EUROPÄISCHE INTEGRATION 23.07.2019 | Manuel Gath

Fata Morgana in Brüssel

Ein Initiativrecht für das Europäische Parlament ist nur eine Scheinlösung. Die EU braucht umfassendere Reformen.

Pro-Europäer aller Couleur, vom wissenschaftlichen Experten bis zum Durchschnittsbürger, sind sich einig: Das Europäische Parlament (EP) braucht ein Initiativrecht, um selbst Gesetzesvorschläge auszuarbeiten und in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Nur so könne es sich zu einem „richtigen" Parlament entwickeln. Bislang darf formell nur die Europäische Kommission konkrete Vorschläge auf den Tisch legen. Was theoretisch eingängig klingt, ist praktisch aber komplex.

Aktuell gibt es informelle Übereinkommen, dass die Kommission Initiativen auf den Weg bringen kann, die vom EP gewünscht werden. Die Parlamentarier können so durchaus sanften Druck auf die politische Agenda der Kommission ausüben. Andererseits werden ähnliche Gespräche natürlich auch mit dem Rat geführt, auch hier entspringen Vorschläge. Brüssel ist traditionell ein Ort des politischen Ausgleichs mit einer ausgeprägten Kultur, Konflikte früh auszuloten und den Konsens zu suchen.

Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass dieses Arrangement Grenzen hat. Prominent in Erinnerung ist vielleicht noch die Auseinandersetzung mit Charlie McGreevy, von 2004 bis Anfang 2010 irischer EU Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen. Erst nach erheblichem öffentlichem und politischem Druck ließ er einen legislativen Vorschlag für eine EU-Finanzaufsicht ausarbeiten – wohlgemerkt in den direkten Nachwehen der globalen Finanzkrise. Mehrere Anläufe des EP blieben zuvor unbeantwortet, das Vertrauen zwischen beiden Institutionen war auf einem Tiefpunkt angelangt. Die Hoffnung der Befürworter eines Initiativrechts ist es nun, Blockaden dieser Art überwinden zu können und das EP zum Agendasetter zu machen.

Die attraktive Losung für mehr Aufmerksamkeit und

Ein formelles Initiativrecht für das Parlament bietet nur dann einen Mehrwert, wenn kritische Punkte auf die Agenda gesetzt werden können,

eine Stärkung des EP lautet: weniger Konsens, mehr Konflikt.

die eben nicht konsensual sind. Das betrifft zum Beispiel Klimaschutzziele, bei denen die Mehrheit der Abgeordneten bisweilen ambitionierter ist als die übrigen EU-Institutionen. Ein weiteres Beispiel sind die zahlreichen neuen wirtschaftspolitischen Instrumente zur Krisensicherung in den letzten zehn Jahren. Teilweise unter enormem Zeitdruck und auch außerhalb der EU-Verträge wurden neue Mechanismen geschaffen, die Europas Wirtschaft und Währung krisenfester machen sollen. Vieles davon wurde rein zwischenstaatlich koordiniert, ohne größere Kontroll- oder Zugriffsrechte des Parlaments. Mitbestimmung mussten sich die Abgeordneten immer wieder erkämpfen, in erster Linie gegen den Rat.

Hier liegt des Pudels Kern in der Debatte über ein Initiativrecht. Es geht nicht nur um einen fast schon symbolischen Akt der Aufwertung, weil jedes „richtige" Parlament ja Initiativen unterbreiten kann. Es geht um eine Aufwertung des Parlaments gegenüber dem Rat als institutionellem Gegenspieler im Kampf um Macht und Einfluss. Wer trifft politische Richtungsentscheidungen, Rat oder Parlament? Und wie werden die „großen Linien" auf EU-Ebene parlamentarisch legitimiert? Hier stehen die Rat und Parlament beteiligende Gemeinschaftsmethode und die zwischenstaatliche Unionsmethode à la Merkel in direkter Konkurrenz zueinander.

Mit einem Initiativrecht für das Parlament erhofft man sich zudem eine Politisierung der EU. Die attraktive Losung für mehr Aufmerksamkeit und eine Stärkung des EP lautet: weniger Konsens, mehr Konflikt. Das Parlamentsinitiativrecht kann also nicht ohne den Rat als Antagonisten gedacht werden. Hier gibt es jedoch zwei Fallstricke. Erstens: Wenn das EP ein formelles Initiativrecht bekommen soll, warum dann nicht auch der Rat? Es fällt nicht schwer zu erahnen, dass diese Forderung spätestens anlässlich der nächsten Vertragsänderungen aus dem Kreis der Staats- und Regierungschefs kommen wird. Man stelle sich nur einen Gesetzesvorschlag zur Asylpolitik aus den Federn der polnischen, österreichischen, ungarischen und italienischen Innenministers vor. Und zweitens: Wenn das EP auf kontroverse Reformen drängt, was hindert den Rat daran, diese Initiativen in den eigenen Gremien ins Leere laufen zu lassen?

Mit dem pragmatischen Angebot, die Kommission werde auf

Mehrheitsbeschluss des Parlaments tätig, hat die neue Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Bewerbungsrede vor dem EP den ersten Fallstrick vermieden. Es ist also ein indirektes, aber kein formelles Initiativrecht – so weit so gut. Aber: Knackpunkt wird ihre Rolle und die der neuen Kommission sein, wenn der Rat Parlamentsinitiativen systematisch blockiert, die ihm nicht passen. Hinter vorgehaltener Hand gehen EVP-Kreise in Brüssel davon aus, dass genau das auch mit von der Leyens progressiven Kommissionsinitiativen im Klima- und Sozialbereich passieren wird. In den ersten Interviews nach der Wahl jedenfalls rudert sie an einigen Stellen bereits zurück. Im Umgang mit dem Rat entscheidet sich grundlegend, ob die neue Präsidentin eine des Parlaments oder eine des Rates ist.

Es wird gerne so getan, als ob ein Initiativrecht für das Europäische Parlament die heilbringende Vision für die europäische Demokratie wäre. Aber vielleicht ist es eher eine politische Fata Morgana in einem institutionellen Kampf, dessen Konfliktparteien für den Moment weniger auf Augenhöhe sind, als sie es vor fünf Jahren waren – der Spitzenkandidatenprozess hat das eindrücklich vor Augen geführt.

Die neue Kommission bleibt in diesem Streit vorerst das Zünglein an der Waage. Es wird sich zeigen, ob die schwache Mehrheit für von der Leyen sie stärker an das Parlament bindet, weil sie den Abgeordneten auch praktisch entgegenkommen muss, nicht nur rhetorisch. Auch die angekündigte große Konferenz für die Zukunft Europas kann Grundlage für einen Anlauf zu Vertragsänderungen sein, die große und kleine Defizite der europäischen Demokratie beheben. Ein formelles Initiativrecht für das EP kann dann ein Teil eines größeren Reformpakets sein. Solange Parlament und Rat jedoch um Einfluss streiten, wird es die europäische Demokratie nicht retten.



Manuel Gath
Rabat

Manuel Gath ist Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Marokko. Zuvor war er für das Themengebiet Europäische Integration im Referat Internationale Politikanalyse zuständig.