für einen breiten Institutionendialog unter selbstverständlichem Einbezug von Menschenrechtsfragen zu gehen. Die bisherige Politik Europas und der USA, auf Konfrontation oder auch auf Drohungen gegenüber dem Iran zu setzen, hat jedenfalls zu keinem Erfolg geführt. Sie hat indessen das Regime in Teheran gestärkt und ungewollt zu einer Schwächung der Zivilgesellschaft beigetragen. Diese Tatsache gilt es in der künftigen Iran-Politik stärker zu berücksichtigen.

Die Kooperation mit dem Iran ist heute notwendiger denn je und wird sich in der kommenden Dekade weiterhin als eine der zentralen Herausforderungen der internationalen Staatengemeinschaft erweisen. Mit der gegenwärtigen Situation im Iran und dem weiter schwelenden Machtkampf innerhalb der politischen und geistlichen Elite Irans ist dabei der eine wesentliche Problemfaktor für den weiteren Umgang mit dem Iran erfasst. Allerdings besteht die

wirkliche Herausforderung darin, wie die internationale Gemeinschaft mit der derzeitigen (und wohl noch andauernden) Paralyse der iranischen Außenpolitik umgehen wird. Teheran sieht sich gerade nach der durch US-Präsident Barack Obama vorgenommenen außenpolitischen Zäsur im Umgang gegenüber dem Iran sowohl innen- als auch außenpolitisch großem Druck ausgesetzt, rund dreißig Jahre nach der islamischen Revolution eine klare „Exit-Strategie“ aus der jahrelangen internationalen Isolation zu finden, ohne dabei das Gesicht zu verlieren.<sup>55</sup> Trotz dieser schwierigen Faktoren sollte die Offerte Europas und der USA zum Dialog mit Teheran auf gleicher Augenhöhe in jedem Fall weiter bestehen bleiben.

Hierbei kann die EU-Iran-Delegation der siebten Wahlperiode des Europäischen Parlaments<sup>56</sup> erneut eine wichtige Rolle einnehmen und das Fundament des Dialogs mit dem Iran weiter festigen und die Isolation Irans auflockern. Vor dem Hintergrund der Wahrung von Sicherheit und Stabilität, aber auch aus energiepolitischen Gründen wird der Iran für Europa im 21. Jahrhundert eine bedeutende Rolle spielen. Ohne den Iran kann es keine Stabilität und dauerhafte Friedensperspektive im Nahen und Mittleren Osten geben. Insbesondere wird man ohne Teherans Engagement keine langfristige Lösung der Konflikte in Afghanistan und Palästina erreichen können.<sup>57</sup> Die EU-Iran-Delegation kann mit ihren Mitteln unter Einbindung aller EU-Institutionen darauf hinwirken, dass der Iran dabei stärker in die Pflicht genommen wird, regionale Verantwortung zu übernehmen. Dafür ist das außenpolitische Kohärenzprinzip der EU unbedingt einzuhalten und weiter auszubauen.

Vieles wird in der kommenden Wahlperiode abermals davon abhängen, ob der Streit um das iranische Nuklearprogramm beigelegt werden kann.<sup>58</sup> Dieser Konflikt belastet nicht nur die Beziehungen zwischen dem Iran und der internationalen Staatengemeinschaft, sondern lenkt immer wieder von essentiellen Problemen ab, die im Bereich der Menschenrechte virulent sind. Als Türöffner für künftige Kooperationen müsste in erster Linie die derzeitige Fokussierung auf den Streit um das iranische Nuklearprogramm überwunden werden. Die Delegation sollte darauf hinwirken, gemeinsam mit den EU-Institutionen eine eigenständige und kohärente Iran-Politik zu erarbeiten, die als ein wichtiges Ziel im Einklang mit den Abrüstungsinitiativen von US-Präsident Barack Obama eine atomwaffenfreie Zone in der Region des Nahen und Mittleren Ostens anstrebt. Eine schnelle Beilegung des Atomstreits wäre vor allem der iranischen Zivilgesellschaft dienlich. Ihre Lage muss auch weiterhin

---

55 Rolofs, Oliver (2008): Calls for New Beginnings, in: Hampton Roads International Security Quarterly Vol. IX/ (2009) Nr. 2&3, 12.

56 Erneut steht mit der deutschen Europaabgeordneten Barbara Lochbihler ein Mitglied der Europafraktion Grüne/EFA der EU-Iran-Delegation der siebten Wahlperiode des Europäischen Parlaments vor.

57 Betram, Christoph (2008): Rethinking Iran: From confrontation to cooperation, Chaillot Paper of the Institute for Security Studies, Paris, 37.

58 Detlef Drewes (2009): EU: Ein schwieriger Prozess. Die grüne Europaabgeordnete Barbara Lochbihler über den Dialog mit Iran, 1.10.2009, Märkische Allgemeine.

im Mittelpunkt der Delegationsarbeit stehen. Durch den Ausbau offizieller und inoffizieller bilateraler Kontakte mit dem Iran soll ihre Situation noch stärker in den Fokus rücken. Dies kann flankierend dadurch gefördert werden, in dem die EU-Iran-Delegation weiterhin die Europäische Kommission auffordert, ein Delegations- bzw Verbindungsbüro in Teheran zu eröffnen. Ebenso sollte die Kommission in die Pflicht genommen werden, akademische Austauschprogramme wie *Erasmus* und Partnerschaften zwischen iranischen und europäischen Städten verstärkt zu fördern.<sup>59</sup> Angesichts der ohnehin geringen Möglichkeiten, interne Prozesse von außen zu beeinflussen, wäre der Blick also dafür zu schärfen, wie man Entwicklungsprozessen und Reformen im Land weiteren Raum geben kann.<sup>60</sup> Die EU-Iran-Delegation hat hierbei ein großes und zudem konfliktpräventives Potential, ihren Einfluss auf eine Schaffung des Dialogs zur globalen Netzwerkbildung mit dem Iran und seinem Parlament geltend zu machen und darüber hinaus die iranische Zivilgesellschaft nachhaltig zu stärken.

---

59 Ein gutes Beispiel für Städtepartnerschaften bildet die seit 2000 bestehende Partnerschaft zwischen Freiburg und Isfahan mit der Zielsetzung, Begegnungen zwischen den Bürgern beider Städte zu ermöglichen, um damit das Verstehen der jeweils anderen Lebensart zu erleichtern und die Völkerverständigung zu fördern. Vgl. den Internetauftritt des Freundeskreis Freiburg-Isfahan e.V. Abrufbar unter: <http://www.isfahan-freiburg.de/>.

60 Reissner (2004), 54.



# Die Europäische Union und ihre Ränder

## Zur Strategie und den Zielen Europäischer Nachbarschaftspolitik

Stefan Schennach

---

### Ausgangslage

27 Staaten bilden ein gemeinsames Europa. Andere europäische Staaten stehen vor der Tür, mit unterschiedlich ausgeprägten Perspektiven auf einen Beitritt. Außerhalb Europas und der EU gibt es Nachbarstaaten und geographische Räume, die mit Europa über Jahrhunderte mehr oder weniger intensive wie auch leidvolle Beziehungen verbinden. Die Zusammenarbeit innerhalb Europas und mit den Nachbarn außerhalb ist die große Herausforderung für die Zukunft der Europäischen Union.

Staaten im Kern Europas, wie jene am Westbalkan, und Staaten in vermeintlich weiterer Ferne, wie etwa die Ukraine oder Moldawien, fordern eine Beitrittsperspektive und wollen Teil dieses „neuen“ und geeinten Europas sein. Innerhalb der Gemeinschaft der 27 gibt es dazu keine einheitliche Sicht und viel nationalstaatlichen Lärm. Es herrscht eine geradezu lähmende Spannung zwischen den drängenden und ungeduldigen Forderungen und der Sehnsucht nach Beitritt etwa von Albanien, Mazedonien oder Serbien einerseits und der hinauszögernden Haltung des 27er-Vereins andererseits, sowohl gegenüber den Staaten des Westbalkans als auch letztlich der schon gewohnte politische Eiertanz der Nationalstaaten in Sachen Türkei.

So klar jene eine Beitrittsperspektive einfordern, so wenig schafft es die Europäische Union, den Vertrag von Lissabon gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung zu kommunizieren und für dessen Akzeptanz zu werben, dass dieser als zwar „klein geratene Kompromissverfassung“ mit dem großen Herz der Grundrechte der Union doch jene Handlungsfähigkeit und jenen Demokratisierungsschub garantiert, den sie für die innere Stabilität und Handlungsfähigkeit auch benötigt und auf den aufbauend auch die nächsten Schritte der weiteren Demokratisierung und Vertiefung in Richtung soziale Union gesetzt werden können. Der Vertrag von Lissabon ist zugleich jedoch die unabdingbare Voraussetzung für jede künftige Erweiterung, möglicherweise sogar auch schon für den EU-Beitritt Kroatiens, wenn der slowenisch-kroatische Konflikt über den Grenzverlauf in der Bucht von Portorož beigelegt ist. Im europäischen Trauerspiel um den Lissabon Vertrag ist nach dem Ja der Iren in einer zweiten Volksabstimmung und der Unterschrift des polnischen Staatspräsidenten sowie dem tragikomischen Schlusspunkt auf der Prager Burg hoffentlich der letzte Vorhang gefallen. Nun kann

es mit einiger Zeitverzögerung zu einer Perspektivenfindung eines wirklich geeinten Hauses Europas im Geiste des österreichischen Schriftstellers Stefan Zweig kommen und die Europäische Union muss endlich eine höhere außenpolitische Handlungsfähigkeit gewinnen.

### Historische Verankerung

Es war Romano Prodi, der 2002 als Kommissionspräsident erstmals von einem größeren Europa und einer Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität Europas sprach. Prodi forderte eine vermehrte Verantwortung für Frieden, Sicherheit und Stabilität und einen europäischen Beitrag im Rahmen globaler Verantwortung. „Ich wünsche mir einen ‚Ring von Freunden‘ um die Europäische Union und ihre engsten Nachbarn herum, von Marokko bis Russland und zum Schwarzen Meer. Wir tragen nun die Stabilität über die Grenzen der gegenwärtigen Kandidatenländer hinaus, die bereits an unserem Wohlstand Anteil haben. Wir müssen erkennen, dass dieser Erfolg bei den zukünftigen Nachbarn der EU die berechnete Erwartung weckt, aus der gegenwärtigen Erweiterung ihrerseits Vorteile zu ziehen“. Das war die unspektakuläre Geburtsstunde der sogenannten Europäischen Nachbarschaftspolitik, in der EU-Sprache kurz ENP genannt.

Prodi hatte die magnetische Wirkung der Union klar erkannt und durchaus kritisch den Begriff von den „Ländern in den zukünftigen Hinterhöfen“ strapaziert, („Für viele Länder in unserem zukünftigen ‚Hinterhof‘ ist die EU die alleinige Aussicht“) und gleichzeitig festgehalten, dass es eine Entwicklung von Hinterhöfen jenseits der EU- und Schengen-Grenzen nicht geben darf. Wobei der Begriff „Hinterhofpolitik“ uns durchaus vom US-amerikanischen imperialistischen Verhältnis zu den mittelamerikanischen Staaten aus den 50er und 60er Jahren geläufig ist, der zu Bezeichnungen wie „Bananenrepubliken“ oder Eisenhows „Er ist ein Schweinehund, aber er ist unser Schweinehund“<sup>1</sup> gegenüber dem ehemaligen Diktator Rafael Trujillo Morina führte, die noch immer in unserem politischen Wortschatz unreflektiert jedoch mit anderen Bezügen weitervegetieren.

Mit der EU-Erweiterung von 15 auf 25 bzw 27 war 2004 klar, dass das Verhältnis mit den neuen Nachbarn außerhalb der Union auf neue Füße gestellt werden soll und neue Trennlinien sowie die Hinterhofrhetorik bekämpft werden müssen. Die europäische Nachbarschafts-

---

1 Der beherrschenden Maxime der US-Außenpolitik, den kommunistischen Machtbereich einzudämmen, wurde in den 1960er und 1970er Jahren oft die Glaubwürdigkeit als Verbreiter demokratischer Werte geopfert. Es wurden Militärdiktatoren und Kleptokraten wie Somoza in Nicaragua, Pinochet in Chile, Marcos auf den Philippinen oder Mobutu in Zaire unterstützt, so lange sie nur antikommunistisch waren. US-Präsident Eisenhower soll über den dominikanischen Diktator Trujillo einmal gesagt haben: „Er ist ein Schweinehund, aber er ist unser Schweinehund“.

politik wurde geboren, vielfach unbemerkt innerhalb der EU-Öffentlichkeit, doch sehr wohl bei den südlichen und östlichen Nachbarn. Nach der Prodi-Rede über das „größere Europa“<sup>2</sup> und den „ring of friends“ wurde 2004 ein Strategiepapier<sup>3</sup> auf den Tisch gelegt und 2005 mit der ersten Umsetzung von Aktionsplänen begonnen.

Aber Nachbarn sind nicht gleich Nachbarn und Kandidaten schon gar nicht gleich Kandidaten, das sieht man an der unterschiedlichen Behandlung von Kroatien und der Türkei, deren Beitrittsperspektive wesentlich älter ist, als etwa jene von Kroatien. Während für den historischen Handels- und Kulturraum Mittelmeer mit der Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly (EMPA) in der euromediterranen Nachbarschaftspolitik sogar ein gemeinsamer parlamentarischer Körper geschaffen wurde, gibt es für Länder wie Aserbeidschan, Georgien oder die Ukraine nur „bilaterale“ Nachbarschaftsabkommen und Aktionspläne und mit den Staaten des Westbalkans bereits höherrangige, sogenannte Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen, die jedoch im Falle von Serbien und Bosnien noch nicht in Kraft getreten sind. Eine Hürde dafür war die Suche nach den Kriegsverbrechern Ratko Mlatic und Radovan Karadzic, wobei letzterer mittlerweile sich vor dem Tribunal in Den Haag zu verantworten hat.

Für Russland, sicherlich der heikelste Fall europäischer Zusammenarbeit, wurde der Slogan der strategischen Partnerschaft erfunden. Unabhängig von der Geschwindigkeit, in der Europa auch seine Nachbarländer integriert, wird Russland immer mehr oder weniger freundschaftlich auf der anderen Seite stehen. Gerade deshalb ist ein partnerschaftliches Verhältnis mit dem großen Nachbarn von immenser Bedeutung für die gemeinsame Entwicklung Europas.

## Die Euromediterrane Parlamentarische Versammlung (EMPA)

Im Rahmen der Umsetzung des Barcelona-Prozesses wurde für das Gebiet des Mittelmeeres jene bereits erwähnte EMPA als Forum der Parlamente geschaffen, um eine weitgehende Stabilität und Integration in einer Region zu gewährleisten, die eine Jahrtausende lange Tradition des Handels, der Mobilität, des kulturellen und wissenschaftlichen Austausches aber

---

2 Europäische Kommission (2003): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa Nachbarschaft. Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, 11.3.2003, KOM(2003) endg.

3 Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier, 12.5.2004, KOM(2004) 373 endg. Dieses Dokument erläutert mithilfe konkreter Terminologie die EU-Vorschläge zu einer engeren Zusammenarbeit mit diesen Ländern. Als Bestandteil ihres Berichtes über ihre Umsetzung vom Dezember 2006 und auch vom Dezember 2007 unterbreitete die Kommission Vorschläge zur weiteren Stärkung dieser Politik.

auch großer Kriege kennt. Auch in der Gegenwart prallt eine Unzahl von politischen Interessen im Mittelmeer aufeinander und schafft eine Art politischen „Hot Whirlpool“. Zum einen findet der Aufmarsch der großen politischen Player wie Europa, USA, Türkei, Russland, NATO und Arabische Liga statt, zum anderen begegnen sich in der Mittelmeerregion mit Europa, Afrika und Asien nicht nur vor den Grenzen Schengens drei Kontinente, sondern trifft auch „das Abendland auf das Morgenland“. Die Mittelmeerregion ist Geburtsort der großen monotheistischen Religionen Christentum, Islam und Judentum, mit all ihrer kulturellen Pracht und ihren zahlreichen Konflikten. Selbst die Bootsflüchtlinge, die an Europas Mittelmeerküsten stranden, sind in der Tradition von Völkerwanderungen, Diaspora und Flucht in der Mittelmeerregion nichts Ungewöhnliches, auch wenn sie die EU heute vor nahezu unlösbare humanitäre Herausforderungen stellen.

Mit der EMPA haben die Länder des Südens und die Länder des Nordens ihre Parlamente und Abgeordneten (je 10 von jedem Mitglied-Anrainerstaat, je 3 von jedem nicht angrenzenden Mitgliedsstaat der EU) seit 2004 eine Plattform der Zusammenarbeit geschaffen, die dazu geeignet ist, mehr nachhaltiges Vertrauen zu schaffen und ein gegenseitiges kulturelles Verständnis zu stärken. Im Gegensatz zu Regierungen, die etwa in der Bewältigung des Nahostkonfliktes regelmäßig scheitern, können Parlamentarier in einem politischen Netzwerk wie es die EMPA darstellt, politisch wichtige Impulse setzen und den Dialog am Laufen halten.

Jedes Jahr übernimmt ein Mitgliedsland, alternierend zwischen den Staaten des Nordens und des Südens, den Vorsitz und die Vorsitzländer bilden jeweils zusammen für vier Jahre das sogenannte politische Büro und das Präsidium, das die Leitung der EMPA innehat. Das Europäische Parlament ist, quasi wie ein Nationalstaat des Nordens, im Büro vertreten, übernimmt alle vier Jahre selbst den Vorsitz und entsendet neben den nationalen Mitgliedsstaaten ebenso Abgeordnete sowohl in das Plenum als auch in die Ausschüsse. 2008 war der Präsident des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering (EVP), ein europäischer Politiker der – wie Romano Prodi – in besonderer Weise hinter der euro-mediterranen Zusammenarbeit steht, auch Präsident der EMPA. Gegenwärtig hat Jordanien mit Parlamentspräsident Abdelhadi Majali den Vorsitz inne, der 2010 von Gianfranco Fini (Italien) übernommen wird.

2008 war das Jahr des schrecklichen israelischen Feldzuges gegen Gaza, mit dieser ungeheuerlichen Zerstörung und all dem menschlichen Leid, in dessen Folge die arabischen Staaten die Mitwirkung an allen internationalen Gremien eingefroren hatten. Der Besuch der EMPA-Delegation mit Präsident Hans-Gert Pöttering und allen Ausschussvorsitzenden in Gaza im Februar 2009 brachte in der Folge auf der Basis der mediterranen Zusammen-

arbeit die Überwindung dieses Boykotts und die Rückkehr der arabischen Staaten an die Verhandlungstische.

Es war zu diesem Zeitpunkt mit Sicherheit entscheidend, dass gerade das Europäische Parlament den EMPA-Vorsitz inne hatte und ein klares Signal gesetzt hatte, sowohl gegenüber der arabischen Welt, als auch gegenüber der leidgeprüften, im Trümmerfeld lebenden palästinensischen Bevölkerung. „Das Leben eines Palästinensers hat den gleichen Wert wie das Leben eines Israelis“, so Pöttering in Gaza. „Derartige Militäraktionen führen nicht zu einem dauerhaften Frieden in der Region. Das Töten und Verletzen von Zivilisten in derartigem Ausmaß wird die Hamas nur stärken und die Menschen im Gaza-Streifen und die Palästinenser nur noch weiter radikalisieren.“

Die EU wird in der Überwindung des Nahostkonfliktes immer mehr eine gestaltende Rolle einnehmen. Die Palästinenser vertrauen Europa mehr als allen anderen politischen Playern im Nahostkonflikt. Umgekehrt werden die europäischen Staaten ihre ablehnende Haltung und ihre Gesprächsverweigerung mit der Hamas oder der Hisbollah überwinden müssen. Auch Europa kann sich nicht die Gesprächspartner aussuchen, denen die palästinensische Bevölkerung das größere Vertrauen schenkt. Von der PLO wurde die Demokratisierung gefordert, nun kann die internationale Gemeinschaft nicht sagen, falsches Ergebnis, daher lehnen wir die demokratisch gewählte Führung ab. Europa kann hier eine Vorreiterrolle einnehmen.

### Die Europäische Nachbarschaftspolitik<sup>4</sup> – ENP

Oberstes Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ist, wie immer in der Union, die wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Förderung des Handels, die Forcierung von Sicherheit und Stabilität, das Durchsetzen marktwirtschaftlicher Prinzipien und Freihandelszonen sowie allgemein die Hebung des sozialen Wohlstands. Etwas kleiner geschrieben, aber doch klar formuliert werden Ziele wie die Entwicklung von Demokratien, die Durchsetzung von Menschenrechten, von Rechtsstaatlichkeit und von Nachhaltigkeit in der Entwicklung. Unterentwickelt und rudimentär ausgebildet sind dabei eindeutig die Förderung kulturellen Verständnisses, der Zivilgesellschaft, der sozialen Standards sowie der Gleichsetzung von Frau und Mann, obwohl inzwischen Forderungen nach Mobilität, Umweltschutz, Integration von Verkehrsnetzen, Aufbau der wissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit,

---

4 Dazu eingehend Lippert Barbara (2008): Die Europäische Nachbarschaftspolitik: Viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, in: Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, März 2008. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf>.

Bildung und Informationsgesellschaft sowie Einbindung von NGO's bei den sogenannten ENP-Aktionsplänen immer stärker einfließen.

Romano Prodi hatte diese Zielsetzung 2002, die er auch als „Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen“ bezeichnet hatte, folgendermaßen definiert: „Das Ziel besteht darin, auf diese benachbarte Region ein Geflecht von Grundsätzen, Werten und Normen zu übertragen, die das eigentliche Wesen der Europäischen Union ausmachen.“ Eine Zielsetzung war dabei auch neue Institutionen zu schaffen, der die Union und die neuen Partner gemeinsam angehören, wie etwa die Euro-Mittelmeerbank und die Stiftung für den Dialog zwischen Kulturen und Zivilisationen (Anna Lindth-Foundation, Sitz in Alexandria).

Die EMPA selbst hat seit drei Jahren einen Frauenausschuss, einen Ausschuss für Migration sowie einen Ausschuss für Bildung und Kultur gegründet, in denen in den letzten Jahren beachtliche Arbeit geleistet wurde und der Dialog in parlamentarischen Netzwerken forciert wurde. Immerhin kam es in mehreren Ausschusssitzungen zur Beschlussfassung von gemeinsamen Minimalstandards von Frauenrechten, an denen sich die Staaten des Südens besonders intensiv beteiligten.

Hinsichtlich der ENP sind 12 solche bilaterale Aktionspläne (ANP) seit 2005 in Kraft getreten und stellen einen wichtigen Schlüssel zu beiderseitigen Verpflichtungen und Zielen dar, die zwischen dem jeweiligen Partnerland und der EU unterzeichnet wurden. In regelmäßigen Berichten wird über die Erfolge oder Misserfolge sowie über die Fortschritte informiert, die Beteiligung der Nachbarn an EU-Programmen ausgeweitet und Fonds finanziell dotiert. Rückschläge, wie etwa der jüngste israelisch-palästinensische Krieg in Gaza, stellen neue Herausforderungen dar, sind doch sowohl Israel als auch die palästinensischen Autonomiegebiete Partner der EU-Nachbarschaftspolitik, sowohl durch die Aktionspläne als auch durch deren Mitgliedschaft in der EMPA.

Israel hat sich seinerseits im ENP mit der Europäischen Union zur Einhaltung und Durchsetzung der Menschenrechte verpflichtet. Irland hat jüngst im EMPA-Wirtschaftsausschuss in Kairo (2009) diese ENP-Zielverfehlung thematisiert und protokollieren lassen. Irland stellt damit die Frage, ob eigentlich der ENP mit Israel seitens der Europäischen Union ausgesetzt werden müsste. Dies ist insofern interessant, als bisher seitens des Nordens Anläufe der Arabischen Staaten auf Verurteilung Israels oder den Ausschluss aus der Anna-Lindh-Foundation<sup>5</sup>, des nach der ermordeten früheren schwedischen Außenministerin benannten NGO-Netzwerkes im EMPA-Gebiet, abgewehrt wurden.

---

<sup>5</sup> Details zur Stiftungen, benannt nach Anna Lindth (ehem schwedischen Außenministerin), finden sich auf der Website: [www.euromedalex.org](http://www.euromedalex.org). Foundation Profile: The Anna Lindh Foundation is an organisation shared and

Während die euromediterrane Nachbarschaft im parlamentarischen Netzwerk mit der durch Frankreich initiierten Union für das Mittelmeer fusioniert, in den Bereichen „politische Beziehungen“, „Wirtschaft“, „Kultur, Bildung und Migration“, „Frauenrechte“ und seit geraumer Zeit auch im Bereich „Energie, Umwelt und Wasser“ immer mehr eine gemeinsame Sprache und Zielsetzungen findet und die EMPA das einzige Parlament der Welt ist, in dem Israelis, Palästinenser und VertreterInnen der arabischen Staaten in Plenarsitzungen und Ausschüssen mehr oder weniger gut gemeinsam arbeiten, ist eine solche Entwicklung für die Regionen Schwarzmeer, Kaukasus und Baltische See noch Zukunftsmusik.

### Die Östliche Partnerschaft der EU<sup>6</sup>

2008 wurde das neue Zauberwort der „östlichen Partnerschaft“ kreiert. Die ehemalige außenpolitische Kommissarin Benita Ferrero-Waldner hat in einer Rede im November 2007 die Einbeziehung der südkaukasischen Republiken begrüßt und von einem „klaren geopolitischen Imperativ“ gesprochen. Möglicherweise war diese EU-Strategie im Parallelschlalom mit der NATO-Politik und US-Wahlkampfinteressen mit ein Grund für den mutwillig vom Zaun gebrochenen Angriffskrieg Georgiens auf seine durch Russland kontrollierten abtrünnigen Provinzen Abchasien und Südossetien entstanden. Tatsache war jedoch, dass der Nachbar EU in der Folge als Vermittler mit der Eindämmung dieses Konflikts durch die französische Ratspräsidentschaft alle Hände voll zu tun hatte. Nun muss sich jener von Benita Ferrero-Waldner angekündigte „regelmäßige Politikdialog auf hoher Ebene“ noch bewähren, wie die östliche Partnerschaft diesen als Grundstein aufweist. Spätestens die Debatte um die Nabucco-Pipeline und deren Gefahren stellen für die EU eine enorme Herausforderung dar und erfordern Augenmaß wie politisches Fingerspitzengefühl sowie ein auf den Kopfstellen der EU-Energiepolitik.

Sicherlich zielt die östliche Zusammenarbeit vor allem auf die Energiefrage und geopolitische Sicherheitspolitik ab. Die in der internationalen Diskussion umstrittene „Nabucco-Pipeline“ bedeutet nicht nur eine Zusammenarbeit mit dem Iran, der Türkei oder Aserbeidschan, sie widerspricht auch gänzlich den russischen Interessen in der Belieferung Europas und dessen Interessen in dieser sehr instabilen Region. Die Türkei wird dadurch zu einem wichtigen politischen Player und verbessert im Windschatten der Nabucco-Pipeline ihre

---

resourced by over forty Euro-Mediterranean countries, to bring people together as a way to promote dialogue between cultures and respect for diversity. The Foundation leads regional initiatives and support local activities carried out by organisations based across civil society which advocate for a better understanding among people, religions and beliefs, and champion human rights and democracy.

6 Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Östliche Partnerschaft, 3.12.2008, KOM(2008), 823 endg.

Beitrittschancen, obwohl sie – völlig unverständlich seitens der EU – nicht Teil der verkündeten östlichen Partnerschaft ist. Energiepolitisch sind die Ausgaben für dieses Projekt, an denen sich auch Österreich beteiligt, angesichts der EU-Ziele in Richtung erneuerbare Energie, der Forcierung von Sonne, Wind, Erdwärme und Biomasse, nicht zu rechtfertigen und stellen eindeutig einen Rückschritt dar, auch im Kampf gegen den Klimawandel und der Einlösung der 20:20:20-Ziele, die die Steigerung des Anteils an erneuerbaren Energien auf 20% bei gleichzeitiger Reduktion der Treibhausgase bis 2020 bedeuten. Geopolitisch wird mit dem Bau der Nabucco-Pipeline nicht nur ein weiteres Kapitel potentieller Konflikte aufgeschlagen, sondern auch in der sensiblen Kaukasusregion Russland in besonderer Weise herausgefordert. Dies wird noch verschärft durch die US-amerikanischen Bemühungen den Beitritt Georgiens zur NATO zu beschleunigen.

Immerhin stellt die Region des Kaukasus derzeit den tatsächlich gefährlichsten Hotspot in der Weltpolitik dar. Die Türkei ist eine starke wirtschaftliche Ordnungsmacht bzw. Transferland von Dienstleistungen und Geldflüssen, der Iran versucht seine geistige Vorherrschaft mit der missionarischen Entsendung von Predigern und Geistlichen abzusichern. Russland ist in der Region die mit Abstand bedeutendste Militärmacht, die dies als die ihr zugewachsene Einflusszone betrachtet, während die USA ihrerseits sich militärisch in Usbekistan eingekauft hat. Die Konfliktherde in Afghanistan und Pakistan werden durch die Entwicklung in dieser Region stark mit beeinflusst. Es ist daher ein nicht unbedeutendes Signal des Dialogs und des Fortschritts zur Entspannung, dass nun Armenien und die Türkei erstmals ein Abkommen unterzeichnet haben, das zumindest einen kleinen regionalen Aspekt der Entspannung in einer sehr spezifischen Frage darstellt.

Interessant wird natürlich auch die künftige Integration Moldawiens zu bewerten sein. Immerhin verstehen sich zwei Drittel der Einwohner als rumänisch und es leben rund 600.000 BürgerInnen Moldawiens außerhalb des eigenen Staatsgebietes, vornehmlich in der EU, speziell in Rumänien und Italien. Hinzu kommt als eine Parallele zu Bosnien, dass ein Teil der StaatsbürgerInnen Moldawiens mit einem rumänischen Doppelpass ausgestattet ist und besondere Mobilität und Reisefreiheit in der EU genießt. In Bosnien hat ein Drittel der StaatsbürgerInnen einen kroatischen Pass und damit die Visafreiheit gegenüber der EU. Eine Situation, die zu einer Verbitterung der serbischen und vor allem bosnischen MitbürgerInnen führt, die sich dadurch als Menschen Zweiter Klasse in Sachen Mobilität verstehen. Diese Situation ist auch in Moldawien gegeben. Verschärfend kommt in Sachen der ehemaligen UdSSR-Republik hinzu, dass das Problem mit dem separatistischen Transnistrien nach wie vor ungeklärt ist. Moldawien ist jedoch ein Schlüsselstaat in den Nachbarschaftsbemühungen, die organisierte Kriminalität und insbesondere den grausamen Frauenhandel in Europa zu bekämpfen. Moldawien als das Armenhaus Europas benötigt durch eine solche Partnerschaft die Förderung der sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Entwicklung und darf nicht nur eine nachgeordnete Materie sein, da es auch um das spezielle rumänisch-



moldawische Verhältnis geht und andererseits eine starke christlich-türkische Minorität des alten Bessarabiens, das vielfach unbekanntes Volk der Gagausen, mit ihrer innerstaatlichen Autonomie im Gebiet, das Budschak (tartarisch: Winkel) bezeichnet wird, von den Verhandlungen Türkei-EU und Moldawien-EU in besonderer Weise berührt wird.

### Sichere, aber offene Grenzen

Klar ist, die EU will und kann sich keine altbackene Hinterhofpolitik der Marke USA leisten. Zu sehr fordert sie selbst „sichere, aber offene Grenzen“, sie spürt den Migrationsdruck aller Orten bei gleichzeitigem dramatisch wachsendem Arbeitskräftebedarf innerhalb des Unionsgebietes und sie benötigt daher vielfältige wirtschaftliche Kooperationen über die Grenzen hinweg, die sich zum Beispiel energie- und sicherheitspolitisch auch auf die Kaukasus- und Vorderasien-Region beziehen. Wobei die jahrzehntelang verlogene Türkeipolitik der EU kein Maßstab für die nächsten Jahre sein darf. Ebenso wenig die Kosovopolitik, die in Wirklichkeit eine stille Gebietserweiterung der EU am Balkan bedeutet und die EU heute ca 4/5 des Kosovo-Staatshaushaltes bereitstellt. Im Gegenteil: Die Direktorin des Instituts für Europäische Politik (IEP)<sup>7</sup>, Barbara Lippert, plädiert für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik und deren schrittweise Intensivierung statt weniger kluger Kompromisse. 2008 sind eine Reihe von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen etwa mit der Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien, Marokko oder Aserbaidschan sowie Belarus ausgelaufen. Hier fordert Frau Lippert sinnvoller Weise Assoziierungsabkommen neuen Typs, die über den Status quo hinausgehen und neue Anreize für Kooperationen schaffen. Damit könnte die EU auch den gemeinsamen Kampf mit den Nachbarn gegen die organisierte Kriminalität, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, den Frauensklavenhandel, die Sicherheit von Energielieferungen oder die Abwehr des internationalen Terrorismus schrittweise gewinnen und das extreme soziale Gefälle durch Wohlstandszuwächse abschwächen. Romano Prodi skizzierte bei der 6. Weltkonferenz des Studienverbandes der Europäischen Gemeinschaft 2002 den Charakter und die Zielsetzung dieser Nachbarschaftspolitik als attraktiv, da sie Aussichten eröffnet und einen dynamischen Raum schafft. Eine, die die Partner zu einer engeren Zusammenarbeit mit der EU motiviert und gleichzeitig in einem dynamischen Prozess vonstatten geht.

Nicht zu vergessen sind ernsthafte Zielsetzungen im Kampf gegen den Klimawandel und die Kooperation und die Zusammenarbeit für eine nachhaltige Entwicklung sowie die Förderung erneuerbarer Energien. Eine Zielsetzung, die wiederum im jüngst gegründeten Ad-hoc-Ausschuss Energie, Umwelt und Wasser ihre Umsetzung erlebt. Bereits die ersten Bera-

---

<sup>7</sup> Die Website dazu: [www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de).

tungen zeigen die hohe Bereitschaft der Mitgliedsstaaten insbesondere der südlichen Staaten, verspätet aber doch den Einsatz der erneuerbaren Energie voranzutreiben, Energieeffizienz-Maßnahmen auf die Agenda nationalstaatlichen Handels zu setzen und den dringenden Bedarf an Trink- und Nutzwasser mit der Schaffung von Hydrosolaranlagen zu decken. Im Juni 2009 entschieden bei einer Konferenz die Außen-, Energie-, Umwelt-, Regional- und Verkehrsminister der Union für das Mittelmeer, die Dotierung der Implementierung des mediterranen Solarplans mit fünf Milliarden Euro auszustatten, das ist exakt jene Summe, die die EU zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise aufgestellt hatte. Spannend dabei ist, dass mit diesem Paradigmenwechsel die Wirtschaftskrise mit Instrumenten gegen die tickende Klimakrise bekämpft wird, eine Forderung, die in allen Nationalstaaten mehr oder weniger auf der Tagesordnung steht. Auf jeden Fall erhöhen all diese Maßnahmen die Hebung dessen, was man als „Human Security“ bezeichnet.

### Region Kaliningrad

Letztlich ist es durchaus überlegenswert, ähnlich der euromediterranen Zusammenarbeit, die ihre Wurzeln im Barcelona-Prozess hat, einen ähnlichen parlamentarischen Körper etwa im Schwarzen Meer oder sogar in der Baltischen See zu schaffen. Hier kommt es ja zu einer spannenden Frage, wie Europa und Russland mit jenem Gebiet um Kaliningrad umgehen, das durch die EU-Erweiterung vom Mutterland gänzlich abgetrennt wurde. Nun hat die EU sogenannte Korridore geschaffen, die früheren Generationen noch von der Autofahrt nach Westberlin durch die frühere DDR in Erinnerung sind. Russland kann die Region Kaliningrad gänzlich zur Seite schieben oder innerhalb der EU eine Art Hongkong schaffen. Derzeit deutet seitens der russischen Politik vieles darauf hin, dass diese Region benachteiligt und in dessen Entwicklung wenig investiert wird. Die EU-Russland-Politik wird daher speziell einen Fokus darauf legen müssen, denn vielfach wurden durch diese EU-Erweiterungen im Grenzraum der baltischen Staaten, Polens und Russlands Familien stärker voneinander getrennt, als dies vormals der Fall war.

Die Frage Russland und die EU ist daher nicht nur auf energiepolitische Aspekte reduziert. Spätestens dann, wenn Montenegro, das visafreie russische Investitions- und Urlaubsparadies an der Adriaküste, EU-Mitglied wird und viele der dort ansässigen russischen Familien plötzlich inmitten der EU leben, wird es eine spannende Frage sein, ob dies mit neuen Staatsbürgerschaften oder sonstigen Ausnahmen gelöst wird. Die EU jedenfalls sollte ihrerseits Kaliningrad als eine Chance spezieller und intensiver Zusammenarbeit mit einer Region auf russischem Territorium erkennen und auch im Rahmen der Nachbarschaftspolitik entsprechende Aktionspläne für die Region Kaliningrad entwickeln, denn Kaliningrad kann ohne enge Kooperation nicht aus der politisch-geographischen Sackgasse herauskommen.

## Fazit

Doch vorerst gilt für 2009 der verkündete Ausbau der „östlichen Zusammenarbeit“, der jedoch völlig unverständlich die Türkeifrage ausklammert. Wobei es allen besonnenen Kräften fernab von Mikrofonen innerhalb der Union mittlerweile dämmert, dass die EU und die Türkei auf jeden Fall eine sehr spezielle Form des Verhältnisses finden müssen. Immerhin stellen die türkischstämmigen EU-BürgerInnen die größte Minderheit innerhalb der Union dar, die gemeinsam mit dem Arbeitsemigranten mehr Menschen umfasst, als etwa die Mitgliedstaaten Niederlande, Schweden oder Österreich an StaatsbürgerInnen aufweisen. Die Türkei ist für die EU von so hohem Stellenwert, wie etwa der Ausgleich mit Russland. Europäisches Leadership ist gefordert, aber nicht das gegenwärtige Trauerspiel. Nur am Beispiel Türkei (und Bosnien) – vor allem mit der liberalen Religionsgruppe der Aleviten, der in der Türkei ca 35% und innerhalb der EU wohl über 70% der Gläubigen angehören – kann der Dialog zwischen dem christlich dominierten Abendland und dem islamisch geprägten Morgenland gelingen.

Wie auch immer sich die EU-Nachbarschaftspolitik entwickeln wird, sie stellt einen enorm dynamischen, vorerst jedoch vielfach unbemerkten Faktor dar, und sie sollte letztlich ein Dialog auf der Grundlage gemeinsamer Grundsätze und Werte sein. Doch es müssen die Union als auch die Nachbarländer wiederholt und nachdrücklich daran erinnert werden, dass es im Speziellen auch um die Förderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren geht, damit die Aktionspläne – etwa in den zentralen Bereichen Soziales und Umwelt – nicht vernachlässigt werden und marginal ausfallen. Über allem sollte daher nicht nur die Regelung von Handelshemmnissen und Freihandelszonen oder die Abwehr von Flüchtlingen stehen, sondern die gezielte Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und die Verwirklichung des diesbezüglichen europäischen Fahrplans. Eine solche Gleichstellung bedeutet nämlich gleichzeitig die Herausbildung nachhaltiger demokratischer Strukturen, die Durchsetzung von Menschenrechten sowie von Armutsbekämpfung und Umweltschutz.



# Die außenpolitische Funktion der Tibet Intergroup

Thomas Mann / Marco Reuter

---

*„I thank the European Parliament for the consistent display of concern and support for the just and non-violent Tibetan struggle. Your sympathy, support and solidarity have always been a great source of inspiration and encouragement to the Tibetan people, both in and outside of Tibet.“ S. H. der 14. Dalai Lama in seiner Ansprache vor dem Plenum des Europäischen Parlaments in Brüssel am 4. Dezember 2008*

## Einleitung

Artikel 32 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments für die 7. Wahlperiode bestimmt, dass „einzelne Mitglieder (...) interfraktionelle Arbeitsgruppen oder andere inoffizielle Mitgliedergruppierungen bilden [können].“<sup>1</sup> Die Tibet Intergroup des Europäischen Parlaments (TIG) ist eine solche „interfraktionelle Arbeitsgruppe“. Sie wurde mit Beginn der 3. Wahlperiode 1989 von dem französischen Europaabgeordneten Michel Hervé<sup>2</sup> ins Leben gerufen und gehört damit zu den ältesten Intergruppen<sup>3</sup> des Europäischen Parlaments. Der Tibet Intergroup gehören zur Zeit rund 120 Europaabgeordnete als ständige Mitglieder an. Die TIG zählt damit zu den größten Intergruppen des Europäischen Parlaments. Welche Funktionen und welche Bedeutung aber hat die TIG im außenpolitischen Kontext? Die Antwort aus tibetischer Sicht lautet: „The European Parliament has become the main base of support for Tibet within the European Union. Largely as a result of various efforts made by the Tibet Intergroup. The Intergroup’s efforts have shed a spotlight on China’s ongoing repression of Tibet and its people and have done much within the European political realm to provide practical help and support for a peaceful and just future for the Tibetans.“<sup>4</sup>

Im folgenden 1. Kapitel soll die Geschichte der TIG in den Kontext der EU-Politik gegenüber China gestellt werden. Das 2. Kapitel erläutert den Rechtsrahmen des Europäischen Parlaments für die Organisation und Arbeit der Intergruppen und stellt die TIG in den Kon-

---

1 Europäisches Parlament: Geschäftsordnung für die 7. Wahlperiode; Brüssel Juli 2009, Art 32, 29.

2 Der französische Politiker Michel Hervé (Parti Socialiste) war von 1989 bis 1994 Mitglied des Europäischen Parlaments und Mitglied im Ausschuss für Energie, Forschung und Technologie.

3 Die Begriffe „Intergruppe“ und „Intergroup“ werden im Folgenden synonym zum Begriff „interfraktionelle Arbeitsgruppe“ der Geschäftsordnung verwendet. Die TIG wird im deutschen Sprachgebrauch als „Intergroup“ bezeichnet.

4 The European Parliament and Tibet (2004): Supporting Non-violence, ICT Europe, Amsterdam, 4.

text anderer interfraktioneller Arbeitsgruppen und informeller Netzwerke im Europäischen Parlament. Im 3. Kapitel werden die Funktionen von Intergruppen im Allgemeinen und von der TIG im Besonderen dargestellt. Am Beispiel der TIG werden den Funktionen politische Instrumente zugeordnet und vertieft dargelegt. Im letzten Kapitel wird eine politikwissenschaftliche Einordnung vorgenommen und aus der vorangegangenen deskriptiven Betrachtung werden Schlussfolgerungen für die außenpolitische Relevanz der TIG abgeleitet.

### Chronologie: Die Tibet Intergroup im außenpolitischen Kontext

Im Europäischen Parlament ist die Tibet-Frage bereits in der 2. Wahlperiode (1984-1989) aufgegriffen worden. Am 14. Oktober 1987 wurde die erste Resolution zur Situation in Tibet vom Plenum verabschiedet.<sup>5</sup> Das Europäische Parlament war zudem die erste Volksvertretung in Europa, die dem Dalai Lama 1988 ein Forum bot, wenn auch nicht im Plenum. Am 15. Juni 1988 unterbreitete er den Parlamentariern in seiner Straßburger-Rede einen förmlichen Verhandlungsvorschlag mit der Volksrepublik China, in dem er klarstellte, dass er keine Abspaltung und auch keine Unabhängigkeit für Tibet fordert. Am 15. März 1989, wenige Wochen vor dem Blutbad auf dem Platz des Himmlischen Friedens, folgte die zweite EP-Resolution zu Tibet.<sup>6</sup>

Der Aufbau von wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China war in den 1980er Jahren noch in den Anfängen begriffen. Erst 1975 hatte man gegenseitig offizielle diplomatische Beziehungen aufgenommen. Die EU honorierte damit die chinesische Politik der Öffnung. 1978 wurde das erste Handelsabkommen unterzeichnet, 1985 folgte ein Abkommen zur Vertiefung der Außenhandelsbeziehungen. 1988 eröffnete die EU-Kommission eine Außenstelle in China.<sup>7</sup> Die blutige Niederschlagung der Protestbewegung auf dem Tian'anmen-Platz am 3. und 4. Juni 1989 beendete abrupt diese Politik der Annäherung. Neben den USA verhängte auch die EU ein Waffenembargo. Der Europäische Rat beschloss am 27. Juni 1989, die Beziehungen zur Volksrepublik „auf hoher Ebene“ auszusetzen.

Das Tian'anmen-Massaker war auch zentraler Beweggrund für die Gründung der Tibet Intergroup nach den Europawahlen im Juni 1989. In der 3. Wahlperiode von 1989 bis 1994 zählte die TIG wenige Mitglieder, die allerdings in jeder Plenarwoche in Straßburg Inter-

5 Europäisches Parlament B2-1008, 1013, 1027, 1053 und 1070/87: Resolution on the situation in Tibet.

6 Europäisches Parlament B2-1508, 1511, 1524 und 1540/88: Resolution on human rights in Tibet.

7 Zur Geschichte der Außenbeziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China: Europäisches Parlament/Nuttin, Xavier: Außenbeziehungen der EU: Volksrepublik China und Taiwan, Europäisches Parlament 07/2008, [www.europarl.europa.eu/parliament/expert.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert.html), zugegriffen am 15.09.2009.

group-Sitzungen durchführten und gemeinsam mit externen Experten die aktuelle Lage in Tibet debattierten.<sup>8</sup> Im September 1993 gelang es, die dritte Resolution zu Tibet im Europäischen Parlament zu verabschieden.<sup>9</sup>

Michel Hervé schied mit den Europawahlen 1994 aus dem Europäischen Parlament aus. Von 1994 bis zum Ende seines Mandats 1999 übernahm der konservative britische Europaabgeordnete James Moorhouse<sup>10</sup> die Leitung der Tibet Intergroup. Er entschloss sich, die Intergruppe neu zu strukturieren und ernannte fünf gleichberechtigte Vize-Präsidenten.<sup>11</sup> Der Gruppe gelang es, bis Mitte 1999 acht Resolutionen des Europäischen Parlaments zur Lage in Tibet zu initiieren,<sup>12</sup> darunter 1998 eine Resolution, in der die Ernennung eines Sondergesandten der EU für Tibet gefordert wird (B4-0076 und 0097/98).

Die hohe Anzahl an Resolutionen war die Reaktion auf den Prozess der schrittweisen Wiederaufnahme der Beziehungen zwischen der EU und China ab 1994, den die TIG und das Europäische Parlament kritisch begleiteten. Meilensteine der Wiederbelebung der Beziehungen waren zwei Kommissionsmitteilungen, die vom Rat angenommen wurden. Im Juli 1995 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung zur „langfristigen Politik der Europäischen Union gegenüber China“, 1998 eine Mitteilung zur „umfassenden Partnerschaft mit China“. <sup>13</sup> Der politische Dialog mit der Volksrepublik China umfasst seither „regelmäßige Treffen zwischen der EU-Troika und China auf Ministerebene sowie Konsultationen auf hoher Ebene zwischen der Kommission und China, Ad-hoc-Treffen der Außenminister, zwei jährliche Treffen zwischen dem chinesischen Außenminister und dem Botschafter der EU in Peking und zwei jährliche Treffen zwischen dem Außenminister des die EU-Präsidentschaft

8 Die exakte Anzahl der Mitglieder und ihre Fraktionszugehörigkeit sind nicht bekannt. Mit den Europaabgeordneten Michel Hervé und James Moorhouse waren zumindest die sozialistische bzw. die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas sowie die Europäische Volkspartei vertreten. Die Mitgliedschaft deutscher Europaparlamentarier ist nicht gesichert.

9 Europäisches Parlament: B3-1257 und 1307/93: Resolution on the detention of the Tibetan Gendun Richen, Loosang Yontam and Damchoe Pemo and other violations of human rights in Tibet.

10 Der britische Politiker James Moorhouse (Conservative and Unionist Party) war von der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 bis 1999 Mitglied des Europäischen Parlaments. 1994 bis 1999 war er Mitglied im Unterausschuss für Menschenrechte, von 1994 bis 1998 stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Sicherheit und Verteidigungspolitik. Wie Michel Hervé war er viele Jahre Mitglied der Japan-Delegation des Europäischen Parlaments. Am 8.10.1998 wechselte er in die Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas.

11 James Moorhouse (GB/Fraktion der Europäischen Volkspartei), Jannis Sakellariou (Deutschland/ Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas), Jessica Larrive (NL/Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas), Adelaide Aglietta (Italien/Fraktion die Grünen), Olivier Dupuis (Italien/Fraktionslos). Siehe auch: The Tibetan Parliamentary and Policy Research Centre (TPPRC), <http://www.tpprc.org/european-parliament.html>, zugegriffen am 14.09.2009.

12 Entschlüsse des Europäischen Parlaments zu Tibet vom 17. Mai 1995, 13. Juli 1995, 14. Dezember 1995, 18. April 1996, 23. Mai 1996, 13. März 1997, 16. Januar 1998 und 13. Mai 1998.

13 Siehe zur Geschichte der Außenbeziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China: Europäisches Parlament/Nuttin, Xavier: Außenbeziehungen der EU: Volksrepublik China und Taiwan, Europäisches Parlament 07/2008, [www.europarl.europa.eu/parliament/expert.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert.html), zugegriffen am 15.09.2009.

ausübenden Landes und dem chinesischen Botschafter in der Hauptstadt des betreffenden Landes.“<sup>14</sup>

Bereits in der Phase der Annäherung bis 1989 verfolgten EU-Kommission und Rat die „Ein-China-Politik“. Diese politische Grundhaltung wurde auch nach der Niederschlagung des Volksaufstandes von 1989 beibehalten. Bis heute unterhält die EU keine diplomatischen Beziehungen zu Taiwan. 1991 wurde die Taiwan Freundschaftsgruppe im Europäischen Parlament gegründet, um die Kontakte zwischen der EU und Taiwan zu verbessern.<sup>15</sup>

1996 initiierte die TIG den zweiten Besuch des Dalai Lama im Europäischen Parlament. Das Oberhaupt der Tibeter sprach im Oktober 1996 im Fraktionssaal der Fraktion der Europäischen Volkspartei in Straßburg zu zahlreichen Abgeordneten verschiedener Fraktionen. Eine Ansprache vor dem Plenum des Europäischen Parlaments wäre einer diplomatischen Anerkennung gleich gekommen. Dass er überhaupt im Europäischen Parlament ein Forum erhielt, ist auf den 1996 erstmals etablierten Menschenrechts-Dialog zwischen der EU und der Volksrepublik China zurückzuführen. Seit 1996 treffen sich die Vertreter der EU-Troika und der chinesischen Regierung zweimal im Jahr und diskutieren aktuelle Menschenrechtsfragen. Diplomatische Interventionen zur Verhinderung des Dalai Lama-Besuchs hätten 1996 die Fortführung dieses dialogorientierten Ansatzes in Frage gestellt.

Mit der Europawahl 1999 schieden über die Hälfte der TIG-Mitglieder aus. Am 16.09.1999 wurde der deutsche CDU-Europaabgeordnete Thomas Mann in Straßburg zum Präsidenten der TIG gewählt. Außerdem wurden drei Vize-Präsidenten nominiert: Ulla Sandbaek (DK, Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede), Marieke Sander Ten Holte (NL, Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas) und der bekannte Bergsteiger und Europaabgeordnete Reinhold Messner (Italien, Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz). Thomas Mann richtete erstmals ein TIG-Sekretariat ein, das von einer Generalsekretärin geführt wird. Die Tibet Intergroup wuchs auf 31 „ständige“ Mitglieder an, die regelmäßig an den Sitzungen der Intergruppe teilnahmen und aus allen Fraktionen des Europäischen Parlaments stammten.

In der 5. Wahlperiode (1999-2004) wurde die China-Politik der EU durch das Strategiepapier der Kommission „Die China-Strategie der EU“ bestimmt, das auf eine Normalisierung und Vertiefung der Beziehungen abzielte. Die TIG begleitete diesen Prozess intensiv, indem sie die Verabschiedung zahlreicher Resolutionen zu kontroversen Themen erreichen konnte:

<sup>14</sup> Europäisches Parlament/Nuttin, Xavier: Außenbeziehungen der EU: Volksrepublik China und Taiwan, Europäisches Parlament 07/2008, [www.europarl.europa.eu/parliament/expert.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert.html), zugegriffen am 15.09.2009.

<sup>15</sup> Taipei Journal vom 15. Dezember 2000.



- zur Menschenrechtslage die EP-Resolutionen B5-0139/2000, B5-0083/2000, B5-0377/2000, B5-0046/2001, B5-0294/2001, P5\_TA (2002) 0057 und P5\_TA (2003) 0034;
- zur generellen Lage in Tibet die EP-Entschlüsse B5 0641/2000 und P5\_TA (2002) 0179;
- zur Religionsfreiheit in China die EP-Resolution B5-0145/2001;
- zur Gastgeberschaft der Volksrepublik China für die Olympischen Spiele die Entschlüsselung B5-0524/2001
- und zur Aufrechterhaltung des EU-Waffenembargos gegen China die Entschlüsselung P5\_TA (2003) 0599.

Höhepunkt der ersten Amtszeit von Thomas Mann war die Organisation und Durchführung des dritten Besuchs des Dalai Lama im Europäischen Parlament in Straßburg im Oktober 2001. Das Oberhaupt der Tibeter durfte erstmals in der Geschichte des Europäischen Parlaments im Plenarsaal zu den Abgeordneten sprechen. 1988 und 1996 war dies (auch auf massiven chinesischen Druck hin) nicht möglich gewesen. 2001 bewarb sich China jedoch um die Ausrichtung der Olympischen Spiele 2008, so dass der diplomatische Druck verhalten blieb. Zum Abschluss der Legislatur im Januar 2004 folgte Paula Dobriansky, US Undersecretary of State for Democracy and Global Affairs und Koordinatorin der Regierung von US-Präsident Bush für Tibet einer Einladung der TIG zu ihrer Sitzung in Straßburg.

Zu Beginn der 6. Wahlperiode (2004-2009) unterschrieben 120 Europaabgeordnete aller Fraktionen eine Erklärung zur erneuten Anerkennung der TIG durch die Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments (siehe auch Kapitel 2 Regularien). Die Fraktionsvorsitzenden der Europäischen Volkspartei, der Grünen und der Union für das Europa der Nationen schlossen sich diesem Votum an, so dass die TIG erneut als anerkannte Intergroup des Europäischen Parlaments ihre Arbeit aufnehmen konnte. Thomas Mann wurde im Amt bestätigt. Zu Vizepräsidenten wurden die Europaabgeordneten Lissy Gröner (Deutschland, Sozialdemokratische Fraktion), Marcin Libicki (Polen, Fraktion Union für das Europa der Nationen), Eva Lichtenberger (Österreich, Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz), Bill Newton Dunn (GB, Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa) gewählt. Mit Eva Lichtenberger und Marcin Libicki waren auch Mitglieder der China-Delegation des Europäischen Parlaments in der Führung der TIG vertreten.

Mit der Osterweiterung der EU 2004 stieg die Anzahl der Europaabgeordneten von 626 auf 785. Aufgrund der historischen Erfahrungen mit der Unterdrückung des eigenen Volkes durch fremde Regime stieß die Arbeit der TIG auf große Resonanz bei den neuen osteuropäischen Abgeordneten. Die Zahl der ständigen Mitglieder konnte in der 6. Wahlperiode auf über 70 verdoppelt werden.

Die Beziehungen zwischen der EU und China wurden in der 6. Wahlperiode des Europäischen Parlaments intensiviert. Diese Zielsetzung findet ihren Ausdruck im Titel der Kommissionsmitteilung vom Dezember 2006: „Die Beziehungen EU – China: Mit der engeren Partnerschaft wächst die Verantwortung“. Xavier Nuttin, China-Experte in der Generaldirektion Außenpolitik des Europäischen Parlaments, urteilt: „[Die Mitteilung] signalisiert, dass die EU ihr umfassendes Engagement in China fortzuführen und weiter zu intensivieren beabsichtigt.“<sup>16</sup> Die kritische Auseinandersetzung mit der Frage Tibets und der Lage der Menschenrechte muss nach Auffassung der TIG integraler Bestandteil einer engeren Partnerschaft sein.

Dieser Haltung konnte die TIG durch zahlreiche Resolutionen zu kontroversen Themen Ausdruck verleihen:

- zur Menschenrechtslage in Tibet im Allgemeinen mit den Entschließungen P6\_TA(2005)0051, P6\_TA(2005)0533, P6\_TA(2005)0150, P6\_TA(2007)0165, P6\_TA(2008)0193 und P6\_TA(2009)0385;
- zum Fall des zum Tode verurteilten Lamas Tenzin Delek Rinpoche<sup>17</sup> mit den Resolutionen P6\_TA(2004)0067, P6\_TA(2005)0010 und P6\_TA(2005)0416;
- zu den Beziehungen zwischen der EU und China durch die Entschließung P6\_TA(2006)0346;
- zur Lage in Tibet im Allgemeinen mit der Resolution P6\_TA(2006)0465;
- zum Dialog zwischen der chinesischen Regierung und den Gesandten des Dalai Lama durch die Entschließung P6\_TA(2007)0055;
- zum EU-China-Gipfel 2007 mit der Resolution P6\_TA(2007)0622;
- zu den Olympischen Spielen 2008 durch die Entschließung P6\_TA(2008)0362
- und zum 50. Jahrestag des tibetischen Aufstands sowie zum Dialog zwischen dem Dalai Lama und der chinesischen Regierung über die Resolution P6\_TA-PROV(2009)0142.

Der TIG gelang es, den vierten Besuch des Dalai Lamas im Europäischen Parlament in Brüssel im Dezember 2008 zu ermöglichen. Erneut konnte er im Plenarsaal zu den Abgeordneten sprechen. Die TIG forderte nach dem Beginn der tibetischen Demonstrationen am 10. März 2009 eine offizielle Stellungnahme der europäischen Institutionen zu den Menschenrechtsverletzungen in China. In Schreiben wandten sich TIG-Mitglieder an die EU-Kommission und forderten sie auf, entschlossen das Verhalten der Chinesen gegenüber den Tibetern zu verurteilen und im Rahmen des EU-China-Dialogs zu thematisieren. Die Realisierung einer

16 Europäisches Parlament/Nuttin, Xavier: Außenbeziehungen der EU: Volksrepublik China und Taiwan, Europäisches Parlament 07/2008, [www.europarl.europa.eu/parliament/expert.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert.html), zugegriffen am 15.09.2009.

17 Für weitere Informationen: Fallbeispiel des Lamas Tenzin Delek Rinpoche in Kapitel 3.2.

echten Autonomie Tibets und ein Ende der Repression innerchinesischer Opposition müsse als Bedingung an weitere Handelsabkommen geknüpft werden.<sup>18</sup>

Die Tibet Intergroup steht nach der Europawahl im Juni 2009 vor ihrer erneuten Gründung.

### Regularien: Intergruppen im formalen Korsett des Europäischen Parlaments

Bis Mitte der 90er Jahre war der Gründung und Arbeit von Intergruppen im Europäischen Parlament kein formaler Rahmen gesetzt. Zu Beginn der 5. Wahlperiode, am 16. Dezember 1999, verabschiedete die Konferenz der Präsidenten<sup>19</sup> verbindliche Regelungen zur Organisation und Stellung der Intergruppen.<sup>20</sup>

Demnach sind Intergruppen kein Organ des Europäischen Parlaments (Artikel 1). Die Fraktionen können eine begrenzte Anzahl von registrierten Intergroups technisch unterstützen (etwa indem sie Räume mit Übersetzungskabinen und Dolmetschern zur Verfügung stellen). Bezeichnungen für Intergruppen, die zur Verwechslung mit offiziellen Organen des Europäischen Parlaments (Ausschüssen oder Delegationen) führen könnten, sind untersagt (Artikel 2). Dieses „Verwechslungsverbot“ ist sanktionsbewehrt. Sollten Intergruppen dagegen verstoßen, kann das Europäische Parlament ihnen die Nutzung technischer Anlagen des Europäischen Parlaments untersagen (zB die notwendigen Räumlichkeiten mit Übersetzungskabinen).

In Verbindung mit dem Verwechslungsverbot dürfen Intergruppen keine Aktivitäten ausüben, „which are likely to have an adverse effect on relations with other Institutions of the Union or relations with non-member countries.“<sup>21</sup> Dieses „Nachteiligkeits-Verbot“ ist kritisch zu sehen, da der Begriff der „nachteiligen Effekte (adverse effect)“ unbestimmt bleibt und somit für Interpretationen offen steht. Für den Fall, dass „nachteilige Effekte“ auftreten,

18 Tibet Intergroup im Europäischen Parlament, Stellungnahme zu aktuellen Entwicklungen in der Tibet-Frage, Brüssel, November 2008.

19 „Eine wichtige Rolle bei der Organisation der parlamentarischen Arbeit spielt die „Konferenz der Präsidenten“ (die nicht mit dem Präsidium zu verwechseln ist). In diesem Gremium kommen der Präsident des Europäischen Parlaments und die Vorsitzenden der Fraktionen, also die Vertreter der verschiedenen politischen Richtungen im Parlament, zusammen. Der Konferenz gehören ferner zwei Vertreter der fraktionslosen Mitglieder an, die jedoch über kein Stimmrecht verfügen. Die Konferenz der Präsidenten fasst ihre Beschlüsse durch einen Konsens oder durch eine nach Maßgabe der Anzahl der Abgeordneten einer jeden Fraktion gewichtete Abstimmung.“ (Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland), www.europarl.de, zugegriffen am 17.09.2009.

20 Europäisches Parlament 1999, Rules governing the establishment of Intergroups, Decision of the Conference of Presidents of 16 December 1999, PE 282.037.

21 Europäisches Parlament 1999, Rules governing the establishment of Intergroups, Decision of the Conference of Presidents of 16 December 1999, PE 282.037, S. 1 Art 3, Satz 1.

sind keine Sanktionsmaßnahmen vorgesehen. Verwechslungs- und Nachteiligkeitsverbot zeigen, dass politischer Schaden durch Verwechslungen von Intergruppen mit dem Europäischen Parlament und seiner offiziellen politischen Haltungen insbesondere gegenüber Drittstaaten vermieden werden sollte.

Die DG Medien des Europäischen Parlaments führt als weitere Gründe für die Verabschiedung der Regelungen an, dass „die Zahl der Intergroups (...) in der Folge [der ersten Europawahl 1979] rasch zu[nahm], sodass sich die offiziellen Parlamentsorgane in den 90er Jahren veranlasst sahen, die Intergroups und deren Anerkennung zu regulieren. Auch der Einfluss von externen Interessengruppen auf die Meinungsbildung im Parlament durch die Intergroups machte klare Regeln notwendig.“<sup>22</sup>

Mit der Entscheidung vom 16. Dezember 1999 regulierte die Konferenz der Präsidenten auch den Gründungsprozess von Intergruppen. Demnach müssen mindestens drei Fraktionen des Europäischen Parlaments die Unterstützung einer Intergruppe erklären und per Unterschrift des oder der Fraktionsvorsitzenden bestätigen (Artikel 4). Die Anzahl der Unterschriften, die eine Fraktion zur Unterstützung einer Intergruppe leisten darf, ist allerdings begrenzt und richtet sich nach der Anzahl der Mitglieder der Fraktion im Europäischen Parlament.

Für die 6. Wahlperiode wurde folgender Verteilerschlüssel für Unterschriften durch die Konferenz der Präsidenten am 21. Oktober 2004 festgelegt: EVP-ED 21, SPE 21, ALDE 10, VERTS/ALE 8, GUE/NGL 8, IND/DEM 6, UEN 5. Somit konnten maximal 26 Intergruppen im Europäischen Parlament gegründet werden. In der 6. Wahlperiode wurde diese Höchstzahl mit 24 Intergruppen leicht unterschritten (siehe Tabelle 1: interfraktionelle Arbeitsgruppen in der 6. Wahlperiode).

Mit Beginn der 7. Wahlperiode wurden mit Artikel 32 Regelungen zu Intergruppen in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments aufgenommen. Sie werden darin als „interfraktionelle Arbeitsgruppen“ bezeichnet. Die Regelungen zur Gründung von Intergruppen in der Fassung vom 21. Oktober 2004<sup>23</sup> finden weiterhin Anwendung. Das „Verwechslungsverbot“ hat Aufnahme in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments gefunden: „Diese Gruppierungen dürfen keinen Tätigkeiten nachgehen, die zu Verwechslungen mit den offiziellen Tätigkeiten des Parlaments oder seiner Organe führen könnten.“<sup>24</sup> Wie bereits im Beschluss der Konferenz der Präsidenten von 1999 niedergelegt, gilt auch weiterhin

22 Europäisches Parlament, Direktion Medien, 19.03.2007: Fraktionsübergreifendes Engagement: die „Intergroups“ der Europa-Abgeordneten (REF: 20070314STO04219).

23 Europäisches Parlament 2004, Rules governing the establishment of Intergroups, Decision of the Conference of Presidents of 21 October 2004, PE 339.492.

24 Europäisches Parlament: Geschäftsordnung für die 7. Wahlperiode; Brüssel Juli 2009, Artikel 32, Punkt 2, Satz 1, 29.

das „Transparenzgebot“, dh die Intergruppen müssen „jedwede externe Unterstützung“ bei den Quästoren<sup>25</sup> des Europäischen Parlaments angeben.<sup>26</sup> Die Angaben werden in einem Register öffentlich zugänglich gemacht.<sup>27</sup>

Die Europaabgeordneten haben die freie Wahl, ob bzw wie vielen und welchen interfraktionellen Arbeitsgruppen sie sich anschließen. Der Entscheidung der Intergroup-Mitglieder bleibt auch die Binnenorganisation der Intergruppen überlassen. Nur wenige interfraktionale Arbeitsgruppen verfügen über Sekretariate, in der Regel haben sie sich auch keine Geschäftsordnung zB für die Bestimmung des Präsidenten und der Vizepräsidenten gegeben. Der Status der Mitgliedschaft in einer Intergruppe ist ebenfalls nicht vom Parlament vorgegeben. In der Regel werden diejenigen als „ständige“ Mitglieder bezeichnet, die regelmäßig an den Sitzungen teilnehmen. Bei der Tibet Intergroup erklären die Abgeordneten per Unterschrift ihre Mitgliedschaft. Die Teilnahme an den Sitzungen in Straßburg ist nicht verpflichtend.

Neben den offiziell registrierten Intergroups gab es in der 6. Wahlperiode rund 20 informelle Netzwerke von Abgeordneten. Beispiele sind die „EU-China Friendship Group“, die „Freunde des Fußballs“, die „Allianz für die Rechte des Kindes“ oder die Kangaroo Group, die sich für den freien Verkehr von Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen in der EU einsetzt. Neben Europaabgeordneten gehören ihr z.B. auch Kommissionsbeamte an.<sup>28</sup> Einige Mitglieder der „EU-China Friendship Group“ sind auch Mitglieder der Tibet Intergroup.

25 „Die Quästoren sind mit Verwaltungs- und Finanzaufgaben betraut, die die Abgeordneten und ihre Arbeitsbedingungen unmittelbar betreffen. Beispielsweise achten sie darauf, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments über die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Infrastrukturen verfügen.“ Europäisches Parlament Informationsbüro für Deutschland, [www.europarl.de](http://www.europarl.de), zugegriffen am 17.09.2009.

26 Europäisches Parlament: Geschäftsordnung für die 7. Wahlperiode; Brüssel Juli 2009, Art 32, Punkt 2, Satz 3, 29.

27 Europäisches Parlament 2004, Rules governing the establishment of Intergroups, Decision of the Conference of Presidents of 21 October 2004, PE 339.492, Art 7 und 8.

28 Europäisches Parlament, Direktion Medien, 19.03.2007: Fraktionsübergreifendes Engagement: die „Intergroups“ der Europa-Abgeordneten (REF: 20070314STO04219).

Präsident	Name der Intergruppe	Partenchafts-Fraktionen <sup>29</sup>
MANN Thomas	TIBET INTERGROUP	PPE/DE, Verts/ALE, UEN
EBNER Michl	FIELDSPORTS, FISHING AND CONSERVATION	PPE/DE, IND/DEM, UEN
CASACA Paulo	WELFARE AND CONSERVATION OF ANIMALS	PPE/DE, PSE, Verts/ALE
PANAYOTOPOULOS -CASSIOTOU Maria	FAMILLE ET PROTECTION DE L'ENFANCE	PPE-DE, IND/DEM, UEN
BEAZLEY Christopher	BALTIC EUROPE	PPE/DE, PSE, ALDE
LEINEN Jo	FEDERALIST INTERGROUP FOR THE EUROPEAN CONSTITUTION	PPE, PSE, ALDE
TABAJDI Csaba Sándor	TRADITIONAL NATIONAL MINORITIES CONSTITUTI- ONAL REGIONS AND REGIONAL LANGUAGES	PPE/DE, PSE, ALDE
HIERONYMI Ruth	CINEMA, AUDIOVISUAL POLICY AND CULTURAL DIVERSITY	PPE/DE, PSE, GUE/NGL
ROURE Martine	FOURTH WORLD EUROPEAN COMMITTEE	PPE/DE, PSE, GUE/NGL
STEVENSON Struan	CONSERVATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN PARLIAMENT	PPE/DE, PSE, IND/DEM
SUDRE Margie	TOURISME	PPE/DE, PSE, ALDE
HOWITT Richard	DISABILITY	PPE/DE, PSE, ALDE, GUE/NGL
HUGHES Stephen	TRADE UNION COORDINATION GROUP	PPE/DE, PSE, GUE/NGL
MORAES Claude	ANTI-RACISM AND DIVERSITY	PSE, ALDE, GUE/NGL
KARAS Othmar	SME (SMALL AND MEDIUM ENTREPRENEURS)	PPE/DE, PSE, IND/DEM
CASHMAN Michael	LESBIAN AND GAY INTERGROUP	PSE, ALDE, Verts/ALE
CAVADA Jean-Marie	PRESS, COMMUNICATION AND FREEDOM	PSE, ALDE, Verts/ALE
BUSQUIN Philippe	CIEL ET ESPACE	PPE/DE, PSE, GUE/NGL
FORD Glyn	GLOBALISATION INTERGROUP	PSE, Verts/ALE, UEN/NGL
LULLING Astrid	VITICULTURE-TRADITION-QUALITÉ	PPE/DE, IND/DEM, UEN
AYUSO GONZALEZ, Pilar	HEALTH AND CONSUMER	PPE/DE, PSE, Verts/ALE
BEAUPUY Jean-Marie	URBAN – LOGMENT	PPE/DE, PSE, ALDE
van NISTELROOIJ Lambert	AGEING	PPE/DE, PSE, UEN
LUCAS Caroline PFLÜGER Tobias (Co-Présidents)	PEACE INITIATIVES	PSE, Verts/ALE, GUE/NGL

Tabelle 1: Interfraktionelle Arbeitsgruppen in der 6. Wahlperiode

29 In der 6. Wahlperiode hatten sich die unten aufgeführten Fraktionen im Europäischen Parlament gebildet. Die Abkürzungen beruhen auf der französischen Bezeichnung der Fraktionen, in Klammern findet sich die deutsche Abkürzung: PPE/DE (EVP-ED): Fraktion der Europäischen Volkspartei und europäischer Demokraten; PSE (SPE): Sozialdemokratische Fraktion; ALDE: Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa; UEN: Fraktion Union für das Europa der Nationen; Verts/ALE: Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz; GUE/NGL: Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke; IND/DEM: Fraktion Unabhängigkeit und Demokratie.

## Funktionen: Ziele und Instrumente von Intergruppen

Gemäß der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments können Intergruppen von einzelnen Abgeordneten gebildet werden, „um einen informellen fraktionsübergreifenden Meinungsaustausch über spezifische Themen unter Einbeziehung von Mitgliedern verschiedener Ausschüsse zu führen, und um den Kontakt zwischen den Mitgliedern und der Zivilgesellschaft zu fördern.“<sup>30</sup>

### *Funktionen der TIG*

Der Gründer der Tibet Intergroup, der französische Europaabgeordnete Michel Hervé, legte drei grundsätzliche Funktionen als Zielsetzungen der TIG fest:

1. *Interner und externer Informationsaustausch*: Den Europaabgeordneten, die an der Lage in Tibet interessiert sind, sollen Möglichkeiten zur informellen internen und externen Diskussion geboten werden.
2. *Aufklärung*: Den Europaabgeordneten, Politikern und der Öffentlichkeit sollen Informationen über Tibet zur Verfügung gestellt werden.
3. *Aktivierung*: Die Europäische Union und ihre Institutionen sollen ermutigt werden, politische Aktivitäten verschiedenster Art zur Unterstützung der Tibeter zu unternehmen.<sup>31</sup>

Diese drei grundsätzlichen Funktionen bestimmen als Zielsetzung bis heute die Arbeit der TIG. Den drei Funktionen können politische Instrumente zugeordnet werden.

### *Instrumente der TIG*

#### *Interner und externer Informationsaustausch*

Das Ziel des externen und internen Informationsaustauschs wird über die in jeder Plenartagswoche in Straßburg stattfindende Intergruppen-Sitzung unterstützt. Von 1989 bis Mai 2009 hat die TIG rund 75 Sitzungen durchgeführt, an denen durchschnittlich rund 40 Europaabgeordnete bzw. ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilnahmen. Die Sitzungen dienen bspw. dem Austausch mit Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses und des Entwicklungsausschusses sowie der China-Delegation des Europäischen Parlaments. Mit Mitgliedern des EP-Haushaltsausschusses werden zB Maßnahmen zur Einbeziehung der Tibet-Frage in das EU-Budget diskutiert.

<sup>30</sup> Europäisches Parlament: Geschäftsordnung für die 7. Wahlperiode; Brüssel Juli 2009, Art 32 (1), 29.

<sup>31</sup> The European Parliament and Tibet (2004): Supporting Non-violence, ICT Europe, Amsterdam, 4.

Der externe Informationsaustausch wird ebenfalls über die Straßburg-Sitzungen der TIG realisiert. Bereits zu den ersten Sitzungen Ende der 1980er Jahre waren externe Experten eingeladen. Regelmäßige Gäste sind seitdem zB Vertreter der Tibetischen Exil-Regierung<sup>32</sup>, tibetische Parlamentarier, ehemalige politische Gefangene, tibetische Geistliche, Parlamentarier aus den Mitgliedstaaten sowie Mitarbeiter der International Campaign for Tibet (ICT), von Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International, Médecins Sans Frontières und Menschenrechte in China (HRIC), den nationalen Tibet-Initiativen, der EU-Kommission und des Rates, ebenso Wissenschaftler (Ökonomen, Politologen, Sinologen) Schriftsteller, Dokumentarfilmer, Journalisten und China-Korrespondenten und im Vorfeld der Olympischen Spiele auch zahlreiche Sportler aus EU-Mitgliedstaaten. Im Rahmen der Sitzungen werden zudem Termine außerhalb des Europäischen Parlaments wahrgenommen zB Diskussionsveranstaltungen mit TIG-Mitgliedern an der Universität von Straßburg oder beim European Institute of Tibetan Buddhism in Kuttolsheim. Die Tibet Intergroup führte im August 1998, im Juni 1999, im Juli 2001 und im Februar 2006 Gespräche mit dem Dalai Lama, dem Kashag (der Ratsversammlung der Minister) und den Vertretern des Tibetischen Exilparlamentes (TPiE) im nordindischen Dharamsala. Mitglieder der TIG präsentieren die Arbeit der Intergroup auf Fachkonferenzen wie der World Parliamentarians' Convention on Tibet (WPCT) und nehmen europaweit an Menschenrechts-Demonstrationen teil.

Um das engmaschige Netzwerk mit der Zivilgesellschaft auszubauen, wurde die seit 1999 bestehende TIG-Internetseite ([www.tibetintergroup.eu](http://www.tibetintergroup.eu)) 2006 relaunched. Mit dem neuen Kommunikationskonzept wurden zwei Zielsetzungen verfolgt: (1) Schaffung einer gemeinsamen Internet-Plattform für über 400 Tibet Support Groups in der Zivilgesellschaft<sup>33</sup> und in den nationalen Parlamenten<sup>34</sup>. (2) Verstärkung des Informationsflusses von der Intergroup in die Zivilgesellschaft. Im Ergebnis können nationale Tibet Support Groups nun ihre Arbeit auf der TIG Homepage präsentieren und die zentralen Ergebnisse der TIG-Sitzungen in Straßburg werden online gestellt.

32 Nach der Ankunft des Dalai Lama in seinem Exil in Indien wurde die tibetische Regierung im Jahre 1959 wiedergegründet. Die Spitze der Exekutive bildet der Kashag (Ratsversammlung der Minister). Es bestehen folgende Ressorts: Ministerium für Inneres verantwortlich für Bildung, Erziehung, Gesundheit, religiöse Angelegenheiten und Sicherheit; das Ministerium für Finanzen und das Ministerium für internationale Beziehungen. Seit 2001 wählt das tibetische Volk den Kalon Tripa (Premierminister), der Kalon Tripa nominiert seine Minister. Diese müssen vom Tibetischen Parlament im Exil (TPiE) bestätigt werden (siehe für weitere Informationen [www.tibet.net](http://www.tibet.net)). In seinen Resolutionen vom 06.07.2000 und vom 11.04.2002 fordert das Europäische Parlament „die EU-Kommission, den Rat, die Mitgliedstaaten und die internationale Gemeinschaft auf, die Möglichkeit der Anerkennung der tibetanischen Exilregierung als legitime Vertretung des tibetanischen Volkes ernsthaft in Erwägung zu ziehen.“

33 Eine Übersicht der Tibet Support Groups weltweit findet sich unter: <http://www.tibet.org/Resources/TSG/Groups/index.html>, zugegriffen am 24.09.2009.

34 Der Tibet Gesprächskreis im Deutschen Bundestag wurde bspw. im Mai 1995 anlässlich einer Anhörung zur Situation in Tibet im Auswärtigen Ausschuss gegründet. Siehe <http://tibet.holger-haibach.de>.



#### *Aufklärung der Zivilgesellschaft*

Um die Aufklärung der Zivilgesellschaft zu fördern, veranstaltete die TIG seit 1999 zahlreiche Kongresse und Ausstellungen im Europäischen Parlament in Brüssel und Straßburg. Zu den regelmäßigen Veranstaltungen gehören die „Conferences on Tibet“. Sie fanden im März 2000 in Brüssel, im Januar 2001 in Bern, im November 2002 und 2003 in Brüssel statt. Seit 1999 wächst die Resonanz stetig. 2002 und 2003 verzeichneten die Veranstaltungen zwischen 100 und 150 Teilnehmern darunter Abgeordnete nationaler Parlamente insbesondere aus der EU, aber auch aus den USA, Kanada oder der Schweiz. An der „European Interparliamentary Conference on Tibet“ der TIG am 8. November 2007 nahmen über 300 Experten aus nationalen Parlamenten weltweit sowie aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft teil.

Schwerpunktthemen waren die Umweltpolitik in China (die meisten großen Flüsse Asiens haben ihren Ursprung in Tibet) und die Olympischen Spiele 2008 in Peking und die Beteiligung des „Team Tibet“<sup>35</sup>. Ehrengäste der Conferences on Tibet waren beispielsweise Samdhong Rinpoche, der Ministerpräsident (Kalon Tripa) der tibetischen Exil-Regierung und der chinesische Dissident Harry Wu.

Seit 1988 verleiht das Europäische Parlament jährlich den „Sacharow-Preis für geistige Freiheit“<sup>36</sup> an Persönlichkeiten, die ihr Leben den Menschenrechten widmen. Er ist Symbol für den Einsatz des Europäischen Parlaments für die Menschenrechte. Die TIG hat im Jahr 2000 und 2001 die tibetische Nonne Ngawang Sangdrol für diesen Preis nominiert, um eine breite Öffentlichkeit über ihr Schicksal aufzuklären. Sangdrol wurde im Alter von 11 Jahren von den chinesischen Behörden inhaftiert und galt bis zu ihrer Entlassung im Alter von 25 Jahren im Jahr 2002 als die längste weibliche politische Gefangene in China. Ihre Nominierung durch die TIG führte dazu, dass eine angedrohte Haftverlängerung nicht wirksam wurde und sie 2003 aus China ausreisen konnte. 2008 setzte sich die TIG erfolgreich dafür ein, dass der chinesische Menschenrechtler und Dissident Hu Jia und seine Frau Zeng Jinyan den Sacharow-Preis erhielten. Seit 2006 konnte Hu aufgrund von Repressalien sein Haus nicht mehr verlassen. Am 26. November 2007 wurde er per Telefonkonferenz von Mitgliedern des EP-Unterausschusses für Menschenrechte und von Mitgliedern der Tibet Intergroup angehört. Kurz darauf, im Dezember 2007, wurde er wegen „Anstiftung zur Untergrabung der Staatsgewalt“ festgenommen und im April 2008 wegen „umstürzlerischer Machenschaften“ zu dreieinhalb Jahren Haft verurteilt.

---

35 Tibetische Sportler, die im Exil in Europa, Amerika oder Asien aufgewachsen sind, beantragten beim Internationalen Olympischen Komitee (IOC) an den Olympischen Spielen 2008 in Peking teilnehmen zu dürfen. Das IOC lehnte den Antrag ab. Siehe auch: <http://www.supportteamtibet.org>.

36 Weitere Informationen: [www.europarl.europa.eu/sakharov/default\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/sakharov/default_de.htm).

Mit der Kampagne „Eine Flagge für Tibet“ wird in jedem Jahr eine breite Öffentlichkeit über die Niederschlagung des tibetischen Volksaufstandes durch die chinesische Armee am 10.03.1959 informiert und aufgeklärt. Dazu wird vor den Rathäusern von Städten und Gemeinden jährlich am 10.03. die tibetische Flagge gehisst. Alleine in Deutschland beteiligen sich jedes Jahr mehr als 900 Städte und Gemeinden, in Österreich sind es mehr als 190. In Luxemburg, Tschechien, Polen, Ungarn, Italien und der Schweiz wird die Aktion ebenfalls durchgeführt. Die TIG-Mitglieder unterstützen diese Aktion der nationalen Tibet Initiativen mit Pressemitteilungen und bringen sich seit 1999 in die europaweite Koordination ein.<sup>37</sup>

#### *Aktivierung*

Das Europäische Parlament kommt jeden Monat (außer im Ferienmonat August) zu einer viertägigen Plenartagung (von Montag bis Donnerstag) in Straßburg zusammen. Während der Plenartagung finden die Aussprachen und Abstimmungen statt. Die Mitglieder der TIG nutzen neben den Aussprachen zu Fällen von Verletzungen der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit (Artikel 122 GOEP) insbesondere Resolutionen<sup>38</sup> als Instrument der Aktivierung. Resolutionen bringen die Position des Europäischen Parlaments zu einem Thema zum Ausdruck und fordern in der Regel die Mitgliedstaaten und EU-Institutionen wie die EU-Kommission auf, konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Resolutionen werden von einem Ausschuss, einer Fraktion oder mindestens vierzig Abgeordneten eingereicht.<sup>39</sup> Die Tibet Intergroup hat seit ihrer Gründung 1989 über 50 Resolutionen initiiert (siehe auch Kapitel 1). Welche Wirkungen diese Resolutionen entfalten können, soll im Folgenden an einigen Beispielen skizziert werden.

Tenzin Delek Rinpoche, ein einflussreicher buddhistischer Lama, wurde am 2. Dezember 2002 mit zweijährigem Vollstreckungsaufschub aufgrund angeblicher politischer Vergehen zum Tode verurteilt. Durch den enormen Druck seitens der internationalen Gemeinschaft und dreier Resolutionen des Europäischen Parlaments (P6\_TA(2004)0067, P6\_TA(2005)0010 und P6\_TA(2005)0416), wurde das Todesurteil gegen Tenzin Delek Rinpoche von den chinesischen Behörden am 26. Januar 2005 in eine lebenslängliche Haft umgewandelt. Vor der Verabschiedung der Resolutionen wurde diplomatischer Druck seitens der Chinesischen Regierung erzeugt. Als Präsident der TIG wurde Thomas Mann zB in die Chinesische Botschaft in Brüssel zu Gesprächen gebeten.

37 Weitere Informationen: [www.tibet-initiative.de/de/aktionen](http://www.tibet-initiative.de/de/aktionen).

38 Gemäß der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments handelt es sich um sog. „Entschließungsanträge“. In der englischen und französischen Übersetzung der Geschäftsordnung werden Entschließungsanträge als „Resolution“ bzw. „Résolution“ bezeichnet. Im Deutschen wird daher der Begriff „Resolution“ (auch im Sprachgebrauch des EP) synonym für „Entschließungsanträge“ verwendet.

39 Dazu [www.europarl.europa.eu/activities](http://www.europarl.europa.eu/activities).

In der Abschlusserklärung des siebten jährlichen EU-China-Gipfels am 8. Dezember 2004 in Den Haag stellten die Staats- und Regierungschefs in Aussicht, auf ein Ende des Waffen-Embargos von 1989 hinzuarbeiten. Der Hohe Repräsentant der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana nannte das erste Halbjahr 2005 als möglichen Termin. Es gelang der TIG, dass das Europäische Parlament zeitnah in verschiedenen Resolutionen die Aufrechterhaltung des Embargos forderte (Resolution P6\_TA(2005)0010 zum Fall von Tenzin Delek Rinpoche im Januar 2005; Resolution P6\_TA(2005)0150 „Menschenrechte in der Welt und EU-Menschenrechtspolitik 2004“ im April 2005 sowie die Resolution P6\_TA(2005)0533 „zur Lage der Menschenrechte in Tibet und Hongkong“ im Dezember 2005). In der aktuellen Resolution zur „Evaluierung der EU-Sanktionen als Teil der Aktionen und Maßnahmen der EU im Bereich der Menschenrechte“ vom 4. September 2008 (P6\_TA(2008)0405) heißt es: „Das Europäische Parlament ist der Ansicht, dass das Waffenembargo gegen China das kohärente und konsistente Vorgehen der Union deutlich macht, da dieses Embargo ursprünglich nach dem Massaker vom Tiananmen-Platz im Jahr 1989 beschlossen wurde und die EU bis zum heutigen Tag keine Erklärung für dieses Massaker erhalten hat, so dass es keinen Grund für die Aufhebung des Embargos gibt.“ Bis heute hält die EU das Waffenembargo gegen China aufrecht.

In einem Entschließungsantrag vom 26. Oktober 2006 verurteilte das Europäische Parlament die Gewaltanwendung der chinesischen Volkspolizei gegenüber tibetischen Zivilisten, die versucht hatten, die Grenze über den Nangpa-Pass zu überqueren. Das Europäische Parlament forderte die Freilassung der inhaftierten tibetischen Kinder sowie die Einhaltung der Menschenrechte in Tibet. Im Rahmen der Menschenrechtsdebatte in Straßburg protestierten TIG-Mitglieder gegen die Schüsse auf die tibetischen Flüchtlinge und forderten, dieses Thema im Rahmen des nächsten Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und China aufzugreifen.

Am 14. Februar 2007 – genau ein Jahr nachdem die Volksrepublik China den Dialog mit Repräsentanten des Dalai Lama ausgesetzt hatte – verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution, in der es die chinesische Führung aufforderte, den Dialog wieder aufzunehmen. Die EU-Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten sollten zur Intensivierung des Dialogs beitragen. Im April 2008, sechs Wochen nach dem Ausbruch der Unruhen in Tibet und knapp 100 Tage vor Beginn der Olympischen Spiele, erklärte sich die chinesische Regierung zur Wiederaufnahme des Dialogs mit den Vertretern des Dalai Lama bereit.

In seiner Entschließung vom 10. April 2008 zu Tibet verurteilte das Europäische Parlament die staatliche Gewalt gegen den Aufstand des tibetischen Volkes vom 10. März 2008 in Lhasa. Die Abgeordneten forderten die chinesische Regierung auf, die gewaltsame und diskriminierende Unterdrückung der Tibeter unverzüglich zu beenden. In seiner Rede vor dem

Plenum ermunterte Thomas Mann die Sportler bei den Olympischen Spielen in Peking, von ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch zu machen und die Rechte der Tibeter zu artikulieren.

In einem Entschließungsantrag zum 50. Jahrestag des tibetischen Aufstands und zum Dialog zwischen dem Dalai Lama und der chinesischen Regierung vom 10. März 2009 bekräftigt das Europäische Parlament seine Solidarität und sein Mitgefühl mit dem tibetischen Volk und fordert China auf, die uneingeschränkte Achtung der kulturellen Identität und Religionsfreiheit zu gewährleisten. Außerdem forderte das Europäische Parlament China auf, alle Personen, die lediglich wegen ihres friedlichen Protestes inhaftiert wurden, unverzüglich freizulassen.

Zur Aktivierung können auch ungewöhnliche Aktionen dienen wie bspw. die Fasten-Aktion anlässlich des vierten Besuchs des Dalai Lamas im Europäischen Parlament in Brüssel im Dezember 2008. Mit den beiden italienischen Europaabgeordneten und TIG-Mitgliedern Marco Cappato und Marco Pannella initiierte Thomas Mann eine Fasten-Aktion, an der sich über 600 Europaabgeordnete, Assistenten, Journalisten und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und anderer EU-Institutionen beteiligten. Auch auf diesem Weg konnte die aktive Unterstützung der TIG für den friedlichen Weg des Dalai Lama zum Ausdruck gebracht werden (TV-Sender in den USA, Asien und Europa berichteten darüber; in Deutschland das ZDF, die ARD, die Deutsche Welle, die Westdeutsche Allgemeine Zeitung und der Hessische Rundfunk).

### Theoretische Einordnung und Fazit: Die Relevanz von Intergruppen

Schwerpunkt dieses Beitrags ist die kursorische Deskription von Struktur, Organisation, Arbeit und Historie von interfraktionellen Arbeitsgruppen am Beispiel der Tibet Intergroup. In einem ersten Ansatz sollen aber auch analytische Antworten auf die Frage der Relevanz von Intergruppen für die Außenpolitik des Europäischen Parlaments gefunden werden.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist das zu erklärende Phänomen, die abhängige Variable (Explanandum) im außenpolitischen Policy-Making des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Tibet-Frage gegeben. Das Explanans, die unabhängige Variable, bilden Ursachen-Wirkungszusammenhänge bei der Formation der Außenpolitik des Europäischen Parlaments. Kausalaussagen werden von den Großtheorien der Internationalen Beziehungen aufgestellt: Neorealismus, Konstruktivismus und Liberalismus benennen als Theorien der Internationalen Beziehungen jeweils eigene „driving forces“ zur Erklärung der Formation internationaler Politik.

Dem Liberalismus soll hier der Vorzug gegeben werden, da er gesellschaftliche Akteure der nationalen oder transnationalen Ebene<sup>40</sup>, deren Präferenzbildung und ihre Beziehung zum Staat in den Fokus des wissenschaftlichen Interesses rückt. Dagegen stehen im Institutionalismus und Realismus die Staatenwelt, Fragen der Machtverteilung von Institutionen bzw. Staaten oder Kooperationshemmnisse als driving forces des Policy Makings im Vordergrund. Der Harvard Professor Andrew Moravcsik reformulierte, integrierte und konturierte den klassischen liberalen Ansatz in den 1980er und 90er Jahren zu einer modernen positivistischen Theorie "of state-society relations."<sup>41</sup> Ihren Kern bildet die Annahme, dass "The most fundamental influences on foreign policy are, therefore, [...] important societal groups, the nature of their interests, and their relative influence on [...] policy."<sup>42</sup>

Ikenberry, Lake und Mastanduno differenzieren diese gesellschaftlichen Akteure in private, politische und administrative Akteure.<sup>43</sup> Akteure, „deren Position im politisch-administrativen System durch Wahlen legitimiert wird“<sup>44</sup>, sollen daher hier als politische Akteure bezeichnet werden. Findet die „Positionseinnahme im politisch-administrativen System nicht direkt durch einen Wählerauftrag, sondern durch formal-legale Aufgabenzuweisung durch politische Akteure [statt]“<sup>45</sup>, wird im Folgenden von administrativen Akteuren gesprochen. Private Akteure werden in Abgrenzung zu politischen und administrativen Akteuren definiert. Unter privaten Akteuren sollen alle Akteure verstanden werden, deren Positionseinnahme im Policy-Making-System weder durch einen Wählerauftrag, noch durch formal-legale Aufgabenzuweisung durch politische Akteure begründet ist.

Nach Mayntz ist der moderne Staat als differenziert in funktionale Policy-Making-Systeme zu betrachten<sup>46</sup>, die nach Görlitz nicht nur aus politisch-administrativen Akteuren bestehen, sondern sich unter Einbezug privater Akteure „horizontal erweitert“ haben.<sup>47</sup> Die steigende Umweltkomplexität macht es für den Staat notwendig, private Akteure zunehmend in Politikformulierungsprozesse einzubinden, um auf ihr Expertenwissen zurückgreifen zu

40 Moravcsik, Andrew: Liberal International Relations Theory. A Social Scientific Assessment. Working Paper 01-02. Harvard University: Weatherhead Center for International Affairs, 2002, Kapitel 5.1.

41 Moravcsik, Andrew (1993): Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Evans, Peter/Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D. (Hrsg.), 6.

42 Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 31, No. 4 (December 1993), 483ff.

43 Ikenberry, John/Lake, David/Mastanduno, Michael (Hrsg.) (1988): The State and American Foreign Economic Policy: London, 3ff.

44 Bienen, Derk/Freund, Corinna/ Rittberger, Volker (1999): Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus, in: Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 33, 15.

45 Ebd., 16.

46 Kenis, Patrick/Schneider, Volker (1996): Organisation und Netzwerk, Frankfurt, 277.

47 Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen, 148.

können.<sup>48</sup> Je nach Politikfeld entwickelten sich daraus spezifische Politiknetzwerke, verstanden als „interorganisatorische Beziehungen, die aufgrund der Interaktion der Netzwerkteilnehmer in Form von Koordination, Kooperations- und Kommunikationsleistungen im Politik-Entwicklungsprozess entstehen.“<sup>49</sup> In jedem Politiknetzwerk herrschen spezifische Abhängigkeitsverhältnisse zwischen gesellschaftlichen Akteuren.

Die Analyse der Funktionen und Instrumente der Tibet Intergroup hat deutlich gemacht, dass es sich um ein Politiknetzwerk von Europaabgeordneten als politischen Akteuren handelt, das unter Einbezug privater Akteure der Zivilgesellschaft horizontal erweitert ist. Dadurch gelingt es den Europaabgeordneten im Politikfeld Tibet über ein außerordentlich hohes Maß an (aktuellem) Expertenwissen zu verfügen. Die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments betrachtet eben diesen „Kontakt zwischen Mitgliedern und der Zivilgesellschaft“<sup>50</sup> als förderwürdige Funktion von Intergruppen.

### *Interne Durchsetzungsfähigkeit*

Ihr Expertenwissen setzen die Europaabgeordneten im Policy-Making-Prozess des Europäischen Parlaments ein, um die Tibet-Frage in der außenpolitischen Position des Europäischen Parlaments zu verankern. Die Analyse der Resolution als Instrument der Aktivierung des Europäischen Parlaments hat gezeigt, dass die TIG hier über eine hohe Durchsetzungsfähigkeit verfügt. Diese Durchsetzungsfähigkeit beruht auf zwei aufeinander aufbauenden Faktoren.

- (1) Die Unterstützung der Tibeter in ihrem Streben nach Freiheit ist in weiten Kreisen der Bevölkerung und Politik der EU-Mitgliedstaaten ein akzeptiertes Ziel.
- (2) Die Arbeit der TIG ist gekennzeichnet durch die Vernetzung einer großen Anzahl von Europaabgeordneten verschiedenster Nationalitäten und parteipolitischer Strömungen.

Beide Faktoren führen dazu, dass ein Konsens im Plenum zu aktuellen Tibet-Fragen erzielt werden kann.

Dieses hohe Potential an interner Durchsetzungsfähigkeit erklärt auch die strikten, teils sanktionsbewehrten Regularien, die von der Konferenz der Präsidenten gegenüber den Intergroups erlassen wurden. Sie sollen verhindern, dass dieses politische Potential missbräuchlich verwendet wird: „In der Vergangenheit haben sowohl die politik- und wirtschaftswis-

48 Bienen, Derk/Freund, Corinna/ Rittberger, Volker (1999): Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus, in: Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr 33, 12.

49 Staeck, Nicola (1997): Politikprozesse in der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik, Baden-Baden, 57.

50 Europäisches Parlament: Geschäftsordnung für die 7. Wahlperiode; Brüssel Juli 2009, Art 32 (1), 29.

senschaftliche Forschung, als auch Parlamentarier selbst Vorbehalte gegen die Arbeitsweise der Intergroups geäußert. Anlass dafür war vor allem der Vorwurf des bezahlten Lobbying.<sup>51</sup> Die vom Europäischen Parlament festgelegte finanzielle Transparenz entkräftet diesen Vorwurf.

### *Externe Durchsetzungsfähigkeit*

Die Umwandlung der Todesstrafe gegen den Lama Tenzin Delek Rinpoche oder die Aufrechterhaltung des Waffenembargos der EU gegenüber der Volksrepublik China zeigen, dass die Position des Europäischen Parlaments in der Außenpolitik der EU gegenüber China und umgekehrt von Relevanz ist.

Eine Ursache dieser Relevanz ist im hohen Nachrichtenwert und der damit verbundenen Öffentlichkeitswirksamkeit der Tibet-Frage zu sehen. Die Analyse der Instrumente der Intergroup hat deutlich gemacht, dass die TIG-Mitglieder durch Plenarreden, Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und thematische Konferenzen im Europäischen Parlament mit prominenten Teilnehmern Nachrichtenwert in außenpolitische Relevanz ihrer Positionen umsetzen können.

Der Tibet Intergroup im Europäischen Parlament kommt somit eine außenpolitische Funktion „sui generis“ zu, die im Europäischen Parlament von einer breiten Akzeptanz der Mitglieder getragen ist und im berechtigten Interesse der Tibeterinnen und Tibeter eingesetzt wird.

---

<sup>51</sup> Patry, Bernhard: Intergroups im Europäischen Parlament, [www.europa-digital.de](http://www.europa-digital.de), 16.09.2009.





## Autorenverzeichnis

---

*Alexander ALVARO*, geb 1975, ist deutscher und portugiesischer Staatsangehörigkeit, er wuchs in Australien und Deutschland auf. Er studierte Jura an den Universitäten Bremen, Mannheim, Lausanne und Düsseldorf. Er ist seit 2004 MdEP, stellvertretender Vorsitzender des Haushaltsausschusses (BUDG) und stellvertretendes Mitglied des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE). Alvaro ist innen- und haushaltspolitischer Sprecher der Liberalen im Europäischen Parlament. Zudem ist er Mitglied der Delegation für die Beziehungen zum Iran und der Delegation für die Beziehungen zu Indien.

*Vanessa AULEHLA*, geb 1969, studierte Politik und Germanistik an der Universität Konstanz und an der Università di Bologna. Sie war mehrere Jahre parlamentarische Assistentin für verschiedene Europaabgeordnete und arbeitet seit 2004 als Verwaltungsrätin im Europäischen Parlament. Zuerst im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL), seit März 2007 im Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN).

*Elmar BROK*, geb 1946, ist seit 1980 MdEP. Er ist ständiges Mitglied des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten (AFET), stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) und Vorsitzender der interparlamentarischen Delegation zum US Kongress, Außenpolitischer Sprecher und Vorstandsmitglied der EVP-Fraktion, Außenpolitischer Koordinator und Vorstandsmitglied der EVP-Partei, Vorsitzender der Europäischen Union Christlich-Demokratischer Arbeitnehmer (EUCDA). Brok ist Mitglied des geschäftsführenden CDU-Landesvorstands NRW; Mitglied des CDU Bundesvorstandes; Vorsitzender des CDU Bundesfachausschusses Außen-, Sicherheits- und Europapolitik.

*Albert DESS*, geb 1947 ist seit 2004 MdEP und seit 2009 Agrarpolitischer Sprecher der EVP-Fraktion, Mitglied im Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI), stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für internationalen Handel (ITRE), Mitglied des Europaausschusses des deutschen Bundestages, Mitglied der Delegation für die Beziehungen zum Mercosur (Brasilien, Paraguay, Uruguay, Argentinien, Venezuela), stellvertretendes Mitglied der Delegation in der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU.

*Doris DIALER*, Mag Dr, geb 1970, Studium der Politikwissenschaft, Medienkunde und Zeitgeschichte und Translationswissenschaft (Englisch/Französisch) in Innsbruck, Hamburg, Nairobi und Jakarta/Yogyakarta; seit 1996 freischaffende Redakteurin und Übersetzerin, 1998-2003 im mittleren Management tätig (Tiscover Destination Marketing, TAL Transalpine Pipeline und ILF Consulting Engineers), 2003-2005 Projektkoordinatorin am Institut für Geschichte der Universität Innsbruck, seit 2006 parla-

mentarische Referentin und Pressesprecherin von Eva Lichtenberger, seit 2009 externe Lehrbeauftragte am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck.

*Michael GAHLER*, geb 1960, ist seit April 1999 MdEP. Seit Beginn der Wahlperiode 2009 ist er wiederum Mitglied im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET), sowie erstmals im Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) sowie im Verkehrsausschuss (TRAN). Im Unterausschuss ist er Koordinator der EVP-Fraktion und damit ihr sicherheitspolitischer Sprecher. Darüber hinaus ist Michael Gahler der Vorsitzende der Delegation für die Beziehungen zum Panafrikanischen Parlament und Mitglied der Delegation in der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung Afrika-Karibik-Pazifik (AKP)-EU.

*Othmar KARAS*, geb 1957, Studium an der Grund- und Integrativwissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien, Postgraduate-Studium an der Hochschule St. Gallen. Seit 1999 MdEP und Schatzmeister der EVP-ED Fraktion, Vizepräsident und Schatzmeister der EVP-ED Fraktion (heute EVP Fraktion) seit 2004. 2009 mit 112.954 Vorzugsstimmen wieder gewählt. Mitglied im Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON), im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) sowie in den interparlamentarischen Delegationen zu Kanada und Japan.

*Julia KRÜGER*, geb 1987, studiert Diplom Sozialwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politik und Verwaltung an der Ruhr-Universität Bochum. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören die Europäische Union, Parteien sowie insbesondere der Einfluss der Europäischen Integration auf Parteistrukturen auf nationaler und europäischer Ebene. In diesem Zusammenhang beschäftigt sie sich eingehender mit der Frage der Fraktionsbildung und -entwicklung im Europäischen Parlament.

*Eva LICHTENBERGER*, Dr, geb 1954, ist seit 2004 MdEP, stellvertretende Vorsitzende der Fraktion die Grünen/EFA und seit 2008 Mitglied des EP-Beirats von EuroparlTV. Sie ist Mitglied und Koordinatorin im Verkehrsausschuss (TRAN) und stellvertretendes Mitglied und Sprecherin (Koordinatorin) der Fraktion im Rechtsausschuss (JURI). Als stellvertretendes Mitglied der EU-US Delegation ist sie auf die Freiheit im Internet, Daten- und globalen Klimaschutz fokussiert. Als Vollmitglied der Delegation für die Beziehungen zur Volksrepublik China thematisiert sie Umweltfragen und Menschenrechte. Seit 2004 ist sie Vizepräsidentin der EP Tibet Intergroup.

*Erika MANN*, geb 1950, war von 1994-2009 MdEP. Sie war Sprecherin der Sozialdemokratischen Fraktion im Ausschuss für Internationalen Handel (INTA) zwischen 2004 und 2009. Darüber hinaus, hat sie sich einen Namen gemacht im Bereich der Forschungspolitik und der Telekommunikations- und Internetregulierung einen Namen gemacht. Mann hat den Begriff des ‚Transatlantischen Marktes‘ geprägt. Sie war langjähriges Mitglied des ‚Transatlantic Legislative Dialogue‘ und beratendes Mitglied im TEC (Transatlantic Economic Council). Erika Mann hatte bis 2009 den europäischen Vorsitz

von TPN (Transatlantic Policy Network) innegehabt. Seit 2009 ist Erika Mann non-resident Senior Fellow des Atlantic Council in Washington.

*Thomas MANN*, geb 1946, ist seit 1994 Mitglied des Europäischen Parlaments und seit 1999 Präsident der EP Tibet Intergruppe. Im Juli 2009 wurde er als Vizepräsident im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) wiedergewählt. Er hatte dieses Amt bereits von 2004 bis 2009 inne. Für seinen Einsatz zugunsten der Menschenrechte und sein sozialpolitisches Engagement erhielt er 2002 das Bundesverdienstkreuz. Er gehört auch in der 7. Wahlperiode (2009-2014) dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) an. Im September 2009 wurde er zum Vizepräsidenten der Südasien-Delegation des Europäischen Parlaments gewählt.

*Heike MERTEN*, Dr, geb 1967, Studium der Rechtswissenschaften an der Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn. Nach dem ersten juristischen Staatsexamen 1992 juristischer Vorbereitungsdienst im Landgerichtsbezirk Bonn. Seit 2002 ist Merten Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung an der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf.

*Jürgen MITTAG*, Dr, geb 1970, studierte Mittlere und Neuere Geschichte, Politikwissenschaft, Germanistik an den Universitäten Köln, Bonn und Oxford. Von 1997 bis 2003 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln sowie externer Mitarbeiter des Instituts für Europäische Politik, Berlin. Seit 2003 ist Mittag wiss. Geschäftsführer des Instituts für soziale Bewegungen der Ruhr-Universität Bochum. Zu seinen Hauptforschungsthemen zählen die europäische Integration in Geschichte und Gegenwart sowie Parteien und soziale Bewegungen.

*Olaf MÜNICHSDORFER* ist parlamentarischer Referent des grünen Europaabgeordneten Claude Turmes und freischaffender Journalist für Europafragen in Brüssel. Er hat Politikwissenschaft, Soziologie, Volkswirtschaftslehre sowie Europapolitik in Trier, Berlin und Bath (Großbritannien) studiert. Die Schwerpunkte seiner journalistischen und wissenschaftlichen Arbeit sind die EU-Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik sowie Lobbying. Olaf Münichsdorfer ist Luxemburger. Er ist in Hannover geboren und in Luxemburg, Deutschland und Frankreich aufgewachsen.

*Heinrich NEISSER*, Dr jur, geb 1936 in Wien; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien, anschließend Studium der Nationalökonomie und der Soziologie; danach Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung, in der Vereinigung Österreichischer Industrieller sowie bis 1999 Abgeordneter zum Nationalrat. Seit 1989 Honorarprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Wien, von 1997 bis 1999 Gastprofessor an der Universität Innsbruck, Institut für Politikwissenschaft. Von 1999 ebendort Jean Monnet-Professor für die Politik der europäischen Integration bis 2008.

*Flooh PERLOT*, geb 1979, Studium der Politikwissenschaft, Zeitgeschichte und Medienkunde an der Universität Innsbruck. Ab 2003 wissenschaftlicher Projektmitarbeiter an den Universitäten Innsbruck und Klagenfurt, 2005 bis 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Department für Politische Kommunikation an der Donau-Universität Krems; seit 2008 am Institut für Strategieberatungen (ISA) in Wien. Forschungsschwerpunkte Internet und Demokratie, Wahlforschung und politische Kommunikation.

*Stefan PFITZNER*, geb 1951 in München, Diplom-Volkswirt, Studium an der Ludwig-Maximilians-Universität München, an der Sorbonne in Paris und an der Universidad Complutense de Madrid. Pfitzner ist seit 2006 Referatsleiter der DG Expo (External policies) Delegations Euronest/Russia im Europäischen Parlament; von 2001-2009 stellvertretender Referatsleiter der DG Expo Interparlamentary Delegations / Europe Division. Pfitzner hat seit 2001 an zahlreichen Wahlbeobachtungen in Armenien, Azerbaijan, Georgien, Moldawien, der Ukraine und in Weißrussland sowie im Westbalkan teilgenommen, sowohl als Beobachter wie auch als Organisator der zur Beobachtung eingesetzten Delegationen des Europäischen Parlaments.

*Peter PLAICKNER*, geb 1960; Medienberater und Politikanalyst; 1981-2004 Tiroler Tageszeitung, dort ab 1995 stv. Chefredakteur; seit 2005 selbstständig mit plaicknerpublic medienarbeit – Innsbruck | Wien | Klagenfurt, strategische Kommunikationsberatung; Lehrgangsmannager für politische Kommunikation an der Donau Universität Krems; zahlreiche Publikationen, Vorträge und Lehrtätigkeiten ua an der österreichischen Medienakademie/Kuratorium für Journalistenausbildung, am Management Center Innsbruck, an der Fachhochschule Salzburg, an der Universität Graz, an der Pädagogischen Hochschule Kärnten und an den Akademien von fünf politischen Parteien.

*Christa PRETS*, geb 1947, von Juni 1999-2009 MdEP. In der Legislaturperiode 2004-2009 stellvertretende Leiterin der österreichischen Delegation in der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (früher PES). Mitglied im Ausschuss für die Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) und im Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT), stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI). Von November 2002-2009 Koordinatorin für den Kultur- und Bildungsausschuss (CULT). Vizepräsidentin in der Delegation für die Beziehungen zum Iran sowie stellvertretendes Mitglied in der Delegation für die Beziehungen zu den Maschrik-Ländern.

*Herbert REUL*, geb 1952, ist seit 2004 MdEP und seit 2005 Mitglied im Vorstand der EVP sowie stellvertretender Vorsitzender der CDU-NRW-Gruppe im Europäischen Parlament. Von 2006 bis 2009 war er energiepolitischer Sprecher der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament, von 2007 bis 2009 stellvertretender Koordinator der EVP im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und seit 2009 ist er Vorsitzender dieses Ausschusses. Stellvertretendes Mitglied des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE), ständiges Mitglied in der Delegation für die Bezie-

hungen zur Volksrepublik China. Reul ist stellvertretendes Mitglied in der Delegation im Ausschuss für parlamentarische Kooperation EU-Russland.

*Marco REUTER*, Dipl rer com, geb 1976, studierte Kommunikationswissenschaft und Politik an den Universitäten Hohenheim und Stuttgart. Von 2002 bis 2004 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter mit den Schwerpunkten Internationale Politik und Europäische Integration für Prof. Stefan A. Schirm an der Universität Stuttgart und der Ruhr-Universität Bochum. Parallel dazu war er beim Europäischen Parlament (EP) in Straßburg als parlamentarischer Assistent tätig. Von 2004 bis 2008 arbeitete er als Büroleiter für Thomas Mann, im EP Brüssel. Anfang 2008 wechselte er zur AOK Sachsen-Anhalt, wo er die Leitung der Stabstelle Politik/Presse/Grundsatzfragen übernahm. Nach der Europawahl 2009 kehrte er als Büroleiter nach Brüssel zurück und ist seit 2009 wieder für Thomas Mann tätig. Seit 2002 unterstützt er den Europaabgeordneten in seiner Arbeit als Präsident der Tibet Intergroup.

*Margarethe RICHTER*, geb 1967, studierte Wirtschaftsgeographie, Soziologie und Volkswirtschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Sie absolvierte außerdem eine Ausbildung zur Europa-Management-Assistentin und einen Universitätslehrgang für Export und internationale Geschäftstätigkeit. Im Sommer 2010 wird sie einen Master of Arts in International Politics (Universität Paris-Sud 11) abschließen. Von 2000 bis 2002 war sie im Brüsseler Büro der New Yorker Großkanzlei Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton tätig. Dann wechselte sie als Mitarbeiterin der Abgeordneten Mercedes Echerer ins Europäische Parlament. Seit 2004 persönliche Referentin und Büroleiterin von Eva Lichtenberger.

*Oliver Joachim ROLOFS*, MA, Hauptmann d R, geb 1979. Studium der Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie und Osteuropäische Geschichte in Marburg und München. Seit 2003 verschiedene Einsätze in den Friedensmissionen der NATO und EU in Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo. Von 2007-2009 Parlamentarischer Assistent und Büroleiter der Abgeordneten Angelika Beer im Europäischen Parlament mit Schwerpunktsetzung in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU, der Staaten des Westbalkans und den EU-Iran-Beziehungen. Seit 2009 Mitarbeiter der Munich Security Conference in München.

*Stefan SCHENNACH*, geb 1956, Grüner Bundesrat aus Wien, ist Vorsitzender des ad-hoc-Komitees für Energie, Umwelt und Wasser der Euromediterranen Versammlung und arbeitete von 2006 bis 2008 im Rahmen der EMPA intensiv an der Herausbildung eines gemeinsamen Standards von Frauenrechten für alle Mittelmeerstaaten. Er war darüber hinaus Proponent jener 2008 gegründeten Euromediterranen Universität, deren erster Standort im slowenischen Portoroz eröffnet wurde. Stefan Schennach ist Mitglied der Grünen im Rat für Europäische Integration und Außenpolitik und Obmann der parlamentarischen Freundschaftsgruppe für Montenegro, Buchautor und Lektor und lebt in Wien.

*Gerrit F. SCHLOMACH*, geb 1978, M.A., arbeitet seit Januar 2009 als Parlamentarischer Assistent bei MdEP Michael Gahler. Von 2005 bis 2008 war er im Regionalprogramm Nahost/ Mittelmeer der Konrad-Adenauer-Stiftung als Wissenschaftlicher Mitarbeiter in Amman (Jordanien) tätig. Seine Interessenschwerpunkte liegen auf europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, Nahost und Krisen- und Konfliktforschung.

*Eva ZEGLOVITS*, geb 1976, Studium der Statistik an der Universität Wien und der Università degli Studi di Padova. Seit 1999 wissenschaftliche Mitarbeiterin bei SORA Institute for Social Research and Analysis, Wien, seit 2003 Bereichsleiterin für den Forschungsbereich Wahlen und Politik. Projektleiterin zahlreicher empirischer Wahlforschungsprojekte, darunter der European Election Studies 2004 in Österreich, sowie der Wahltagsbefragungen zu Nationalratswahlen seit 2002 und den Europawahlen 2009. Forschungsschwerpunkte politische Partizipation, Wahlverhalten, Wahlteilnahme, politische Kultur.

## Literaturverzeichnis

---

- Archick, Kristin/Mix, Derek E. (2009), *The European Parliament*, CRS Report for Congress RS21998 (Prepared for Members and Committees of US Congress), Washington.
- Auel Katrin/Rittberger Berthold (2006), *Fluctuant nec mergantur: the European Parliament, national Parliaments, and European Integration*, in: Richardson Jeremy (ed): *European Union. Power and Policy-making*, London, 121-145.
- Bailer, Stefanie/Schulz, Tobias/Selb Peter (2009), *What Role for the Party Group Leader? A Latent Variable Approach to Leadership Effects on Party Group Cohesion in the European Parliament*, *The Journal of Legislative Studies* 15 (4), 355-378.
- Bieber Roland/Épiney Astrid/Haag Marcel (2005), *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, 6. Auflage, Baden-Baden.
- Bonvicini, Gianni (2009), *La démocratie au sein de l'EU et le rôle du Parlement européen*, Rome.
- Coman, Emanuel Emil (2009), *Reassessing the Influence of Party Groups on Individual Members of the European Parliament*, *West European Politics*, 32 (6), 1099-1117.
- Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2007), *The European Parliament*, 7th Ed, London.
- Costa, Olivier (2001), *La parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles.
- Ćwiek-Karpowicz/Jarosław Kaźmierkiewicz/Piotr Pucyk/Magdalena (2007), *The Polish members of the European Parliament: their activities and impact on the Polish political scene*, Warsaw.
- Dai, Xiudian/Norton, Philip (2008), *The Internet and parliamentary democracy in Europe: A comparative study of the ethics of political communication in the digital age*, Routledge.
- De Clerck-Sachsse, Julia/Maciej Kaczynski, Piotr (2009), *The European Parliament – More Powerful, Less Legitimate? An outlook for the 7th term*, CEPS working document No 314, Mai 2009.
- De Clerck-Sachsse, Julia (2009), *The New European Parliament: All change or business as usual? Politics and Institutions*, CEPS Special Reports, Aug 2009.

- Denoix, Mathieu/Klargaard, Olaf (2009), *L'influence française au Parlement européen: bilan et perspectives: quels enjeux à l'horizon des élections européennes de 2009?* Paris.
- Feldmann-Wojtachnia, Eva (2009): *Europawahl 2009: Jugend, Politik und europäisches Bewusstsein*, CAP Aktuell 2.
- Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GEOP) (2009), 7. Wahlperiode 2009 – 2014, 9. Dezember 2009.
- Giacomo, Benedetto (2005), *Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's parliament*, in: *Journal of European public policy* 12 (1), 67-88.
- Godmer, Laurent/ Marrel, Guillaume (2009): *La construction de l'expertise institutionnelle au Parlement européen. Capital Juridique et ressources politiques des députés de la Commission des Affaires constitutionnelles*, EUI Working Paper RSCAS (Robert Schuman Centre for Advanced Studies) 25.
- Gungor, Gaye (2009), *The Institutionalization of the European Parliament*, EUI Working Papers MWP 26.
- Han, Jeong-Hun (2007), *Analysing Roll Calls of the European Parliament: a Bayesian Application*, *European Union Politics* 8 (4), 479-507.
- Hausemer, Pierre (2006): *Participation and Political Competition in Committee Report Allocation: Under What Conditions Do MEPs Represent Their Constituents?*, in: *European Union Politics* 7 (4), 505-531.
- Hix, Simon/Abdul Noury/Gérard Roland (2006), *Dimensions of Politics in the European Parliament*, *American Journal of Political Science* 50 (2), 494-511.
- Hix, Simon/Abdul Noury/Gérard Roland (2007), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge.
- Hix, Simon/Marsh, Michael (2007), *Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections*, in: *the Journal of Politics*, Jg 69, Nr 2, 495-510.
- Hix, Simon (2009), *What to Expect in the 2009-14 European Parliament: Return of the Grand Coalition?*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), *European Policy Analysis*, Issue 8-2009.



- Judge, David/Earnshaw, David (2009), *The European Parliament*, 2. Ed, New York.
- Kantola, Johanna (2009), Women's Political Representation in the European Union, *The Journal of Legislative Studies*, 15 (4), 379-400.
- Kaeding, Michael (2005), The world of committee reports: rapporteurship assignment in the European Parliament, in: *The Journal of Legislative Studies* 11 (1), 82-105.
- Lenz Christofer (1995), *Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments*, Baden-Baden.
- Lindberg, Björn/Rasmussen, Anne/Warntjen, A. (2008), Party politics as usual? The role of political parties in EU legislative decision-making, *Journal of European Public Policy* 15 (8), 1107-1126.
- Lindberg, Björn (2008), Are political parties controlling legislative decision-making in the European Parliament? The case of the services directive, *Journal of European Public Policy* 15 (8), 1184-1204.
- Marrel, Guillaume/Payre, Renaud (2006), Des carrières au Parlement: longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire, in: *Politique européenne* 18, La socio-histoire de l'intégration européenne, 69-104.
- Martinez, Jean-Claude/Caballero, Norma (2009), *L'album secret du Parlement européen*, Montpellier.
- Maurer, Andreas/Parkes, Roderick/Wagner, Markus (2007), *The European Parliament in the enlarged EU explaining group membership in the European Parliament*, Montreal
- Maurer, Andreas (2008), Das Europäische Parlament, in: Weidenfeld Werner/Wessels Wolfgang (Hg): *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 53-60.
- Notre Europe (2009), *Parlement européen: quelques enseignements suite aux dernières élections*, Paris.
- Parlement européen sous la direction d'Yves Mény et al (2009): *La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen: 1958-2008*, Luxembourg.

- Pernak, Benjamin/Ralph, Zimmermann, Ralph (2009), EuroParl TV: das Internetfernsehen des Europäischen Parlaments: eine rechtliche Würdigung, *Medienschriften 1, Rechtswissenschaftliche Beiträge Bd 4*, Berlin.
- Rasmussen, Anne (2008), Party soldiers in a non-partisan community? Party linkage in the European Parliament, *Journal of European Public Policy* 15 (8), 1164-1183.
- Rouffignac, Bernard/ Labaki, Maroun (2009), 495 millions, Paris.
- Settembri, Pierpaolo/Neuhold, Christine (2009), Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?, in: *Journal of Common Market Studies* 47 (1), 127-151.
- Stamm, Julia (2008), Unity in diversity? The European Parliament and its elite after the 2004 enlargement, Baden-Baden.
- Yordanova, Nikoleta (2009), The Rationale behind Committee Assignment in the European Parliament. Distributive, Informational and Partisan Perspectives, *European Union Politics* vol 10 (2) 253-280.

## Namens- und Sachverzeichnis

---

### A

Abgeordnete 36, 37, 41, 43, 46, 47, 49, 54, 59, 60, 114, 123, 124, 141, 148, 151, 152, 158, 166, 167, 170, 175, 180, 185, 186, 206, 214, 217, 218, 219, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 241, 242, 243, 247, 248, 250, 251, 276, 278, 279, 285, 286, 287, 289, 293, 294, 297, 303, 309, 310, 313, 315, 317, 318, 320, 324, 325, 354, 364, 388, 396, 417

Abgeordnetenstatut 26, 311, 316

ACTA-Abkommen 131

Agrarausschuss (AGRI) 43, 44, 80, 86, 149, 151, 153, 164, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 262

Agreement index 236

Ahmadinedschad, Mahmud 371, 376, 382, 387, 389

Aktionspläne 395, 398, 402, 403

Alliance for Lobbying Transparency and Ethic Regulation (ALTER-EU) 221, 222

Anhörungsrechte 58, 66

Anna Lindth-Foundation 398

Antipiraterieabkommen 131

Arbeitsabläufe 35, 36

Arbeitsparlament 27, 33, 34, 35

Assistenten, parlamentarische 36, 311, 318

Assistentenstatut 309, 311, 316

Asyl- und Migrationspolitik 193, 202

Ausschüsse 27, 28, 35, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 49, 75, 86, 87, 137, 145, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 163, 164, 166, 167, 170, 172, 180, 181, 183, 184, 185, 189, 206, 207, 217, 250, 251, 252, 261, 262, 269, 276, 293, 304, 305, 321, 329, 330, 331, 332, 333,

335, 396, 415

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) 86, 152, 164

Ausschuss für Haushaltskontrolle (CONT) 44, 151, 153, 155

Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) 44, 45, 149, 153, 165, 166, 167, 169, 266, 276

Ausschuss für internationalen Handel (INTA) 44, 149, 153, 154, 262

Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) 44, 86, 147, 149, 153, 154, 164, 264, 265

Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) 44, 152, 153, 154, 301

Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 28, 158, 177, 180, 183, 184, 262

Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN) 44, 149, 153, 205, 206, 207, 208, 212, 213, 214, 215

„Außenminister“, europäischer 350

Auswärtiger Ausschuss (AFET) 43, 44, 80, 149, 151, 153, 164

Auswärtiges Handeln des Europäischen Parlaments 330

### B

Beer Angelika 371, 377, 380, 381, 382, 388

Berichte 43, 47, 50, 52, 125, 156, 157, 158, 159, 167, 168, 169, 177, 181, 183, 184, 206, 207, 244, 251, 252, 302, 303, 305, 330, 347, 350, 351

Berichterstatter 28, 87, 150, 157, 158, 159, 169, 171, 172, 173, 182, 183, 184, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 218, 219, 220, 251, 303, 304, 314, 323, 332, 375

- Besucherdienst 54  
 Besuchergruppen 54, 159, 304, 321  
 Bisky Lothar 49  
 Bowles Sharon 44, 45, 153  
 Brüssel 26, 28, 29, 39, 41, 42, 43, 49, 52, 53, 54, 79, 85, 88, 114, 116, 117, 124, 136, 141, 158, 159, 175, 176, 181, 185, 187, 193, 215, 217, 220, 221, 222, 223, 240, 247, 253, 264, 284, 287, 288, 303, 305, 308, 312, 315, 319, 321, 322, 325, 330, 331, 356, 358, 361, 364, 371, 381, 382, 383, 386, 405, 410, 411, 412, 413, 415, 417, 418, 420, 422  
 Bush Georges W. 363, 364, 371, 377, 390, 409  
 Buzek Jerzy 5, 37, 38, 250, 263
- C**
- Chatami Mohammed 373, 376, 389  
 China 46, 82, 115, 119, 131, 333, 359, 360, 365, 387, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 413, 415, 416, 417, 419, 420, 423  
 Cohn-Bendit Daniel 35, 43, 49, 120, 124, 151, 257, 264, 265, 266, 275, 278, 279  
 Collective Leadership 259, 260  
 Container-Screening 366, 367  
 Copyright 128  
 COSAC 71, 84  
 CRIS 43, 44, 45, 155, 160, 161
- D**
- Dalai Lama 405, 406, 408, 409, 410, 416, 419, 420  
 Datenbanken 196, 198, 201  
 Datenschutz 128  
 Daul Joseph 130, 151, 178, 257, 262, 266, 278  
 Degressive Proportionalität 60  
 d'Hondt-Verteilungsverfahren 152, 251, 346  
 De Keyser/Salafranca-Bericht 337  
 Delegationen 28, 38, 39, 42, 43, 45, 46, 52, 87, 153, 158, 167, 172, 178, 185, 215, 219, 227, 247, 250, 258, 261, 269, 271, 272, 277, 278, 290, 293, 321, 322, 323, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 337, 340, 343, 346, 347, 350, 351, 352, 355, 358, 359, 361, 362, 363, 364, 367, 368, 370, 374, 377, 378, 381, 386, 411  
 Dichand Hans 104, 106, 118, 119, 125  
 Direktwahl 37, 58, 59, 62, 74, 77, 148, 149, 162, 231, 232, 233, 234, 235, 279, 282, 284, 289, 290, 332, 407  
 Direktwahlakt 62, 240  
 Dobriansky Paula 409  
 Dunn Bill Newton 409
- E**
- Ebadi Shirin 381  
 EGKS 40, 41, 57, 58, 148, 227, 228, 229, 239, 240, 314  
 Entwicklungsausschuss 44, 151, 152, 153, 155, 263, 332, 415  
 EU-Iran Delegation 371, 372, 373, 377, 377-392  
 Eurobarometer 106, 108, 120, 121, 122, 123  
 Eurojust 72, 84, 192  
 Euromediterrane Parlamentarische Versammlung (EMPA) 395, 396, 397, 398, 399  
 Europäische Föderation Grüner Parteien (EFGP) 284, 287, 288  
 Europäische Konservative und Reformisten (EKR) 38, 44, 153, 178, 179, 205, 206, 257, 288, 301  
 Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) 334, 350, 395, 394, 397, 398  
 Europäische Parteien 282, 297  
 Europarat 114, 339, 344, 345, 347, 351, 352  
 EuroparlTV 137, 138, 140, 141  
 Europawahlen 1994 287, 407  
 Europawahlen 1999 287  
 Europawahlen 2004 93, 94, 288, 299  
 Europawahlen 2009 49, 89, 92, 101, 138, 261, 264, 265, 279, 280, 288  
 Europawahlen in Österreich 89  
 European Business and Parliament Scheme 220  
 Europol 72, 84, 192, 201  
 Evans Robert 340

- EVP 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 47, 49, 50, 151, 153, 154, 157, 158, 159, 161, 166, 172, 173, 178, 181, 233, 234, 236, 237, 239, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 257, 259, 261, 262, 263, 266, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 281, 283, 301, 396, 412, 414
- Externe parlamentarische Aktivitäten 52
- F**
- Facebook 53, 132, 134, 136, 140, 142, 143, 194
- Farage Nigel 257
- Ferrero-Waldner Benita 117, 339, 399
- Fischer-Boel Mariann 187
- Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokratie für Europa (ALDE) 38, 39, 43, 44, 48, 50, 151, 153, 154, 161, 166, 178, 206, 211, 212, 234, 241, 244, 257, 263, 264, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 280, 301, 412, 414
- Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) 228, 229, 230, 234, 239, 241, 246, 248, 249, 250, 254, 257, 281, 283, 407, 408, 414
- Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz (Grüne/EFA) 38, 43, 44, 47, 150, 151, 153, 154, 155, 161, 166, 178, 234, 257, 264, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 301, 377, 380, 391, 414
- Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D) 257
- Fraktion Europa der Freiheit und Demokratie (EFD) 234, 257, 259
- Fraktionen 25, 26, 28, 38, 40, 43, 47, 48, 49, 50, 52, 74, 85, 91, 138, 148, 150, 152, 153, 157, 158, 159, 166, 167, 168, 169, 172, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 201, 207, 208, 209, 210, 214, 215, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 261, 266, 269, 271, 273, 277, 280, 281, 282, 286, 289, 290, 291, 297, 298, 299, 302, 303, 306, 308, 323, 324, 325, 331, 343, 346, 377, 388, 408, 409, 411, 412, 414
- Fraktionsbildung 49, 228, 231, 280, 281, 284, 286
- Fraktionsgremien 27, 35, 252
- Fraktionslose 47, 166, 244, 257, 276
- Fraktionsvorsitzende 36, 38, 240, 250, 258, 259, 260, 261, 264, 265, 267, 268, 271, 277
- Fraktionsvorstand 245, 250, 259, 291
- Fraktionswochen 26, 47
- Frankreich 34, 36, 40, 49, 55, 59, 61, 130, 154, 166, 178, 182, 183, 186, 187, 190, 220, 228, 232, 234, 235, 261, 262, 263, 264, 265, 272, 273, 278, 279, 284, 311, 356, 399
- Frauenanteil 37
- Frauenquote 37, 40
- Funktionen des Europäischen Parlaments 71
- G**
- Gahler Michael 28, 329, 331, 336, 339, 388
- Gemeinsame Agrarpolitik 177, 190
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) 55, 57, 79, 341
- Gemischte Parlamentarische Ausschüsse 46
- Generaldirektionen 39
- Generalsekretariat 26, 39, 155, 270
- Gesetzgebungsverfahren 64, 67, 79, 84, 128, 150, 173, 229
- Google Books 131, 143
- Gröner Lissy 409
- Grundrechtskonvent 72
- H**
- Harbour Malcolm 44, 45, 153
- Harms Rebecca 38, 49, 151, 257, 265, 266, 267, 278
- Haushaltsausschuss (BUDG) 43, 44, 86, 151, 153, 154, 164, 184, 243, 265
- Haushaltsbehörde 58, 65, 67
- Haushaltskontrolle 44, 58, 153, 155, 252

Hervé Michel 405, 407, 415  
 Hix Simon 47, 56, 152, 236, 237, 280, 286, 299

**I**

Internationale Atomenergieorganisation (IAEO)  
 372, 385  
 Innenpolitik 81, 84, 109, 118, 201  
 Interfraktionelle Arbeitsgruppen 414  
 Intergouvernementalismus 34, 55, 56  
 Intergroups 220, 323, 411, 412, 413, 422, 423  
 Intergruppen 405, 406, 411, 412, 413, 414, 415,  
 420, 422  
 Internet-Kommunikation 142  
 Internet-Zensur 142  
 Interorganvereinbarungen 68  
 Interparlamentarische Delegationen 46  
 Interpellationsrecht 68  
 Interviews mit den Fraktionsvorsitzenden 266  
 Islamische Republik Iran 371, 375  
 Israel 46, 272, 333, 335, 398

**J**

Jia Hu 417  
 Jinyan Zeng 417  
 Justizpolitik 56, 191, 201, 202  
 Justiz- und Innenminister 193

**K**

Kaliningrad 402  
 Kallas Siim 222  
 Kaminski Michal 257  
 Kaukasus 335, 399, 400, 401  
 Klimawandel 44, 82, 88, 133, 160, 161, 267,  
 355, 356, 389, 400, 401  
 Klinz Wolf 45, 161  
 Klubzwang 248, 304  
 Konferenz der Delegationsvorsitzenden 332  
 Konferenz der Fraktionsvorsitzenden 261, 332,  
 339, 344, 345, 346  
 Konferenz der Präsidenten 38, 42, 44, 45, 138,  
 152, 156, 162, 172, 185, 206, 243, 251,  
 260, 261, 269, 270, 276, 281, 321, 375,

378, 409, 411, 412, 422

Konföderale Fraktion der Vereinigten Europä-  
 ischen Linken/Nordische Grüne Linke  
 247, 280, 414

Konsensfindung 241  
 Kontrollbefugnisse 57, 65, 68, 185  
 Kontrollinstrumente 68  
 Konventsmethode 78, 83, 86  
 Koordinierungsgruppe 337, 339, 343, 344  
 Kulturausschuss 164, 305  
 Kurzzeitbeobachter 340

**L**

Langzeitbeobachter 339, 340  
 Legitimität 55, 57, 388  
 LePen Jean 49  
 Liberalisierungspaket 173  
 Libicki Marcin 409  
 Lichtenberger, Eva 27, 29, 47, 54, 127, 150,  
 266, 409  
 Lippert Barbara 235, 397, 401  
 Lissabon-Agenda 356  
 Lobby 217, 220, 222, 314  
 Lobby-Control 220  
 Lobbyregister 221  
 Long Term Observer (LTO) 349

**M**

Majlis (iranisches Parlament) 371, 372, 375,  
 376, 382, 383, 384, 385, 386, 389  
 Mann Thomas 29, 140, 254, 257, 263, 278, 355,  
 397, 405, 408, 409, 418, 420  
 Martin Hans Peter 38, 43, 47, 49, 89, 90, 91,  
 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 108, 110,  
 113, 116, 117, 118, 124, 151, 154, 161,  
 257, 258, 262, 263, 266, 267, 268, 269,  
 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 278,  
 310, 378  
 McCain John 133  
 Medien 27, 53, 102, 103, 104, 105, 107, 108,  
 122, 123, 124, 125, 127, 130, 133, 135,  
 136, 137, 140, 141, 143, 163, 193, 195,

- 208, 223, 246, 252, 279, 305, 335, 340,  
348, 350, 351, 354, 412, 413
- Medienrealität 123
- Messner Reinhold 124, 408
- Migrationspolitik 73, 193, 202
- Milchmengensteuerungssystem 185
- Milchquotenregelung 186
- Misstrauensvotum 68, 341
- Mitentscheidungsverfahren 33, 66, 67, 73, 79,  
150, 173, 183, 211, 229
- Mitgliederzahl 58, 59, 60, 228
- Moldawien 338, 350, 393, 400, 401
- Moorhouse James 407
- N**
- Nabucco-Pipeline 399, 400
- Nationale Parlamente 72
- NATO (Parlamentarische Versammlung) 46,  
331, 333, 347, 350, 351, 356, 378, 396,  
399, 400
- Neue Transatlantische Agenda 363, 368
- O**
- Obama Barak 120, 132, 133, 135, 356, 364,  
386, 391
- Obama-Strategie 132
- Öffentlichkeit, europäische 395
- ODIHR 344, 345, 347, 348, 349, 350, 351, 352,  
353
- Olympische Spiele Peking 417, 420
- Online-Spionage 142
- ORF 89, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 104, 105, 109,  
114, 124
- Organisierte Kriminalität 400, 401
- Östliche Partnerschaft 350, 399
- OSZE 339, 344, 345, 347, 350, 351, 352, 353
- P**
- Paket-Lösungen 254
- Pakistans Wahlbeobachtungskommission 329,  
338, 339
- Pahlavi Mohammad Reza 373
- Palästinensischer Legislativrat 46, 333
- Paritätische Parlamentarische Versammlung  
AKP-EU 46, 262
- Parlamentarische Diplomatie 329
- Parlamentarische Kooperationsausschüsse 333
- Parlamentarische Versammlung 148, 331, 333,  
336, 395
- Parlamentarische Versammlung für die Bezie-  
hungen zu den Ländern der östlichen  
Nachbarschaft (EURONEST) 46, 331,  
333
- Parlamentarisierung 27, 35, 57, 71, 78, 255
- Parlamentshaushalt 243
- Pendelparlamentarismus 40, 41
- Plenartagungen 38, 39, 40, 42, 43, 47, 49, 137,  
262, 269
- PLO 397
- Political Leadership 28, 257, 258, 260
- Pöttering Hans-Gert 37, 40, 111, 147, 262, 335,  
387, 396, 397
- Präsident des Europäischen Parlaments 242,  
309, 335, 396, 411
- Präsidium 39, 138, 158, 185, 212, 227, 243,  
249, 250, 252, 259, 315, 316, 396, 411
- Printmedien 109, 115, 133
- Prodi Romano 394, 395, 396, 398, 401
- Q**
- Quästoren 38, 39, 243, 247, 413
- R**
- Rafsandschani Ali Aklor Maschemi 373
- REACH 165, 362, 366, 367
- Rechtssetzungsbefugnis 66
- Redeparlament 35
- Regenbogenfraktion 285, 286, 289, 298
- Regionalparteien 280, 281, 282, 286, 288, 289,  
297, 298
- Resolutionen 41, 193, 330, 336, 381, 382, 385,  
387, 407, 408, 409, 410, 416, 418, 419
- Reul Herbert 44, 45, 153
- Richtlinienkompetenz 82

Rinpoche Tenzin Delek 410, 418, 419, 423  
 Russland 46, 51, 267, 333, 335, 352, 394, 395,  
 396, 399, 400, 402, 403

**S**

Sacharow-Preis 417  
 Sangdrol Ngawang 417  
 Schattenberichterstatte 158, 169, 173, 175,  
 182, 183, 208, 209, 251, 303  
 Schulz Martin 38, 43, 49, 151, 154, 257, 262,  
 263, 266, 277, 278  
 Selbstorganisationsrecht 26  
 Šeřčovič Maroš 222  
 Shuttleparlamentarismus 26  
 Sicherheitspolitik 55, 56, 79, 80, 81, 199, 201,  
 202, 255, 330, 341, 379, 399, 419  
 Simpson Brian 44, 153, 156, 205  
 Sitzungskalender 40, 42  
 Solana Javier 419  
 Sondersitzungen 43, 159, 181  
 Speroni Francesco 257  
 Straßburg 26, 40, 41, 42, 43, 49, 50, 52, 53, 54,  
 124, 136, 158, 159, 176, 181, 185, 187,  
 230, 240, 247, 249, 253, 279, 285, 287,  
 303, 305, 315, 316, 321, 322, 363, 382,  
 406, 408, 409, 413, 415, 416, 417, 418,  
 419  
 Südafrika-Delegation 335  
 Supranationalismus 55  
 Svensson Eva-Britt 37, 44, 153  
 SWIFT-Abkommen 201

**T**

Tagungskalender 42, 52  
 Taiwan 338, 406, 407, 408, 410  
 Technische Fraktion 285  
 Teheran 371, 372, 375, 377, 380, 382, 383, 385,  
 386, 387, 388, 390, 391, 392  
 Terrorismus 192, 193, 195, 196, 197, 199, 200,  
 362, 372, 373, 374, 384, 385, 389, 401  
 Terrorismusbekämpfung 193, 194, 202  
 Tibet 29, 254, 405, 406, 407, 408, 409, 410,

411, 413, 415, 416, 417, 418, 419, 420,  
 422, 423

Transatlantic Consumers Dialogue (TACD) 363  
 Transatlantic Economic Council (TEC) 363,  
 366

Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft (TEP)  
 368

Transatlantischer Dialog der Gesetzgeber  
 (Transatlantic Legislators Dialogue –  
 TLD) 361, 362, 364, 369, 370

Transatlantischer Frühwarnmechanismus 369

Transparenz 29, 77, 131, 140, 154, 192, 217,  
 218, 219, 221, 223, 271, 316, 376, 423

Trilogverhandlungen 173

Türkei 46, 89, 96, 97, 265, 333, 335, 393, 395,  
 396, 399, 400, 401, 403

Twitter 53, 127, 132, 134, 136, 143

**U**

Unionsbürgerschaft 63, 74

Unionsmethode 78, 79

Unterausschüsse 43, 149, 150, 151, 164, 247,  
 252

Urheberrechte 128, 129, 130

USA-Delegation (transatlantische Beziehungen)  
 355

US-Kongress 34, 355, 356, 362, 363, 365, 367

**V**

Vereinte Nationen 383

Verfassungskonvent 86

Verhofstadt, Guy 37, 43, 151, 257, 263, 264,  
 266, 277, 278

Vertragsänderungsverfahren 69, 72, 84

Verwechslungsverbot 411, 412

Verwertungsformen 129

Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments  
 250

Vollmitglieder der Ausschüsse 160

Vorratsdatenspeicherung 195, 196, 197

VOXBOX 136



**W**

Wahlbeobachtermission 340  
Wahlbeobachtungen 29, 343, 344, 345, 347,  
350, 352, 353, 354  
Wahlbüro 349, 354  
Wahlbüroleiter 349  
Wählerstromanalyse 92, 95, 96  
Wählerwanderungen 94  
Wahlfunktion 69  
Wahlkreisarbeit 52  
Wahlkreisbüro 53  
Wahlperiode 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44,  
45, 46, 48, 49, 59, 63, 70, 74, 88, 129,  
136, 149, 150, 153, 154, 160, 164, 165,  
172, 178, 179, 181, 182, 192, 206, 220,  
232, 237, 246, 253, 257, 259, 262, 264,  
265, 281, 285, 286, 288, 291, 294, 299,  
301, 302, 306, 307, 309, 312, 316, 317,  
323, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 338,  
371, 372, 373, 378, 380, 389, 390, 391,  
405, 406, 408, 409, 410, 411, 412, 413,  
415, 422

Web Campaigning 132

Web-Foren 127, 131, 141, 144

Web-natives 135, 141

Web-Politik 127

Weißbuch Sport 302, 307

Welle Klaus 40

WTO 180, 189, 337, 357, 365, 369, 383

**Y**

Yordanova Nikoleta 148, 167, 434

**Z**

Zuckermarktordnung 182, 337

