



Politische Kultur und Dynamik des Europäischen Parlaments, 1979–1989

Serie zur Geschichte des Europäischen Parlaments
STUDIE

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Birte Wassenberg und Sylvain Schirmann

PE 644.204 – November 2019

DE

Politische Kultur und Dynamik des Europäischen Parlaments, 1979–1989

Birte Wassenberg und Sylvain Schirmann

AUTOR

Dieses Dokument wurde im Auftrag der Direktion Bibliothek und Wissensdienste innerhalb der Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (EPRS) des Sekretariats des Europäischen Parlaments gemeinsam von Birte Wassenberg, und Sylvain Schirmann, Professoren an der Universität Straßburg (Institut für politische Studien), Frankreich, verfasst.

DANKSAGUNGEN

Die Verfasser danken Alexandra Ongono Pomme und Francesca Tortorella, die aktiv zur Erstellung der Forschungsarbeit beigetragen haben.

VERANTWORTLICHER BEAMTER

Étienne Deschamps, Direktion Bibliothek und Wissensdienste, EPRS

Wenn Sie sich an die Verfasser wenden möchten, schreiben Sie eine E-Mail an: EPRS-Historical-Archives@ep.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: FR

Übersetzungen: DE, EN

Redaktionsschluss: November 2018.

HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHTSSCHUTZ

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Brüssel, © Europäische Union, 2019.

Bildnachweise: © Europäische Union – Audiovisuelle Archive des Europäischen Parlaments.

PE 644.204
ISBN: 978-92-846-6115-2
DOI:10.2861/36302
CAT: QA-03-19-903-DE-N

eprs@ep.europa.eu
<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)
<http://epthinktank.eu> (blog)

Zusammenfassung

In dieser Studie werden anhand von Quellen aus Originalarchiven (unveröffentlichte Dokumente des Europäischen Parlaments, amtliche Veröffentlichungen, Organisationspläne, Presseauschnitte usw.) und Gesprächen mit Schlüsselakteuren, die direkte Zeugen der behandelten Ereignisse waren, die Veränderungen untersucht, die sich nach der ersten Europawahl im Juni 1979 innerhalb des Europäischen Parlaments vollzogen haben. Die unmittelbare Direktwahl zum Europäischen Parlament stellt zwar ein wichtiges demokratisches Ereignis dar, mit dem die Zeit des Parlaments als Delegiertenversammlung beendet wird, bewirkt jedoch auch eine tiefgreifende Veränderung des Charakters, der Zusammensetzung und der internen Kultur des Parlaments.

Die Studie besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil wird untersucht, wie sich das Europäische Parlament allmählich zu einem neuen politischen Akteur im institutionellen System der Gemeinschaft entwickelt hat. Durch die Wahlen erhält das Parlament eine starke demokratische Legitimität, durch die es bei seinen Beziehungen zur Kommission und dem Ministerrat an Einfluss gewinnt. Das Parlament behauptet sich und erlangt Autonomie. Daher kommt es bald schon zu Änderungen in der internen Organisation des Europäischen Parlaments. Die Entwicklung der Institution führt zu einer Zunahme der Tätigkeiten, die eine Erhöhung der Zahl der Mitarbeiter in der Verwaltung nötig macht. Durch das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 wird diese Tendenz weiter verstärkt, da das Europäische Parlament neue Zuständigkeiten erhält, insbesondere auf Ebene der Gesetzgebung zur Vollendung des Binnenmarkts in Europa. Neue Generaldirektionen werden eingerichtet. Durch den Beitritt neuer Staaten zur Europäischen Gemeinschaft entsteht ein zusätzlicher Bedarf bei Übersetzung und Verdolmetschung. Zudem entwickelt sich ein neues Verhältnis zwischen den Beamten des Generalsekretariats und den gewählten Abgeordneten, die häufig jünger sind und nur noch in wenigen Fällen ein parlamentarisches Doppelmandat ausüben. Auch bei den Fraktionen, die an Einfluss gewinnen, steigt die Zahl der Mitarbeiter. Überdies bildet sich ein neues Gleichgewicht innerhalb der wichtigsten Organe heraus, zu denen insbesondere das Präsidium, das Erweiterte Präsidium sowie das Kollegium der Quästoren des Parlaments gehören. Die Studie beschäftigt sich mit der Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse und Fraktionen, aber auch die interfraktionellen Arbeitsgruppen (Krokodil-Klub, Känguru-Gruppe, ...), die den europäischen Abgeordneten Kontakte und einen informellen Meinungsaustausch mit der Zivilgesellschaft zu besonderen Themen ermöglichen, werden eingehend behandelt. Dadurch gewinnt die Frage der Beziehungen zu den Interessenverbänden an Brisanz.

Im zweiten Teil der Studie wird beschrieben, wie in den 1980er Jahren eine neue parlamentarische Kultur innerhalb des Parlaments entsteht, dessen Politisierung sich stärker bemerkbar macht. Die große Zahl der Mitglieder – die Gesamtzahl der Sitze steigt mit den Wahlen von 198 auf 410 – führt jedoch zu einer sehr starken Heterogenität (Verjüngung, Feminisierung, Spezialisierung von Ausbildungen und Fachwissen, ...) der sozialen und politischen Profile und der Ambitionen. Und dies, obwohl das Parlament mehr und mehr von Akteuren geleitet wird, deren politische Karrieren zunehmend stärker auf Europa ausgerichtet sind. Die europäischen Abgeordneten, die in der breiten Öffentlichkeit wenig bekannt sind, werden zu Schlüsselakteuren der Institution und des europäischen politischen Raums. Doch die Arbeit im Europäischen Parlament mit seinen komplexen, sich ständig weiterentwickelnden Strukturen muss erst gelernt werden; die Professionalisierung nimmt unter dem Einfluss der technischen Natur der Gesetzgebungstätigkeit zu. Jenseits von Geschäftsordnung (Verhaltenskodex, Ablauf der Sitzungen, Abstimmungsverfahren, Redezeit usw.) und internen Verfahrensweisen entwickeln die europäischen Abgeordneten in Straßburg nach und nach eine neue Form der Geselligkeit und ein Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa, trotz der großen Unterschiede, die weiterhin bei den Wahlmodalitäten in den Mitgliedstaaten bestehen. So entsteht bei vielen europäischen Abgeordneten jenseits der unterschiedlichen politischen Standpunkte und Nationalitäten ein

Gefühl der Zugehörigkeit zu einer „länderübergreifenden parlamentarischen Elite“. Aber die Bestätigung des gewählten Europäischen Parlaments geschieht auch über eine Reihe politischer Entscheidungen. So wird die Institution insbesondere in Bereichen wie dem sozialen Europa, der Regionalpolitik und der Raumordnung, der Verkehrspolitik, der Problematik der Gleichstellung von Männern und Frauen, der Umweltpolitik oder auch der Herausforderungen einer Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft tätig.

Im letzten Teil der Studie werden die Mittel unter die Lupe genommen, die das Europäische Parlament einsetzt, um seine Befugnisse auszubauen und stärkeren Einfluss auf den Kurs der europäischen Integration zu nehmen. Für seine Mitglieder geht es darum, das demokratische Defizit zu überwinden, das in der Gemeinschaft wiederholt kritisiert wurde. Um dies zu erreichen, konzentriert sich das Parlament zuallererst auf die Rechte, über die es im Haushaltsbereich bereits verfügt. Es versucht vor allem, die Mittel für die gemeinsamen Politikbereiche zu erhöhen. Im Dezember 1979 scheut das Parlament nicht vor einem Kräftemessen mit der Kommission und dem Rat zurück, bevor es den Haushaltsplan der Gemeinschaft für 1980 ablehnt und die Gemeinschaft in eine tiefe politische und finanzielle Krise stürzt. Aber dem Europäischen Parlament geht es bei diesem Ringen auch darum, bis zu einer Revision der Verträge eine optimale Nutzung seiner Kontrollbefugnisse und der Mechanismen der Konsultation zu den Legislativvorschlägen der Kommission zu erreichen. Während der ersten beiden Wahlperioden werden jedoch vor allem Bemühungen des Europäischen Parlaments um institutionelle Reformen sichtbar. Ziel dieses Engagements im konstitutionellen Bereich ist es, die Gemeinschaft mit effizienteren Entscheidungsstrukturen auszustatten. Der entscheidende Augenblick im untersuchten Zeitraum ist die Verabschiedung des Entwurfs eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union von Altiero Spinelli im Februar 1984. Daran schließen sich die Bemühungen um eine Wiederbelebung des europäischen Einigungsprozesses an, bei denen das Europäische Parlament der Vorbereitung der Einheitlichen Europäischen Akte besondere Aufmerksamkeit widmet. Das Erstarken des Europäischen Parlaments geht jedoch nicht immer ohne Spannungen zwischen ihm und den nationalen Parlamenten beziehungsweise der Parlamentarischen Versammlung des Europarats aus, auf die in der Studie ebenfalls eingegangen wird. Begleitend zu diesen Initiativen des Europäischen Parlaments wird zwischen 1979 und 1989 eine Informationspolitik der Institution in Bezug auf die Presse und die europäischen Bürger entwickelt.

Inhalt

Einleitung	5
1. ERSTER TEIL:	10
Das in einer allgemeinen Wahl gewählte Europäische Parlament: Ein neuer institutioneller Akteur?	10
Kapitel 1 – Eine neue Organisation	11
1.1. – Die allgemeine und direkte Wahl	11
1.2. – Die Präsidentschaft, das Kabinett und die Organisation des Generalsekretariats	16
Kapitel 2: Die Rolle der europäischen Parteien	23
2.1. – Die Familie der Sozialisten	24
2.2 – Die Familie der Christdemokraten	26
2.3 – Die liberale Familie	27
2.4 – Konservative, Gaullisten und Fianna Fail	28
2.5 – Die Familie der Kommunisten	29
Kapitel 3: Die politischen Entwicklungen	30
3.1. – Hin zu einer größeren politischen Heterogenität	30
3.2. – Die interfraktionellen Arbeitsgruppen	31
3.3 – Die parlamentarischen Ausschüsse	36
2. ZWEITER TEIL:	40
Die Entstehung einer europäischen parlamentarischen Kultur	40
Kapitel 1: Die Abgeordneten und ihre Verwaltung	41
1.1 – Die Abgeordneten: Mögliche Ansätze	41
1.2 – Die Frauen und das Abgeordnetenmandat	43
1.3 – Die Verwaltung	46
Kapitel 2 – Die Organisation der parlamentarischen Arbeit	52
2.1. – Der Europäischer Abgeordnete	52
2.2. – Eine neue politische Kultur	54
2.3. – Die europäische Familie der Abgeordneten in Straßburg	58
Kapitel 3: Die politischen Entscheidungen des Europäischen Parlaments	61
3.1 – Das Europäische Parlament und das soziale Europa	61

3.2 – Das Europäische Parlament und die regionale Frage	62
3.3. – Das Europäische Parlament und die Frauen	64
3.4 – Das Europäische Parlament und die Umweltpolitik	66
3.5 – Das Europäische Parlament und die Erweiterung	68
3. DRITTER TEIL:	71
Eine neue Stellung im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft	71
Kapitel 1: Das Streben des Europäischen Parlaments nach Macht	73
1.1. – Der Kampf um den Haushalt	73
1. 2. – Die Änderung der Geschäftsordnung	76
1. 3. – Die Revision der europäischen Verträge	77
Kapitel 2: Außenbeziehungen	84
2.1 Die Abgeordneten und ihre Kontakte zu den Lobbygruppen	84
2.2. – Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente	87
2.3 – Die Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung des Europarats	89
2.4. – Das Europäische Parlament und die Europäische Politische Zusammenarbeit	92
Kapitel 3: Eine größere Sichtbarkeit	96
3.1 – Symbolische Besetzung des politischen Raums	96
3.2 – Annäherung an die Bürger	100
3.3 Eine Kommunikationspolitik	107
SCHLUSSFOLGERUNGEN	110
LITERATURVERZEICHNIS	114
VERZEICHNIS DER PERSONENNAMEN	124

Einleitung

Die erste allgemeine Direktwahl zum Europäischen Parlament stellt zweifellos ein Schlüsselereignis in der Geschichte der europäischen Integration dar. Zwei Französisinnen, Louise Weiss und Simone Veil, halten die Ansprachen zur Eröffnung der ersten Sitzung des Parlaments am 17. und 18. Juli 1979. Die erste in ihrer Eigenschaft als älteste europäische Abgeordnete, die zweite als erste Präsidentin des von der Bevölkerung Europas gewählten, neuen Parlaments. Bewegende und in mehrerlei Hinsicht historische Momente, verkörpert von diesen beiden Frauen, die vor der Versammlung in Straßburg das Wort ergreifen! Louise Weiss, Journalistin, Literatin, Schriftstellerin und Politikerin, beendet ihre Rede mit folgenden Worten:

„Identität, Natalität, Gleichheit, Europa wird sein Leuchten nur wieder finden, indem es die Scheinwerfer des Gewissens, des Lebens und des Rechtes strahlen lässt. Sie als europäische Abgeordnete können dieses Licht entzünden.“¹

Das Bild Europas als Scheinwerfer des Gewissens, des Lebens und des Rechts ist gut gewählt. Diese Worte erinnern uns daran, dass sich die Europäer auf ihre gemeinsame Identität konzentrieren, ihre Geburtenrate erhöhen und die Menschenrechte schützen müssen. Für Louise Weiss müssen die gewählten Abgeordneten die „moralische Autorität der Europäer“ verkörpern, eine Autorität, die die Grundlage für die Zukunft Europas bildet.

Nicht weniger bewegend ist die Wahl von Simone Veil zur Parlamentspräsidentin am folgenden Tag. Diese Frau, Jüdin, Überlebende des Konzentrationslagers von Auschwitz, Liberale, ehemalige Gesundheitsministerin unter der Präsidentschaft von Valéry Giscard d'Estaing und in Frankreich für die Verabschiedung des Gesetzes über das Recht auf freiwilligen Schwangerschaftsabbruch zuständig, ergreift das Wort und hebt den historischen Augenblick hervor, den ein in allgemeinen Wahlen gewähltes Europäisches Parlament darstellt:

„Denn zum ersten Mal in der Geschichte Europas, die so oft von Spaltungen, Feindseligkeiten und gegenseitiger Vernichtungswut geprägt war, haben die Europäer zusammen ihre Abgeordneten in eine gemeinsame Versammlung gewählt, die heute hier in diesem Saal mehr als 260 Millionen Bürger vertritt Jeder von uns ist sich – unabhängig von seiner politischen Zugehörigkeit – der Tatsache bewußt, daß dieses historische Ereignis der Direktwahl des Europäischen Parlaments in einem entscheidenden Augenblick der Geschichte der Völker der Gemeinschaft stattfindet. Alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sehen sich nämlich heute einer dreifachen Herausforderung gegenüber, der Herausforderung des Friedens, der Freiheit und des Wohlstands, und, wie es scheint, ist es nur im europäischen Rahmen möglich, dieser Herausforderung zu begegnen.“²

Wie Louise Weiss betont auch sie die Notwendigkeit von Frieden und Freiheit in Europa und macht deutlich, dass die europäische Integration der Schlüssel zum Schutz dieser Werte ist. Angesichts ihrer Vergangenheit, die von der Erfahrung des Zweiten Weltkriegs und den Grausamkeiten der Nationalsozialisten geprägt ist, stoßen diese Worte im Sitzungssaal in

¹ Europäisches Parlament, Aussprachen: Rede von Louise Weiss, 17.7.1979, S. 7.

² Europäisches Parlament, Aussprachen: Rede von Simone Veil, 18.7.1979, S. 23.

Straßburg auf eine beispiellose Resonanz. Für alle Abgeordneten ist dies ein unvergesslicher Augenblick dieser ersten Mandatsperiode des direkt gewählten Europäischen Parlaments.

Dieser Augenblick stellt auch das Ende eines Kampfes für mehr demokratische Legitimität der Europäischen Gemeinschaft dar. Der Gedanke allgemeiner Wahlen zum Europäischen Parlament hat den europäischen Integrationsprozess von Beginn an begleitet. Seit den Anfängen des europäischen Einigungsprojekts hatten die Urheber des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) dafür Sorge getragen, eine Parlamentarische Versammlung zu schaffen, deren Aufgabe es war, ausgestattet mit der Legitimität der nationalen Parlamente die Hohe Behörde zu kontrollieren. Diese gemeinsame Versammlung hat sich seit ihrer ersten Tagung vom 10. bis 13. September 1952 für eine Stärkung der demokratischen Legitimität eingesetzt: Dieser Kampf beginnt mit ihrer Entscheidung im Jahr 1953, Fraktionen zu bilden und die Sitze im Plenarsaal entsprechend der politischen Zugehörigkeit und nicht der Nationalität der Mitglieder zuzuweisen. Die Tatsache, dass der Zugehörigkeit zu einer Fraktion und nicht der Staatsangehörigkeit Vorrang eingeräumt wird, hat entscheidende Bedeutung für die spektakuläre Entwicklung, die diese europäische Versammlung nimmt, denn sie führt zu einer anderen Art der parlamentarischen Zusammenarbeit, einer nationenübergreifenden Zusammenarbeit, die sich eher an europäischen als an nationalen Interessen orientiert. Die Entscheidung der Abgeordneten, ihre jährliche Tagung in eine ständige Tagung mit Unterbrechungen (Sitzungsperioden) umzuwandeln, geht in die gleiche Richtung, insbesondere, indem der Versammlung mehr Zeit und Raum für die Arbeit eingeräumt wird.

Mit dem Vertrag von Rom aus dem Jahr 1957 wird die Notwendigkeit einer parlamentarischen Instanz innerhalb des europäischen institutionellen Gefüges bestätigt. Durch die Lobbyarbeit zugunsten der Einrichtung einer einzigen Versammlung der drei Gemeinschaften (EGKS, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom) sollte ihre Rolle gegenüber den anderen Gemeinschaftsinstitutionen gestärkt werden. Im damals geschaffenen institutionellen Dreieck war das Ungleichgewicht zuungunsten der Parlamentarischen Versammlung jedoch offensichtlich, da die Organe, die die Staaten (Ministerrat) oder die Gemeinschaftsinteressen (Kommission) vertraten, mehr Gewicht und Macht hatten als das Parlament in Straßburg.

Der anfängliche zwischenstaatliche Mechanismus sollte sich zwar durch die schrittweise Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in Richtung Supranationalität entwickeln, stärkte jedoch zweifellos das Gewicht der Staaten, und die europäischen Vorhaben General de Gaulles verstimmten diejenigen, die sich für eine föderalistische Ausrichtung des europäischen Einigungsprozesses aussprachen. Durch diese Vorhaben verringerte sich jedenfalls das Gewicht der parlamentarischen Versammlung. Da jedoch die Gemeinschaftsinstitutionen nicht starr festgelegt waren, verfügte die parlamentarische Versammlung über einen Handlungsspielraum, mit dem sie sich allmählich im europäischen Gefüge behaupten konnte.

In einem Bericht des Ausschusses für politische Angelegenheit und institutionelle Fragen der Parlamentarischen Versammlung von Mai 1960, den der ehemalige Vertreter Frankreichs bei den Verhandlungen über die Römischen Verträge, Maurice Faure, vorgelegt hatte, wurden zum ersten Mal allgemeine Direktwahlen zum Europäischen Parlament gefordert (wie dies die durch die Römischen Verträge eröffnete Perspektive ermöglichte). In dem Bericht wurden ein Verhältniswahlssystem und die Einrichtung regionaler Wahlkreise empfohlen. Im gleichen Jahr trat die Versammlung für den Gedanken einer Fusion der Exekutivorgane zu einer einzigen Kommission für die EGKS, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) ein. 1962 erklärte sich die Europäische

Parlamentarische Versammlung mit einer einseitigen EntschlieÙung einseitig zum „Europäischen Parlament“. Erst 1965 forderte die Kommission Hallstein im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) institutionelle Anpassungen, um den Einfluss von Kommission und Parlament zu stärken. Dies war auch vor dem Hintergrund eines Übergangs zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit erforderlich. Doch diese Vorhaben standen im Widerspruch zum Wunsch General de Gaulles und Frankreichs, ein Abdriften in den Föderalismus zu vermeiden.

Diese ablehnende Haltung gegenüber einer Stärkung des institutionellen Gewichts des Europäischen Parlaments innerhalb der Europäischen Gemeinschaft konnte nicht verhindern, dass das Parlament einen ersten Kampf gewann und mit den Verträgen von Luxemburg im Jahr 1970 und von Brüssel im Jahr 1975 nicht verbindliche Haushaltsbefugnisse und das Recht erhielt, den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft abzulehnen. Dies ist der Startschuss für den Kampf des Europäischen Parlaments um die Ausweitung seiner Befugnisse, der mit den allgemeinen Direktwahlen beginnt.

Erst beim Gipfeltreffen von Paris im Dezember 1974 schlugen die Staats- und Regierungschefs auf Initiative des jungen französischen Präsidenten, Valéry Giscard d'Estaing, und des neuen deutschen Bundeskanzlers, Helmut Schmidt, allgemeine Wahlen zum Europäischen Parlament vor. Ein erster großer Durchbruch für das junge Europäische Parlament! Im Bericht Tindemans aus dem Jahr 1975 wurde dies im Übrigen anerkannt; dort hieß es, dass durch die allgemeinen Wahlen die Befugnisse und die Rolle des gemeinschaftlichen Europas gestärkt würden. Das Europäische Parlament erhielt dadurch eine Legitimität, die es bis dahin nicht besessen hatte und auf die es sich stützen konnte, um im Prozess der europäischen Integration mehr Einfluss zu nehmen. Im Bericht wird zwar nicht Stellung zu den Gesetzgebungsbefugnissen genommen, die dieser künftig gewählten Instanz einzuräumen sind, doch andere politische Persönlichkeiten weisen ihm bereits eine wichtigere Rolle zu. Altiero Spinelli wollte ihm bereits 1975 eine konstituierende Funktion übertragen. Diesen Gedanken nimmt Willy Brandt 1976 in Brüssel wieder auf: „Das Parlament“, so der deutsche Altbundeskanzler, „sollte die Stimme Europas sein. [...] Es sollte sich daher als eine ständige Versammlung Europas verstehen.“ Diese Politiker zweifelten nicht daran: Ein in allgemeinen Wahlen gewähltes Parlament konnte den Einigungsprozess Europas nur beschleunigen und zu dieser föderalen Union führen. Andere Persönlichkeiten waren weniger enthusiastisch. Auch wenn die französischen kommunistischen Parteiführer ebenso wie die Gaullisten ein von ihnen so empfundenes Abdriften ablehnten³, so ist es doch erstaunlich, diese heftige Anklage in den Schriften des streitbaren Philosophen Jean-Paul-Sartre zu lesen: Er bezeichnete die allgemeine Wahl zum Europäischen Parlament als Kapitulation vor der Strategie und dem Druck Amerikas, eine Kapitulation, die direkt zu einem deutschen Prokonsulat über Europa führe.

Die Gegenleistung für diesen Durchbruch des Europäischen Parlaments war jedoch die ebenfalls auf dem Gipfeltreffen von Paris beschlossene Einrichtung des Europäischen Rates, mit dem das Gewicht der Staaten im gemeinschaftlichen Prozess gestärkt wurde. Ein neues Kräfteressen stand bevor. Die Akte von 1976, in der die Bestimmungen für die allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament festgelegt sind, ist ein Schritt hin zur Demokratisierung

³ In einem in der französischen Tageszeitung *Le Monde* vom 2. Juli 1977 veröffentlichten Interview erklärte Michel Debré, ehemaliger Premierminister General de Gaulles, angesichts der in verschiedenen Ländern der Gemeinschaft geführten Kampagnen im Hinblick auf eine missbräuchliche Ausweitung der Befugnisse der Europäischen Versammlung bestünden aufgrund fehlender Sicherheiten größte Bedrohungen der Unabhängigkeit Frankreichs und der Interessen der Franzosen.

der Europäischen Gemeinschaft.⁴ Die Wahlen sind ab 1979 alle fünf Jahre vorgesehen und finden im nationalen Rahmen statt. In diesem Rahmen nehmen die politischen Kräfte an den Wahlen teil und werden die Wahlkreise und die Wahlverfahren festgelegt. Es gibt also keine Einheitlichkeit: weder beim Zeitpunkt der Wahlen noch bei der Gliederung der Wahlkreise noch bei der Ernennung der europäischen Abgeordneten, die mittels nationaler Listen gewählt werden. Dennoch boten die Wahlen zum Europäischen Parlament Möglichkeiten: eine Umstrukturierung der Parteien in einem europäischeren Geist, die Öffnung eines Raums der politischen Debatte auf europäischer Ebene und die Aussicht auf neue Befugnisse für das Parlament. Letzteres kann seine neue Legitimität nutzen, um stärker auf die Anliegen der Bürger einzugehen, unabhängig davon, ob sie über Petitionen, über Interessen- oder Meinungsgruppen oder gar über die Presse vorgebracht werden. Es kann zusammen mit den anderen Gemeinschaftsorganen am „institutionellen Wettbewerb“ teilnehmen, wieder ein Gleichgewicht für seine Funktionsweise finden und dadurch zu einer Europäischen Gemeinschaft beitragen, die weniger technokratisch und näher an den Erwartungen der Bevölkerung ist. Kann es ein echtes Parlament nach dem Vorbild der nationalen Parlamente werden? In den vergangenen Jahrzehnten hat es zwar bereits politische Kontrolle über die Kommission erlangt und im Laufe der 1970er Jahre Haushaltsbefugnisse erhalten. Doch es muss noch einen langen Weg zurücklegen, um zu dem Legislativorgan der demokratischen Kontrolle zu werden, das ein Parlament ausmacht. Die ersten Legislaturperioden des 1979 gewählten Parlaments waren in diesem Bereich entscheidend, prägten und setzten Maßstäbe und zeigten, was erreicht werden kann.⁵ Wird es mit ihnen gelingen, die Europäische Gemeinschaft zu „parlamentarisieren“?

Die vorliegende historische Studie beginnt nicht bei Null. Das Europäische Parlament war bereits Gegenstand einer ganzen Reihe von Arbeiten. Sie stammen aus dem politikwissenschaftlichen Bereich (beispielsweise die Arbeiten von Martin Westlake (1994), Richard Corbett (1998 und 2007), Berthold Rittberger (2005), Yves Deloye (2008), Olivier Costa (2001 und 2011), David Judge und David Earnshaw (2008), ferner die Arbeiten unter Leitung von Yves Mény (2009) sowie von Antonin Cohen, Ana-Cristina L. Knudsen oder Wolfgang Wessels). Alle diese Arbeiten haben zweifellos eine politik- und rechtswissenschaftliche Dimension, basieren jedoch selten auf Primärquellen oder -archiven. Auch von Historikern liegen Studien vor (beispielsweise die gemeinsame Arbeit von Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth und Charles Barthel aus dem Jahr 2007), in denen einige Passagen der Rolle des Europäischen Parlaments bei der europäischen Integration gewidmet sind. Eine erste umfangreichere Untersuchung mit einem geschichtlichen Ansatz ist zweifellos die Arbeit von Paula Scalingi (1980) und in jüngerer Zeit die Untersuchung von Julian Priestley (2008). Der Geschichte des Europäischen Parlaments wurde jedoch bisher noch keine umfassende historische Untersuchung gewidmet. Die vorliegende Studie über die Wesensmerkmale des Parlaments in den Jahren 1979-1989 wird sich daher hauptsächlich auf Originalquellen stützen: historische Archive des Europäischen Parlaments, mündliche Quellen (durch Gespräche), private Sammlungen (persönliche Archive und Parteiarchive). Dank dieser neuen, bislang wenig erforschten Quellen soll ein neuer Ansatz zu den Besonderheiten des in allgemeinen Wahlen gewählten Europäischen Parlaments vorgelegt werden. Diese

⁴ B. Rittberger, „No integration without representation! European integration, parliamentary democracy and two forgotten Communities », in *Journal of European Public Policy*, n°13, 2006, S. 1211-1229.

⁵ Interessante Überlegungen zur gesamten Problematik enthält S. Kahn: „Le Parlement européen est-il un ODHNI (objet démocratique et historique non identifié)?“ in: *Histoire@Politique*. 2009/2, Nr. 8. 14 S. Ein weiterer langfristiger Ansatz ist nachzulesen in M. Abélès: „Construction européenne, démocratie et historicité“, in: *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2013/1, Nr. 117. S. 57-68.

Eigenschaften müssen unter Berücksichtigung der vorhergehenden Versammlung bewertet werden. In dieser Studie wird auf drei wichtige Effekte eingegangen: Durch die allgemeinen Wahlen erhält das Europäische Parlament Legitimität und wird dadurch zu einem unverzichtbaren politischen Akteur der europäischen Integration. Die Versammlung legt aufgrund ihres neuen Status schrittweise Arbeits- und Ausdrucksweisen fest, die eine parlamentarische Kultur ermöglichen, die sich von der vorhergehenden Versammlung und den nationalen Parlamenten unterscheidet. Dieses von den Europäern gewählte Parlament muss künftig auch der Stimme der Bürger Geltung verschaffen und sich daher gegenüber den anderen Gemeinschaftsorganen behaupten.

1. ERSTER TEIL:

Das in einer allgemeinen Wahl gewählte Europäische Parlament: Ein neuer institutioneller Akteur?

Die seit Beginn des europäischen Einigungswerks bestehende parlamentarische Institution stützte sich zunächst auf die Staaten. Ganz gleich, ob es sich nun um die Beratende Versammlung des Europarates (bei der es immer noch der Fall ist), die Gemeinsame Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) oder die Europäische Parlamentarische Versammlung handelte, die nationalen Parlamenten spielten beim Ernennungsverfahren eine wichtige Rolle. Die Wahl eines Europäischen Parlaments in allgemeinen und unmittelbaren Wahlen verändert das Verhältnis zwischen der Institution und dem Ursprung seiner Legitimität.⁶ Das Parlament, das nunmehr die europäischen Bürger direkt vertritt – trotz der Beibehaltung der nationalen Wahlkreise und der unterschiedlichen Verfahren zur Ernennung von Abgeordneten –, hat de facto eine neue politische Dimension erhalten. Die durch diese Wahl erworbene größere Autonomie des Parlaments in Straßburg kommt in seiner Politisierung zum Ausdruck. Dies schlägt sich in einer neuen Organisation nieder, mit der die Stellung der Verwaltung gegenüber dem Abgeordneten neu festgelegt wird. Dadurch wird auch die wachsende Bedeutung der Parteien bekräftigt, deren Organisation immer europäischer wird, was zur Entstehung länderübergreifender Gruppierungen führt.⁷ Die Diskussion zwischen diesen parteipolitischen Akteuren wird so zum Mittelpunkt des parlamentarischen Lebens, und die von ihnen ausgearbeiteten Kompromisse dienen als Standpunkt des Parlaments zu europäischen Fragen. Folglich bestimmt die Entwicklung des Kräfteverhältnisses zwischen den Hauptströmungen, wie in jeder parlamentarischen Versammlung, die getroffenen Entscheidungen, auch wenn angesichts der Funktionsweise der Europäischen Gemeinschaft die Suche zwischen den politischen Familien im Europäischen Parlament häufiger nach Kompromissen gesucht wird als in nationalen Gremien, auch deshalb, weil es keine Mehrheit zugunsten einer politischen Richtung gibt.

⁶ O. Costa und N. Brack: „The Role of the European Parliament in Europe’s Integration“, in: O. Costa, S. Stavridis und C. Dri (Hrsg.): *Parliaments, Regional Integrations and Globalization. The role of international parliamentary institutions*. Basingstoke: Palgrave, 2013. S. 45-69.

⁷ A. Kreppel: *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. S. 91.

Kapitel 1 – Eine neue Organisation

Im gewählten Parlament ist eine Zunahme der Anzahl der Abgeordneten im Vergleich zu früheren Versammlungen zu beobachten. Es muss eine umfassende organisatorische Arbeit bewältigen, denn künftig steht nicht mehr die Verwaltung im Mittelpunkt des Systems, sondern die Abgeordneten, die ausgehend von ihrer neuen Legitimität nach und nach ihre Arbeitsweise festlegen. Sie werden einem ihrer Kollegen das Amt des Präsidenten übertragen und die übergeordnete Struktur des Parlaments gestalten. Vorsitz, Präsidium, Erweitertes Präsidium, Quästoren und Generalsekretariat organisieren das Leben des Europäischen Parlaments, vertreten das Organ und leiten seine Verwaltung. Die Abgeordneten bilden politische Familien und parlamentarische Ausschüsse, wie in jedem anderen demokratischen Gremium. Diese beiden Pole stehen im Wesentlichen im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit als Parlamentarier.

1.1. – Die allgemeine und direkte Wahl⁸

Die Problematik einer allgemeinen Wahl ist nicht neu. Sie war bereits Gegenstand zahlreicher Diskussionen im Europäischen Parlament, ein erstes Abkommen für Direktwahlen hat der belgische Sozialdemokrat Fernand Dehousse bereits 1960 vorgelegt, allerdings ohne Erfolg. Nachdem auf dem Gipfeltreffen von Paris im Jahr 1972 ein erstes Projekt einer Europäischen Union lanciert worden ist, kehrt die Frage rasch wieder auf die Tagesordnung zurück. Im

Foto 1: Am 14. Januar 1975 verabschiedet das Europäische Parlament eine befürwortende Entschließung zu den Schlussfolgerungen des Berichts, den der Abgeordnete Schelto Patijn im Namen des Politischen Ausschusses zur Wahl der Mitglieder des Parlaments in allgemeinen Direktwahlen vorlegt



Mai 1973 beauftragt das Präsidium des Europäischen Parlaments den Politischen Ausschuss mit der Ausarbeitung eines Berichts und ernennt den niederländischen Abgeordneten der Arbeiterpartei Schelto Patijn zum Berichterstatter. Dieser arbeitet einen neuen Vertragsentwurf aus, den er im Januar 1975 vorlegt.⁹ Das Europäische Parlament bemüht sich um dessen Verabschiedung, doch erst am 20. September 1976 unterzeichnet der Rat den Entwurf und macht den Weg für

⁸ Siehe zu diesem Thema: „Les élections directes pour le Parlement européen“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1979/15, Nr. 840-841. S. 1-48.

⁹ Europäisches Parlament, Bericht Patijn (Dok.1368/74) vom 13.1.1975.

allgemeine Direktwahlen frei.

Ab dem Sommer 1978 nehmen die Diskussionen über die Organisation dieser Wahl zu: Zeitpunkt, Modalitäten, Wahlkampf sowie die Auszählung der Stimmen sind die Themen, mit denen sich die Abgeordneten beschäftigen. Sie wollen diese Wahlen zu einem wichtigen öffentlichen Ereignis machen: Jede Woche oder alle zwei Wochen sollten die europäischen Bürger vor oder nach den Fernsehnachrichten aufgerufen werden, an den Wahlen zum Europäischen Parlament vom 7. bis 10. Juni des folgenden Jahres teilzunehmen,¹⁰ erklärt ein niederländischer Abgeordneter 1978. Die Einführung des Prinzips europäischer Wahlen bedeutet auch, eine neue Gewohnheit für die europäischen Wähler zu schaffen – die Gewohnheit regelmäßig stattfindender Wahlen zum Europäischen Parlament, wie dieser Abgeordnete feststellt. Dies bedeute, dass jetzt nicht nur der Zeitpunkt der europäischen Wahlen im Jahr 1979 festgelegt werde, sondern auch der aller europäischen Wahlen, die später stattfänden, während des folgenden Jahrhunderts sozusagen, denn nach 1979 komme 1984 und nach 1984, 1989.¹¹ Einige träumen bereits von einem europäischen öffentlichen Raum mit Medienberichterstattung: Es sei zu begrüßen, dass am Sonntagabend des 10. Juni, das heißt nach Abschluss der europäischen Wahlen, im Fernsehen eine große länderübergreifende Sendung ausgestrahlt werde, in der die Ergebnisse gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten bekanntgegeben werden können.¹² Allerdings ziehen die ersten allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament bei Weitem keine Massen an, auch wenn die Abgeordneten bei der feierlichen Sitzung im Juli 1979 stolz bekanntgeben, die Bürger hätten an historischen Wahlen teilgenommen, bei denen 100 Millionen Wähler abgestimmt hätten, vom Atlantik bis in die mitteleuropäische Tiefebene, vom Baltikum bis an das Ufer des Mittelmeers.¹³ Die Wahlbeteiligung im Jahr 1979 liegt bei nur 62,5 %. Wie erklärt sich also diese Kluft zwischen den Erwartungen und der Realität der Wahlen?

Zunächst einmal gibt es zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft keinerlei Harmonisierung bei den Wahlverfahren. Jeder Mitgliedstaat führt die Wahlen nach seinen nationalen Präferenzen durch. Unter diesen Umständen ist eine Sichtbarkeit Europas kaum möglich. So hat sich zwar die Mehrheit der Staaten für das Verhältniswahlsystem entschieden, die Briten halten jedoch an ihrem traditionellen Mehrheitswahlsystem „*first past the post*“ fest. Auch die Zahl der Wahlkreise unterscheidet sich zwischen den einzelnen Ländern beträchtlich (in Frankreich, Dänemark, Griechenland, Luxemburg, den Niederlanden und in Portugal gibt es einen einheitlichen Wahlkreis, in Belgien drei Wahlbezirke, in Deutschland kann der Wahlkreis das gesamte Staatsgebiet abdecken, Italien ist in fünf Wahlbezirke unterteilt...); das Wahlalter liegt zwischen 18 und 25 Jahren. In einigen Ländern, wie in Luxemburg und in Irland, sind Vorzugsstimmen möglich, während in den meisten anderen Ländern das Wahllistensystem vorherrscht¹⁴. Diese Vielfalt wirkt sich natürlich auf das Wahlergebnis aus: So erreichen die Konservativen im Vereinigten Königreich mit 50 % der Stimmen 60 der 78 Sitze, die für das Land vorgesehen sind. In Deutschland und in Frankreich verhindert die 5 %-Hürde, unterhalb derer keine Sitze zugewiesen werden dürfen, die Präsenz kleiner Fraktionen.

¹⁰ Europäisches Parlament, Aussprachen, Abgeordneter Berkouwer, 4.7.1978, S. 70.

¹¹ Europäisches Parlament, Aussprachen, Abgeordneter Patjin, 4.7.1978, S. 65.

¹² Europäisches Parlament, Aussprachen, Abgeordneter Patjin, 17.1.1979, S. 164.

¹³ Europäisches Parlament, Aussprachen, Abgeordneter Lynch, 18.7.1979, S. 27.

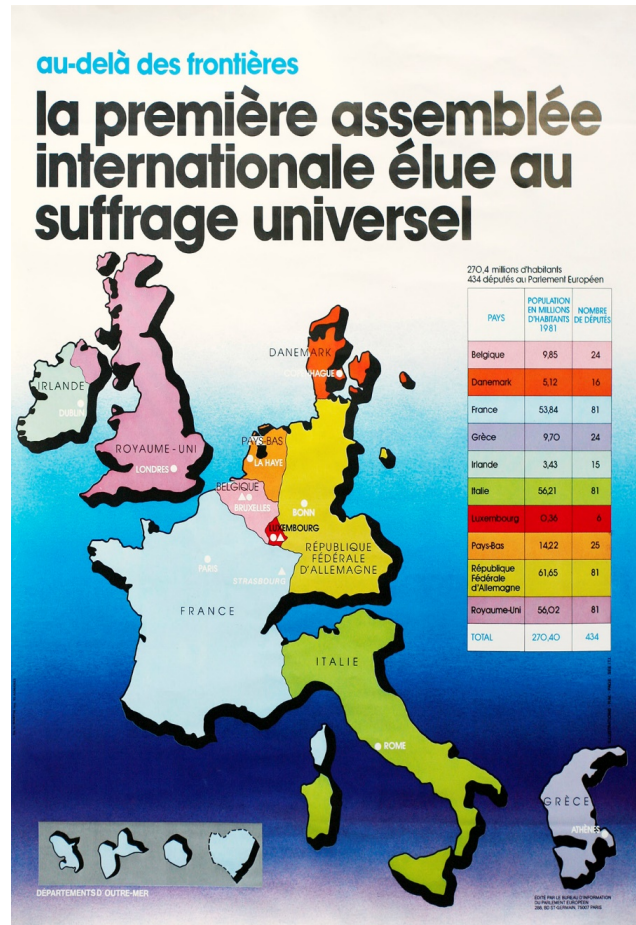
¹⁴ O. Costa und F. Saint Martin: *Le Parlement européen*. Paris: La Documentation française, 2009. S. 14.

Ein weiteres Problem bei den Wahlen von 1979 ist das Fortbestehen des Prinzips des Doppelmandats, das durch die Brüsseler Akte von 1976 zugelassen wurde, welche die Organisationsmodalitäten von allgemeinen Direktwahlen vorsieht. Viele der nationalen Abgeordneten, die 1979 in das Europäische Parlament gewählt werden, betrachten das Mandat als europäischer Abgeordneter folglich als nützliche Ergänzung ihres nationalen Mandats. Der Anteil der Doppelmandate liegt 1979 bei über 30 %, dabei gibt es Unterschiede zwischen den Ländern: Fast 80 % der Iren, Belgier und Luxemburger machen vom Doppelmandat Gebrauch, unter den Dänen liegt der Anteil der Doppelmandate hingegen bei lediglich 20 %, gefolgt von den Deutschen, Italienern und Franzosen mit 30 %. In diesem Bereich sind die Musterschüler Europas die Briten und die Niederländer, bei denen nur 11–12 % der europäischen Abgeordneten ein Doppelmandat besitzen.¹⁵ Diese Zahlen zeigen, dass das Europäische Parlament durch die allgemeinen Wahlen zwar eine neue Legitimität erhält, das Parlament aber für die Abgeordneten im Hinblick auf

Ansehen und Prestige einem nationalen Parlament noch nicht gleichkommt. Das Europäische Parlament hat zweifellos den Vorzug, eine internationale Institution zu sein, ist jedoch weit von der Innenpolitik und den Möglichkeiten einer politischen Karriere innerhalb einer nationalen Partei entfernt. Zudem hat das Europäische Parlament in einigen Mitgliedstaaten den Ruf eines „Wanderzirkus“.¹⁶

Für die europäischen Wähler sind die allgemeinen Wahlen kein wichtiges Ereignis. Trotz des umfangreichen Wahlkampfes vor den Wahlen ziehen eher einige prominente Politiker die Aufmerksamkeit auf sich, wie in Frankreich Jacques Chirac oder Michel Debré und in Deutschland Willy Brandt beziehungsweise der Star des politischen Wahlkampfes der Christlich-Sozialen Union (CSU), Otto von Habsburg, ältester Sohn des letzten Kaisers von Österreich und Königs von Ungarn.¹⁷

Foto 2: Im Juni 1979 wird das Europäische Parlament durch die erste Europawahl zum ersten internationalen Parlament, das in allgemeinen unmittelbaren Wahlen gewählt wurde



¹⁵ M. Abélès: La vie quotidienne au Parlement européen. Paris: Hachette, 1992. S. 72-73.

¹⁶ B. Wassenberg: Les positions françaises et allemandes devant l'Union politique à partir de 1979. Mémoire de Diplôme d'études approfondies. Straßburg, 1992. S. 188.

¹⁷ ebd., S. 99.

Die Unwägbarkeiten dieses ersten politischen Wahlkampfes und die Wahlergebnisse zeigen, dass das Europäische Parlament noch eine lange Zeit vor sich hat, um neue institutionelle Befugnisse und eine größere öffentliche Anerkennung zu gewinnen. Beweis für diesen politischen Kampf, der mit den allgemeinen Direktwahlen beginnt: Frau Veil habe in ihrer Eröffnungsrede zwanzig Mal von einem Europäischen Parlament und nur neunzehn Mal von einer Versammlung gesprochen.¹⁸ Auf der Titelseite der französischen Tageszeitung *Le Monde* heißt es am 20. Juli 1979, indem Frau Veil, die Präsidentin der ganzen Versammlung sein wolle, das Wort Parlament benutze, reihe sie sich unter diejenigen ein, die die Aufgabe des parlamentarischen Organs nicht begrenzen.¹⁹

Lässt sich zudem eine größere „Provokation“ denken, als eine Frau (Simone Veil) an die Spitze einer neuen Institution zu berufen? Die neue Präsidentin vereint mehrere symbolische Dimensionen auf sich. Erstens als Frau in einer politischen Welt und parlamentarischen Versammlungen, in der Männer dominieren und den Vorsitz führen, zweitens als Überlebende der Shoah. Der französische Präsident Valéry Giscard d'Estaing hat sich zwar für ihre Wahl eingesetzt, doch auch die Medien begrüßen die Aussöhnung zwischen Frankreich und Deutschland und zwischen europäischen Christen und Juden, die die Übernahme des Vorsitzes des Parlaments in Straßburg durch Simone Veil darstellt. Diese Wahl verbessert also die Sichtbarkeit des Parlaments, da darüber hinaus auch die Eröffnungsansprache der neuen Versammlung von einer Leitfigur des Europäismus und einer Frau gehalten wurde, Louise Weiss. Es hat schon weniger aufsehenerregende Anfänge gegeben! Da sie keine Befugnisse besitzen, die denen anderer gewählter Abgeordneter vergleichbar sind, machen sich die neue Präsidentin und die Abgeordneten künftig den „Raum des Wortes“ zunutze. Doch sie wollen auch gegen die Schwäche des Europäischen Parlaments vorgehen.

Tatsächlich beginnt mit der neuen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach den Wahlen ein Machtkampf um eine Ausweitung der Befugnisse der Versammlung innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft und gegenüber der Außenwelt, aber auch um eine stärkere Anerkennung bei den europäischen Bürgern.²⁰

Im Europäischen Parlament arbeiten die Abgeordneten unermüdlich an einer Vereinheitlichung des Wahlsystems. In der ersten Mandatsperiode (1979-1984) versucht der Politische Ausschuss ein System zu konzipieren, das der Realität der abgegebenen Stimmen Rechnung trägt und dabei auch eine territoriale Verankerung hat. Der Franzose Jean Seitlinger, Abgeordneter des Centre des démocrates sociaux (CDS), Berichterstatter dieses Ausschusses, schlägt zwei Optionen vor: ein System, ähnlich dem, das die Deutschen bei der Bundestagswahl verwenden, oder eine Wahl in Wahlkreisen, die ihre Abgeordneten jeweils nach dem Verhältniswahlrecht wählen²¹. Das EP entscheidet sich 1981 für die erste Lösung, macht aber einen Rückzieher, als es sich der praktischen Schwierigkeiten einer Anwendung des deutschen Systems auf gemeinschaftlicher Ebene bewusst wird. Schließlich einigt man sich auf die Lösung der Verhältniswahl im Rahmen regionaler Wahlkreise. Doch dieser Vorschlag stößt im Rat auf das Veto Großbritanniens. Daher wird beschlossen, für 1984 den Status quo beizubehalten²².

¹⁸ E. Gazzo: „Politische Aspekte der ersten europäischen Direktwahl“, in: *Europa-Archiv* 16, 1979, S. 500.

¹⁹ *Le Monde*, 20.7.1979.

²⁰ W. Wessels: „Die Europäische Direktwahl als Motor politischen Wandels“, in: *Europa-Archiv* 24, 1978, S. 783-786.

²¹ Europäisches Parlament, Bericht Seitlinger (Dok.988/81) vom 10.2.1982.

²² Europäisches Parlament, Aussprachen, 13.10.1984, S. 262.

Die Wahlbeteiligung bei diesen zweiten europäischen Wahlen liegt noch unter der des Jahres 1979 (59 %). Die europäische Öffentlichkeit ist Europa gegenüber zwar grundsätzlich positiv eingestellt, wird durch den europäischen Wahlkampf aber nicht motiviert, auch wenn sich die Parteien bemühen, bekannte Persönlichkeiten aufzustellen, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Wähler zu gewinnen.²³ Nach Ansicht von Enrico Vinci, Generalsekretär des Europäischen Parlaments, ist dies entscheidend dafür, die Institution bekannt zu machen: Es sei sehr wichtig, dass in diesem Gremium auf nationaler Ebene bekannte Politiker vertreten seien. Die Präsenz von Männern wie Brandt in den ersten Jahren, Giscard d'Estaing, Craxi, Colombo, fördere die Strahlkraft der Institution²⁴.

Das im Jahr 1984 gewählte Parlament setzt sich weiterhin für eine Vereinheitlichung des Wahlsystems ein. Dieses Mal beauftragt es einen deutschen Abgeordneten der CSU, Reinhold Bocklet, Vorschläge in diesem Sinne zu unterbreiten. Im Bericht Bocklet, der dem Politischen Ausschuss 1986 vorgelegt wird, wird eine einheitliche Anwendung des Verhältniswahlsystems innerhalb der Europäischen Gemeinschaft empfohlen, die Frage nationaler oder regionaler Wahlkreise bleibt jedoch offen. Aufgrund der geringen Mehrheit, die diese Vorschläge innerhalb des Politischen Ausschusses finden, sieht sich das Europäische Parlament jedoch veranlasst, eine interfraktionelle Arbeitsgruppe einzusetzen. Die Arbeitsgruppe spricht sich für ein Verhältniswahlsystem auf der Grundlage regionaler Wahlkreise aus. Diese Vorschläge werden jedoch im Parlament nie zur Abstimmung gestellt,²⁵ da eine Debatte verhindert werden soll, die gezeigt hätte, dass die Zwölf unfähig sind, ein höchst wichtiges institutionelles Problem zu lösen. Das Parlament des Jahres 1989 wird also auf der gleichen Grundlage wie das des Jahres 1979 gewählt.

Im Laufe der zweiten Mandatsperiode sinkt die Zahl der Abgeordneten, die ein Doppelmandat besitzen, auf 6 %, dies sind im Wesentlichen noch Franzosen und Italiener. Somit scheint sich die Kultur eines einzigen europäischen Abgeordnetenmandats nach und nach durchzusetzen. Es ist auch ein Zeichen dafür, dass sich der eigenständige neue Beruf eines „europäischen Abgeordneten“ entwickelt, dessen Umriss sich seit 1979 herausbilden und in den folgenden Legislaturperioden deutlicher sichtbar werden.²⁶

²³ M. Libera, S. Schirmann und B. Wassenberg (Hrsg.): *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2016. 239 S.

²⁴ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 91.

²⁵ Europäisches Parlament, Bericht Bocklet des Politischen Ausschusses zu einem Entwurf eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Dok. 1/85) vom 22.3.1985.

²⁶ Vgl. Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica, 2005. 705 S.

1.2. – Die Präsidentschaft, das Kabinett und die Organisation des Generalsekretariats²⁷

Foto 3: Am 17. Juli 1979 wird Simone Veil zur Präsidentin des Europäischen Parlaments gewählt



Seit der Wahl von Simone Veil zur Präsidentin des Europäischen Parlaments hat sich das Amt des Präsidenten durch die zunehmende Legitimität infolge der allgemeinen Wahlen weiterentwickelt. Die neue Präsidentin verfügt über bestimmte Vorrechte, die bei ihren Nachfolgern erweitert werden. Sie leitet üblicherweise die Plenarsitzungen, das Präsidium und das Erweiterte Präsidium. Sie sorgt für die Einhaltung der Geschäftsordnung und führt somit alle Geschäfte der Institution. Mit ihrer neuen Legitimität steigt die Bedeutung ihrer repräsentativen Aufgaben. Traditionell vertraten die Präsidenten des Europäischen Parlaments das Parlament gegenüber den anderen europäischen Institutionen. Nach der Wahl hält der Präsident eine Rede vor den anderen Institutionen und nimmt, wie dies die Regierungskonferenz von 1985 zeigt, an den Sitzungen der Minister teil. Doch seit 1979 hat der Präsident auch einen echten internationalen Status inne. Die Präsidenten, die in den Drittstaaten häufig mit den Ehren eines Staatsoberhauptes empfangen werden, wissen diese Bühne zu nutzen, um ihre Autorität innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft zu festigen. Darüber hinaus haben sie die Aufgabe, durch ihre Unterschrift den in die Zuständigkeit des Parlaments fallenden Rechtsakten offiziellen Status zu verleihen. Bei der

²⁷ In der genannten Arbeit geht es zwar nicht unmittelbar um den untersuchten Zeitraum, sie enthält jedoch aufschlussreiche Überlegungen zu den Leitungsstrukturen des Europäischen Parlaments: O. Costa und F. Saint Martin: *Le Parlement européen*, op. cit., insbesondere die Seiten 70 und folgende.

Erfüllung ihrer zahlreichen Pflichten wird der Präsident durch sein Kabinett, die Vizepräsidenten und die leitenden Verwaltungsorgane unterstützt.

In den Jahren zwischen 1979 und 1989 ist das Kabinett überraschend klein. Das Kabinett von Piet Dankert hat neun Mitglieder, das von Pierre Pflimlin bei dessen Amtsübernahme sieben. Er wird es 1985 auf neun Mitglieder erweitern. Dies ist auch noch bei Lord Plumb der Fall. Der ehemalige niederländische Abgeordnete Florus Wijsenbeek, der 1973 Kabinettschef war, unterstreicht, er sei der erste gewesen, der einen stellvertretenden Kabinettschef angestellt habe, jetzt gehörten dem Kabinett etwa 100 Personen an, dies sei der Größenwahnsinn im heutigen Parlament.²⁸

Die Kabinette im untersuchten Zeitraum weisen weitere Besonderheiten auf. Ihr Leiter, der engste Mitarbeiter der Präsidentin oder des Präsidenten also, hat häufig die gleiche Staatsangehörigkeit wie diese. Simone Veil wird von einem französischen Diplomaten, François Scheer, unterstützt. Piet Dankert von Gerhard van der Berge. Pflimlin bildet eine Ausnahme: Sein Kabinettsdirektor ist der Italiener Enrico Vinci. Dieser bleibt in Luxemburg. Aber Pierre Pflimlin steht auch eine Vertrauensperson zur Seite, die er zum Kabinettschef ernennt und in Straßburg installiert, Pascal Fontaine. Die eigenen Staatsangehörigen sind auch in diesen Teams zahlenmäßig sehr stark vertreten: vier Niederländer von neun Mitgliedern im Kabinett von Piet Dankert, fünf Franzosen im ersten Kabinett von Pflimlin, später sechs Franzosen von neun Mitgliedern nach der Umstrukturierung des Kabinetts im Jahr 1985. Die Mitarbeit in diesen Kabinetten befördert häufig die politische Karriere eines Mitglieds, dies gilt beispielsweise für François Bayrou, Berater von Pierre Pflimlin zwischen 1984 und 1986. Bei anderen jedoch kann die Tätigkeit im Europäischen Parlament auch eher als Bremse für die Karriere betrachtet werden. So ist François Scheer, der im Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASTV) der Gemeinschaft tätig ist, enttäuscht, als er erfährt, dass er in das Kabinett des Europäischen Parlaments unter Simone Veil ernannt wurde, da dieses Amt in Diplomatenkreisen als wenig wichtig gilt. Da er zudem über keinerlei Erfahrungen in einem parlamentarischen Gremium verfügt, gesteht er, er habe nicht hingewollt.²⁹ Seine vorübergehende Tätigkeit im Kabinett stellte später jedoch kein Hindernis für eine Karriere auf nationaler Ebene dar: So wird er Generalsekretär im französischen Außenministerium und anschließend zum Botschafter Frankreichs in Deutschland ernannt. Andere haben in der Folge wichtige Stellungen in der Verwaltung des Europäischen Parlaments inne. Paul Collowald, bei Pflimlin zuständig für die Pressearbeit, leitet später den Presse- und Kommunikationsdienst der Institution. François Brunagel wird wenig später Protokollchef. Enrico Vinci hingegen wird ab 1986 Generalsekretär des Europäischen Parlaments. Er leitet gleichzeitig das Kabinett von Pflimlin, die Kanzlei und die allgemeinen Dienste der Institution.³⁰

Der Präsident des Europäischen Parlaments wird ferner durch die Vizepräsidenten und die Leitungsorgane des Europäischen Parlaments unterstützt. Die Vizepräsidenten, die den Präsidenten bei Abwesenheit oder Verhinderung vertreten, gehören ebenfalls dem Präsidium des Parlaments an. Hinzu kommen die Quästoren, die vom Plenum gewählt werden. Die Zuständigkeit des Präsidenten reicht von der Aufstellung des Haushaltsplans der Institution

²⁸ Gespräch mit Florus Wijsenbeek, Brüssel, 30. Mai 2017.

²⁹ Gespräch mit François Scheer vom 22.5.2018.

³⁰ François Brunagel hob in dem Interview, das er uns gewährte, mehrmals die geringe Größe der Kabinette des Präsidenten hervor, insbesondere im Fall der Kabinette Pflimlin und Plumb, denen er angehörte. Zahl und Zusammensetzung der Kabinette des Präsidenten sind im Historischen Archiv des Europäischen Parlaments, Organisation der Dienststellen des Europäischen Parlaments, 1979, 1984, 1984a, 1985, 1985a, 1986 zu finden. Diese Organigramme gelten auch für das Generalsekretariat und die Generaldirektionen.

Foto 4: Sitzung des Erweiterten Präsidiums des Europäischen Parlaments Ende der 1980er Jahre in Straßburg



über die Organisation ihrer Verwaltung bis zur Personalzuweisung. Die Quästoren sind insbesondere zuständig für das „Wohlergehen“ der Abgeordneten, da sie „administrative und finanzielle Aufgaben“ haben, die sie direkt betreffen. Innerhalb des Präsidiums werden die Beschlüsse mehrheitlich gefasst, ausschlaggebend ist die Stimme des Präsidenten. Die Quästoren haben lediglich beratende Funktion. Wichtiger ist das Erweiterte

Präsidium. Dieses Gremium besteht aus dem Präsidenten und den Vorsitzenden der Fraktionen und stellt nicht nur den Arbeitsplan des Parlaments auf, sondern verfügt zudem über politische Befugnisse. Es legt die Zuständigkeitsbereiche der Ausschüsse und ihre Zusammensetzung fest und bestimmt die Beziehungen zu den anderen Institutionen der Gemeinschaften sowie zu den Drittstaaten mit. Zudem beschäftigt es sich mit den Beziehungen zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten. Und, nicht zu vergessen, beschließt es die Tagesordnung der Plenartagungen. Dies bedeutet, dass sich innerhalb dieser beiden Strukturen (Präsidium und Erweitertes Präsidium) die schwierige Frage des Gleichgewichts stellt. In zweierlei Hinsicht ist das Gleichgewicht in der Regel gewahrt: bei der Vertretung der einzelnen Staaten und bei der politischen Vertretung. Der Präsident wacht darüber, dass es in den Leitungsgremien mindestens einen Abgeordneten aus jedem Mitgliedstaat sowie einen Vertreter je politischer Strömung gibt.

Ferner wird versucht, so weit wie möglich einen Konsens zu erreichen, statt abzustimmen und dadurch den Standpunkt eines Staats oder einer Fraktion zu überstimmen. Dies ist vor allem bei den zweimonatlichen Sitzungen des Erweiterten Präsidiums eine schwierige Frage. Das Erweiterte Präsidium greift auf die Empfehlungen einer informellen Struktur, einer Konferenz der Ausschussvorsitzenden des Parlaments, zurück. Diese Konferenz gibt Empfehlungen zur Tagesordnung der Plenartagungen und zu den Arbeiten der Ausschüsse ab. Der Machtzuwachs des Erweiterten Präsidiums in den ersten beiden Wahlperioden und seine Bedeutung für das reibungslose Funktionieren des Organs wurden nach dem Maastrichter Vertrag anerkannt, als es durch die Geschäftsordnung von 1993 in eine Konferenz der Präsidenten umgewandelt wurde, die sich ausschließlich aus dem Präsidenten und den Vorsitzenden der Fraktionen zusammensetzt. Diese „Konferenzen der Präsidenten und Vorsitzenden“ ermöglichen es dem Parlament, eine zu starke Einteilung seiner Tätigkeiten nach Bereichen und eine Konkurrenz zwischen Ausschüssen oder Direktionen zu verhindern.³¹ Diese Schnittstellen sorgen für eine Kohärenz aller Standpunkte des Europäischen Parlaments.

³¹ Vgl. O. Costa und F. Saint Martin: *Le Parlement européen*, op. cit., S. 73.

Durch die allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament, die Stärkung und Entwicklung seiner Zuständigkeiten sowie seine allmählich zunehmende Autonomie hat die Rolle der Führungsorgane um den Präsidenten an Bedeutung gewonnen. Diese Gremien sind für die politische und administrative Kohärenz der Institution verantwortlich. Sie ermöglichen es dem Parlament, sich gegenüber den anderen Gemeinschaftsinstitutionen zu behaupten, machen es sichtbar gegenüber den Mitglied- und Drittstaaten und tragen zu einer Annäherung der Organisation des Parlaments an die der nationalen Parlamente bei. Und schließlich sind die zunehmenden Befugnisse der zentralen Organe eine Garantie für die Legitimität des Parlaments³². Dies geschieht jedoch nicht ohne Probleme, vor allem, weil die Beschlüsse innerhalb dieser beratenden Organe meistens einvernehmlich gefasst werden.³³ Es besteht das Risiko, dass darüber der Pluralismus vergessen wird, der eine Voraussetzung für die Existenz einer politischen Versammlung ist. Das Erreichen oder die Entwicklung gemeinsamer Standpunkte birgt die Gefahr, sowohl für die Bürger, die das Gefühl haben können, das Parlament vertrete ihre Sensibilität nicht (geringe objektive Sicht der Arbeiten des Europäischen Parlaments), als auch für die Medien nicht ausreichend verständlich zu sein.

Die Wahlen des Jahres 1979 haben das Gleichgewicht zwischen Politik und Verwaltung verändert. Die Versammlung, die aus nationalen Abgeordneten besteht, die gelegentlich zusammenkamen und lediglich beratende Funktion hatten, stützte sich traditionell auf die Verwaltung, die die Kontinuität und vor allem die Kohärenz der Institution sicherstellte. Die zentrale Figur des Generalsekretärs hatte hierbei eine tragende Funktion. Durch die Wahlen im Jahr 1979 ändert sich dies erheblich. Das Parlament arbeitet nunmehr ständig und seine Mitglieder wollen ihre Befugnisse wahrnehmen. Ihre Arbeitsweise, ihre Organisation, die Notwendigkeit, die Komplexität der europäischen Angelegenheiten zu verstehen, führen dazu, dass sie eine Verwaltung einfordern, die diesen Bedürfnissen Rechnung trägt. Beispielsweise erfordert die Arbeit in allen Amtssprachen der Europäischen Gemeinschaft eine große Zahl von Übersetzern und Dolmetschern. Durch die Aufteilung der Arbeitsorte zwischen Brüssel, Luxemburg und Straßburg entsteht ein weiterer Bedarf an Verwaltung. Zudem benötigen die Abgeordneten Informationen, Analysen sowie Studien zu den europäischen Themen, mit denen sie sich befassen sollen und wollen, und die Verwaltung muss auch dies berücksichtigen. Darüber hinaus möchte das gewählte Parlament gegenüber den anderen Gemeinschaftsorganen, insbesondere der Kommission, im Hinblick auf die Mittelausstattung nicht zurückbleiben. Eine zahlenmäßig größere Verwaltung ist folglich eine Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der neu gewählten Versammlung. Ihre Organisation ist ebenfalls äußerst wichtig, damit die Abgeordneten ihre Aufgaben bestmöglich wahrnehmen können. Die Entscheidungen des Generalsekretärs, die ihm übertragenen Aufgaben und die Organisation des Generalsekretariats haben somit entscheidende Bedeutung.³⁴

Zwei Generalsekretäre dominieren die ersten beiden Wahlperioden des gewählten Parlaments: der Deutsche Hans-Joachim Opitz (1979-1986) und der Italiener Enrico Vinci (ab 1986). Beide eint eine starke Verankerung in der Politik, eine berufliche Laufbahn, die von aktiver politischer Tätigkeit und der Übernahme politischer Ämter bis zu Verwaltungsaufgaben reicht, ein Weg von der Übernahme nationaler zur Übernahme

³² N. Brack, O. Costa und C. Dri: „Le Parlement européen à la recherche de l’efficacité législative. Une analyse des évolutions de son organisation“, in: *Cahiers de recherche politique de Bruges*. Nr. 39, Januar 2015.

³³ P. Settembri: „Is the European Parliament competitive of consensual...and why bother?“. Vortrag beim Workshop des Federal Trust „The European Parliament and the European Political Space“, London, 2006.

³⁴ Hier ist zu verweisen auf M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., insbesondere Kapitel VI, „Les coulisses du Parlement“, S. 247.

europäischer Verantwortlichkeiten. Unmittelbar dem Generalsekretär unterstehen ein Kabinett und einige Dienststellen, die für seine Tätigkeit unverzichtbar sind. Die Organisation des Generalsekretariats zur Zeit von Hans-Joachim Opitz wird beispielsweise von vier Personen getragen, die sein Kabinett bilden, sowie fünf Verantwortlichen, zwei von ihnen für die Finanzkontrolle, zwei weitere für das Sekretariat des Kollegiums der Quästoren und eine Person für die Sicherheit. 1985 wird das Team vergrößert, hinzu kommt eine Dienststelle Methoden und Organisation mit zwei Verantwortlichen. Insgesamt bilden unter Enrico Vinci ein Dutzend Personen das Team des Generalsekretärs, eine etwas größere Zahl als beim Kabinett des Präsidenten. Hinzukommt, dass es sich um ein multinationales Team handelt, das sich im Falle von Opitz beispielsweise aus Franzosen, Italienern, Niederländern, Briten und Belgiern zusammensetzt. Durch die Amtsübernahme Vincis wird mit dieser Tradition nicht gebrochen, ganz im Gegenteil; ab dem Jahr 1986 gehören seinem Team auch Spanier an. Der Generalsekretär hat mehrere Aufgaben. In seinen Zuständigkeitsbereich fallen die Kanzlei, die Logistik, die Bereitstellung von Fachwissen für die Abgeordneten und die Außenbeziehungen. Um seine Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen zu können, wird er von Generaldirektionen unterstützt. Bis zum Jahr 1986 gibt es fünf, danach wird ihre Zahl auf sechs erhöht.

1979-1986	Ab 1986
GD 1 – Kanzlei und allgemeine Dienste	GD 1 – Kanzlei
GD 2 – Ausschüsse und Delegationen	GD 2 – Ausschüsse und Delegationen
GD 3 – Information und Öffentlichkeitsarbeit	GD 3 – Information und Öffentlichkeitsarbeit
GD 4 – Verwaltung, Personal und Finanzen	GD 4 – Studien
GD 5 – Wissenschaftlicher Dienst und Dokumentation	GD 5 – Personal, Haushalt und Finanzen
	GD 6 – Verwaltung

Die Bedeutung der Tätigkeiten des Parlaments zeigt sich auch an der Zunahme seiner Mitarbeiter: So steigt die Zahl der Beamten von 1 995 vor den Wahlen im Jahr 1979 auf mehr als 3 300 am Ende der zweiten Wahlperiode. Dieser Zuwachs ist zwar zum Teil den Erweiterungen geschuldet, da in dieser Zeit Stellen für die Griechen, Spanier und Portugiesen vorgesehen werden müssen. Angesichts der „inflationären Zunahme der Mitarbeiter“ nimmt die Institution 1983 ein Dokument an, mit dem die Erhöhung des Personalbestands begrenzt wird. Nach der Ausweitung der Befugnisse des Parlaments und der Aufnahme neuer Mitglieder wird dies jedoch hinfällig. Die im Wesentlichen in Luxemburg ansässigen Beamten sind von ihrem Herkunftsland unabhängig, die Einstellung ist nicht „den Angehörigen eines bestimmten Mitgliedstaats“ vorbehalten. Tatsächlich hat die Institution immer sehr auf eine relativ ausgewogene Vertretung der Staatsangehörigen der verschiedenen Mitgliedstaaten geachtet.

Die Erhöhung der Mitarbeiterzahl ab dem Jahr 1979 hat auch einen Generationeneffekt. Die älteren Beamten, die größtenteils seit den 1950er Jahren in der Institution arbeiten, sind Pioniere, die bei vielen als die Gründer des gemeinschaftlichen Europas gelten. Sie haben häufig gleiche Erfahrungen und teilen den Glauben an Europa. Die neue Generation dagegen

ist zwar genauso engagiert für die europäische Sache, hat die Institutionen jedoch im Allgemeinen über Praktika oder Kurse während ihrer Hochschulausbildung kennengelernt. Sie besitzt ein größeres Fachwissen, das ihre Begeisterung für Europa „umrahmt“. Durch diese Entwicklung verengen sich Berufswege und Karrieremöglichkeiten, da der Wechsel zwischen den Dienststellen künftig weniger leicht möglich ist. Diese Verwaltung, die sprachlichen (die Hälfte der Beschäftigten besteht aus Dolmetschern und Übersetzern) und geografischen Zwängen (mit wenigen Ausnahmen sind sie alle im Ausland tätig) unterliegt, muss die komplexe Funktionsweise des Parlaments organisieren.

Der Gedanke, sie könne zu einer stärkeren Verwaltung werden, die in der Lage ist, die Führung über die Institution zu übernehmen, liegt in dieser Situation nahe, darf aber nicht verwirklicht werden. Die Verwaltung arbeitet weiterhin im Dienste der Abgeordneten, und die Aufgaben, die sie für die Fraktionen und die parlamentarischen Ausschüsse wahrnimmt, zeigen deutlich, dass sie keine wirkliche Autonomie gegenüber den Abgeordneten besitzt. Die Abgeordneten und die Verwaltung haben ein gemeinsames Ziel, das sie verbindet und als Symbiose arbeiten lässt: die europäische Sache durch parlamentarische Arbeit voranzubringen. Durch die allgemeinen Wahlen gibt es also für die Verwaltung gegenüber der Zeit vor 1979 keine spürbare Veränderung. Eine Verstärkung der Verwaltung wäre angesichts der neuen Abgeordneten, des Erfordernisses, an drei Orten zu arbeiten, oder auch aufgrund des benötigten Fachwissens für die Abgeordneten denkbar gewesen. Diese mögliche Entwicklung war auch durch die zunehmenden Befugnisse des Parlaments nach den Wahlen oder seinen Wunsch begründet, sich gegenüber den anderen europäischen Institutionen zu behaupten. All diesen Faktoren, die a priori für die Schaffung einer stärkeren Verwaltung sprechen, stehen jedoch andere Erwägungen entgegen.

Die Verwaltung des Europäischen Parlaments ist nicht immer dafür ausgerüstet, die Vielzahl der Verwaltungsverfahren zu bewältigen, die mit der Größe der Institution zunehmen. Zudem können viele der internen Verfahren in einem größeren Parlament nicht mehr ordnungsgemäß abgewickelt werden. Diese Frage hat weniger mit der Zunahme der Arbeitssprachen, sondern eher mit einer sehr viel intensiveren parlamentarischen Tätigkeit zu tun: Mehr Änderungsanträge erfordern mehr Übersetzungen und die Abstimmungsverfahren – zumindest vor der Einführung der elektronischen Abstimmung – reichen nicht aus, um rechtzeitig alle Änderungsanträge zu behandeln. Beispielsweise wurden für die allgemeine Überarbeitung der Geschäftsordnung mehr als 2 000 Änderungsanträge übersetzt, bevor sie im Plenum eingereicht wurde. Durch diese Situation entsteht auch eine übermäßige Arbeitsbelastung für die Beamten, die darauf mit regelmäßigen Streiks am Sitz des Parlaments in Luxemburg reagieren. Hier wird der Unterschied zwischen Politik und Verwaltung deutlich: François Scheer, Kabinettsdirektor, erinnert sich daran, dass sich sein Team bei einem Streik der Gewerkschaften des Personals in einem leeren Gebäude befand. Sie seien die Einzigen gewesen, die im Europäischen Parlament in Luxemburg gearbeitet hätten.³⁵

Der Generalsekretär ist zunächst den Leitungsorganen unterstellt: dem Präsidenten, dem Präsidium, den Quästoren und dem Erweiterten Präsidium. Diese wollen, dass der Verwaltung der Fraktionen Mittel zugewiesen werden. Seit 1979 entwickelt sich das Sekretariat der Fraktionen; für die Männer und Frauen, die den politischen Familien zur Verfügung gestellt werden, gelten die hierarchischen Strukturen des Generalsekretärs in gewisser Weise nicht. Dies ist auch bei den Mitarbeitern der Fall, die für die parlamentarischen Ausschüsse tätig sind. Zu berücksichtigen sind auch die parlamentarischen Assistenten, die den Abgeordneten direkt unterstellt sind und sich während der untersuchten Wahlperioden leichter der Kontrolle

³⁵ Gespräch mit François Scheer vom 22.5.2018.

des Parlaments entziehen. Dabei stellt sich im Übrigen von Beginn an die Frage nach ihrem Status. Das Fachwissen der Verwaltung hängt größtenteils vom Bedarf der Abgeordneten ab, von denen Überlegungen in diesem Bereich eher ausgehen als von der Verwaltungshierarchie. Noch stärker gegen die Idee einer größeren Rolle der Verwaltung spricht die Aufteilung zwischen den Direktionen, die zu einer zunehmenden Spezialisierung der Beamten führt.

Doch auch andere Schwächen tragen zu einer relativen Abhängigkeit der Verwaltung bei.³⁶ Die Ernennung der wichtigsten Verantwortlichen erfolgt nach einer doppelten, das heißt politischen und nationalen Logik. Bei den wichtigsten Verwaltungsstellen (Generalsekretär, Generaldirektoren) muss auf die Wahrung eines Gleichgewichts zwischen den größten politischen Familien sowie darauf geachtet werden, die größten Mitgliedstaaten bei der Festlegung des Verwaltungsorganigramms der Institution nicht zu kränken. Dies führt dazu, dass das Generalsekretariat den Fraktionen unterstellt wird. Die Fraktionen greifen in seine Organisation ein, durch die Politisierung der wichtigsten Verwaltungsposten wird die Kohärenz der Gesamtstruktur geschwächt. Doch dies hat auch Vorteile: Der enge Kontakt zwischen Politik und Verwaltung fördert ein einvernehmliches Arbeiten, befähigt die Beamten und führt überdies zu einer effizienteren Arbeit. Die Konsensbildung, eines der wichtigsten Merkmale des Parlaments, wird unterstützt. Angesichts der ständigen Weiterentwicklung der Befugnisse des Parlaments, insbesondere in den Jahren zwischen 1984 und 1987, in denen es an den institutionellen Änderungen der Europäischen Gemeinschaft mitwirkt, war diese Nähe häufig ein Vorteil. Während der ersten beiden Wahlperioden des gewählten Parlaments ermöglicht sie die notwendige Flexibilität, um die ständigen Entwicklungen zu bewältigen, und trägt zur Reaktionsfähigkeit der Institution bei. Kann diese Abhängigkeit von den Fraktionen jedoch von Dauer sein, ohne zum Konflikt zu führen? Die Herausforderung, der sich das gewählte Parlament stellen muss, lautet jedenfalls, eine Form der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Abgeordneten zu erreichen.³⁷

³⁶ Zur Frage der Politisierung des Generalsekretariats und seiner relativen Schwäche siehe O. Costa: „Administrer le Parlement européen: les paradoxes d'un Secrétariat général incontournable, mais faible“, in: *Politique européennes*. 2003/3, Nr.°11. S. 143-161.

³⁷ Ein aktueller und aufschlussreicher Artikel zu dieser Problematik: N. Brack und O. Costa: „Le Parlement européen : tensions entre efficacité institutionnelle et démocratie“. *Hérodote* 2017/1, Nr.°164. S. 199-212.

Kapitel 2: Die Rolle der europäischen Parteien

Die europäischen Fraktionen bestehen seit der Zeit der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.³⁸ Zum Zeitpunkt der allgemeinen Direktwahlen zum Europäischen Parlament stellte sich die politische Zusammensetzung der scheidenden Versammlung wie folgt dar: 63 Sozialisten, 52 Christdemokraten, 24 Liberale, 19 Progressive Demokraten, 18 Konservative, 17 Kommunisten und 3 Fraktionslose. Im 1979 gewählten Parlament sieht die Zusammensetzung ungefähr gleich aus, trotz der Erhöhung der Zahl der Abgeordneten auf 410: 113 Sozialisten, 107 Christdemokraten, 64 Konservative, 44 Kommunisten, 40 Liberale, 22 Progressive Demokraten³⁹. Ferner entsteht eine technische Fraktion für die Koordinierung und Verteidigung der unabhängigen Gruppen, der politische Strömungen angehören, die nicht über genügend Abgeordnete verfügten, um eine Fraktion bilden zu können. Sie erhalten materielle Vergünstigungen für ihre Arbeit und verzichten auf ein politisches Programm. In dieser Gruppe sind italienische Radikale, belgische Regionalisten, dänische Gegner des gemeinsamen Marktes und ein irischer Unabhängiger vertreten. Sie hat 12 Mitglieder. Durch die Wahlen im Jahr 1984 wird die Hierarchie der europäischen Parteien nicht grundlegend verändert. Die Sozialisten gewinnen 130 Sitze, die Europäische Volkspartei (EVP) 110. 50 Sitze gehen an die Progressiven Demokraten, 41 an die Kommunisten, 31 an die Liberalen, 29 an die Europäische Demokratische Allianz und 16 an die europäische Rechte. Eine Neuheit ist die Bildung der Regenbogenfraktion mit 20 Mitgliedern. Durch den Beitritt Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft im Jahr 1986 nimmt der Einfluss der Sozialisten zu. Ihre Zahl steigt von 130 auf 165 Mitglieder, die der Christdemokraten lediglich um 5 Mitglieder. Die ehemalige technische Fraktion der Unabhängigen nimmt den Namen Regenbogen an: In ihr sind Regionalisten und Umweltschützer versammelt, sie trennt sich jedoch von den italienischen Radikalen, die sich den Fraktionslosen anschließen. Diese versuchen mit der neu eingezogenen spanischen Zentrumsparterie *Centro democratico y social* (CDS) zusammen mit anderen Abgeordneten, vor allem holländischen Calvinisten, eine technische Fraktion zu bilden. Der Versuch misslingt wegen der Niederländer, die den italienischen Radikalen vorwerfen, eine Porno-Darstellerin ins italienische Parlament wählen lassen zu haben.⁴⁰

Welche Rolle spielen die Fraktionen und inwieweit tragen sie seit den ersten Wahlperioden zur Entstehung eines europäischen politischen Systems bei? Für die Bildung einer Fraktion gelten mehrere Vorschriften.⁴¹ Die erforderliche Mindestzahl der Mitglieder für die Bildung von Fraktionen liegt bei 12 Abgeordneten aus drei verschiedenen Staaten, 18 aus zwei Staaten oder 23 aus dem gleichen Staat. Ein Abgeordneter kann zudem nur einer einzigen Fraktion angehören. Der Vorteil einer Fraktion besteht in materiellen und verfahrenstechnischen

³⁸ S. Guerrieri: „The start of European integration and the parliamentary dimension: the Common Assembly of the ECSC (1952-1958)“, in: *Parliaments, Estates and Representation*. I, 2008. S. 183-193. Siehe auch G. van Oudenhove: *The Political Parties in the European Parliament. The First Ten Years*. Leiden: Sijthoff, 1965.

³⁹ „Les élections européennes 7-10 juin 1979“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1979/36, Nr. 861. S. 1-28.

⁴⁰ Zu den Ergebnissen der Wahlen zum Europäischen Parlament siehe: „Les élections directes pour le Parlement européen“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1979/15, Nr. 840-841. S. 1-48. „Les élections européennes 7-10 juin 1979“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1979/36, Nr. 861. S. 1-28. F. De La Serre, M.-C. Smouts, G. Bibes und H. Ménudier: „Convergences nationales, dimensions partisans et affinités croisées“, in: *Revue française de science politique*. 29. Jahrgang, Nr. 6, 1979. S. 1014-1046. X. Mabille und É. Lentzen: „Le Parlement européen à la veille des élections de juin 1989“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1989/14, Nr. 1239. S. 1-47.

⁴¹ M. Williams, „The European Parliament: political groups, minority rights and the 'rationalization of parliamentary organization'. A research note“, in: H. Döring (Hrsg.): *Parliaments and the majority rules in Western Europe*, New York: St. Martin's Press, 1995. S. 391-404.

Vergünstigungen, die ihnen durch die Geschäftsordnung des Parlaments eingeräumt werden. Büropersonal, Mittel, Zugang zu Informationen und deren Verbreitung sind für eine wirksame parlamentarische Arbeit von erheblicher Bedeutung. Dies erklärt, warum die Abgeordneten, die keinen durch politische Zugehörigkeit geprägten Fraktionen beitreten können, häufig technische Fraktionen bilden. Diese gab es in allen Wahlperioden; von 1979 bis 1984 die Fraktion für die Koordinierung und Verteidigung der unabhängigen Gruppen des EP (CDI) und von 1984 bis 1989 die Regenbogenfraktion. Vieles hängt vom Gewicht einer Fraktion ab: Die Mittel ebenso wie die Zuweisung von Berichten und die Aufteilung der Redezeit werden abhängig von der Bedeutung der Fraktionen festgelegt. Der Zugang zu verantwortungsvollen Ämtern innerhalb des Europäischen Parlaments wird ebenfalls durch die Zugehörigkeit zu Fraktionen erleichtert. Vom Vorsitz des Parlaments über den Vorsitz der parlamentarischen Ausschüsse bis zur Verteilung der Abgeordneten in den Ausschüssen – all das wird von den Fraktionen kontrolliert. Da der Parlamentspräsident für zweieinhalb Jahre gewählt wird, ist zu beobachten, wie sich die sozialistische und die christdemokratische Fraktion den Vorsitz teilen oder, wie im Fall von Simone Veil, eine Kandidatur von außerhalb ihrer Fraktion unterstützen.

Zu Beginn der Wahlperiode wählen die Fraktionen ihren Vorsitzenden, der sie in der Konferenz der Präsidenten vertritt und so an der Agenda und der Organisation der Arbeiten des Parlaments teilnimmt.⁴²

2.1. – Die Familie der Sozialisten⁴³

Diese Fraktionen, die für das Funktionieren des Parlaments unverzichtbar sind, verändern das politische Leben in Europa. Die größten unter ihnen entwickeln ein System europäischer Parteien innerhalb des Europäischen Parlaments. Die Sozialisten, die mitgliederstärkste Fraktion in den ersten beiden Wahlperioden, gründeten im April 1974 den Bund der Sozialdemokratischen Parteien der Europäischen Gemeinschaft (BSPEG). Die Organisation, die zu einer Zeit der Wiederbelebung der Gemeinschaft gegründet wurde, profitierte vom Einzug der britischen Labour-Partei und der dänischen Sozialdemokraten.⁴⁴ Die Strömung ist jedoch nicht homogen, es gibt Spaltungen zwischen den Sozialisten, die den europäischen Prozess kritischer sehen, und denen, die ihn befürworten, sowie zwischen denen, die eher für einen zwischenstaatlichen Prozess eintreten, und denen, die eine stärker föderalistische Haltung vertreten. Diese Divergenzen verhindern, dass der Bund bei den allgemeinen Wahlen im Jahr 1979 ein gemeinsames Programm der Sozialisten vorlegt. Der BSPEG gibt sich mit einem einfachen Aufruf an die Wähler zufrieden und stärkt im folgenden Jahr (1980) die Autonomie der nationalen Parteien. Die Organisation der in der Frage Europa geteilten Familie braucht Zeit. Ein Gipfeltreffen der nationalen Parteivorsitzenden wird im Laufe der 1980er Jahre nach und nach eingeführt. Es wird 1987 institutionalisiert, als die Sozialdemokraten die Veranstaltung dieser Gipfelkonferenzen alle zwei Jahre, vor den Tagungen des Europäischen Rates, beschließen. Ihre Tagesordnung und Agenda sind dadurch mit der Agenda der

⁴² Zu allen Fraktionen siehe M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., Kapitel IV, „La politique au Parlement“, S. 148-196, und P. Delwit, E. Külahci und C. van de Walle (Hrsg.): *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*. Brüssel: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001. 254 S.

⁴³ G. Devin, „L'Union des partis socialistes de la Communauté européenne. Le socialisme communautaire en quête d'identité“, in: *I Socialisti e l'Europa*. Mailand: Franco Angeli, 1989. S. 265-290. R. Ladresch: „Les changements programmatiques dans le parti des socialistes européens (PSE)“, in: Delwit P. (Hrsg.): *Où va la social-démocratie européenne?*, Brüssel: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004. S. 53-61. G. Moschonas, „Parti socialiste européen“, in Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*, op. cit., S. 530-535.

⁴⁴ J. Fitzmaurice: *The Party Groups in the European Parliament*. Portsmouth: Saxon House, 1975.

Gemeinschaft verknüpft. Innerhalb des BSPEG werden Arbeitsgruppen gebildet. Sie behandeln verschiedene Aspekte der Positionierung der Sozialdemokraten zu diversen europäischen Vorhaben in programmatischer Form. Konferenzen und Arbeitsgruppen tragen dazu bei, eine ideologische Konvergenz zu schaffen, Arbeitsgewohnheiten zwischen europäischen Sozialdemokraten zu etablieren und den Austausch zwischen nationalen Parteien über europäische Themen zu intensivieren. Die Abstimmung verbessert sich im Laufe der zweiten Wahlperiode, sie führt in der dritten Wahlperiode im Jahr 1992 zur Gründung der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE). Diese relative Fragmentierung schwächt die Sozialisten im Europäischen Parlament, trotz der Vielzahl von Ämtern, die sie dort ausüben. Während der ersten beiden Wahlperioden gelangt ein einziger von ihnen an die Spitze der Institution, Piet Dankert, ein niederländischer Abgeordneter, von 1982 bis 1984. Erst 1989, zu Beginn der dritten Wahlperiode des gewählten Parlaments, wird ein weiterer Sozialdemokrat, ein Spanier dieses Mal, Enrique Barón Crespo, in das höchste Amt der Institution gewählt⁴⁵. Eine solche Wahl wird von langer Hand vorbereitet, wie sich der Betroffene selbst erinnert: Rudi Arndt, der Fraktionsvorsitzende, ehemaliger Bürgermeister von Frankfurt, habe es ihm bei einer Sitzung der Sozialistischen Internationale 1986 in Lima vorgeschlagen und ihn gefragt, ob er bereit sei, für das Amt des Parlamentspräsidenten zu kandidieren.⁴⁶

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Sozialisten sind größtenteils auf die Gegensätze zwischen Franzosen und Deutschen zurückzuführen. Die sozialistische Strömung, die in allen Ländern der Gemeinschaft vertreten ist und Abgeordnete aus den neun, später zehn und zwölf Mitgliedstaaten hat, wird jedoch von den Deutschen dominiert. Willy Brandt war lange Zeit Präsident der Internationalen, und die SPD ist über ihre Friedrich-Ebert-Stiftung in ganz Europa präsent und verfügt über großen finanziellen Spielraum. Die Partei behindert dadurch die Entwicklung verbundener Parteien, wie in Südeuropa. Zur gleichen Zeit zieht die französische Sozialistische Partei im Elysée-Palast ein; die Beziehungen zwischen dem Team von Präsident François Mitterrand und dem deutschen Kanzler der SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands), Helmut Schmidt, sind schwierig, insbesondere bei der Frage des sozialen Europas. Einige sozialistische Strömungen in Frankreich um Jean-Pierre Chevènement hängen weiterhin einer Tradition der nationalen Unabhängigkeit an. In der zweiten Wahlperiode des gewählten Parlaments schwinden diese Unterschiede, dadurch kann eine Annäherung zwischen Frankreich und Deutschland bei einem proeuropäischen Projekt im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte erwogen werden.⁴⁷ Die Konvergenzen erleichtern Überlegungen zur Bildung eines echten Zusammenschlusses der europäischen Sozialisten, obwohl sich die Labour-Partei distanziert, die einem Projekt der Integration wenig wohlwollend gegenübersteht. Dennoch ist der Labour-Abgeordnete Gordon Adam der Ansicht, dass sich die Divergenzen innerhalb der Sozialistischen Fraktion nicht sehr von denen unterscheiden, die im Europäischen Parlament insgesamt bestanden, und dass das Verhältniswahlssystem für die europäischen Wahlen den ganz besonderen politischen Kontext schaffe, der trotz allem die Bereitschaft fördere, zusammenzuarbeiten und eine gemeinsame Basis zu finden⁴⁸.

⁴⁵ S. Hix und C. Lord: *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

⁴⁶ Gespräch mit Enrique Barón Crespo vom 30.5.2017.

⁴⁷ S. Hix, A. G. Noury und G. Roland: *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

⁴⁸ Gespräch mit Gordon Adam, Brüssel, 30. Mai 2017.

2.2 – Die Familie der Christdemokraten⁴⁹

Die Streitigkeiten zwischen den Sozialdemokraten haben zweifellos die zweite politische Kraft begünstigt, die im Europäischen Parlament vertreten ist: die Europäische Volkspartei (EVP). Am 29. April 1976 beschließen die Christdemokraten, das föderale Bündnis zu gründen, das für die Abstimmung der künftigen Wahlkämpfe nötig ist. Die EVP betrachtet sich als föderale Partei und setzt sich seit ihrer Gründung für ein politisches und föderales Europa ein. Um sie herum gibt es eine Reihe aktiver christlich-demokratischer Vereinigungen. Der Vorsitzende der EVP-Fraktion ist von Amts wegen stellvertretender Vorsitzender der Partei. Dem Vorstand der Partei gehören die nationalen Vorsitzenden der christdemokratischen Parteien der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft an. Die EVP selbst ist Mitglied der Europäischen Union Christlicher Demokraten (EUCD), in der Parteien aus allen europäischen Staaten vertreten sind. Diese Union hat ihren Sitz ebenso wie die EVP in Brüssel. Diese Integration und Verzweigung fördern die Kohärenz. Die Christdemokraten stehen im Einklang mit der Strategie und den Konzepten der „Gründerväter“ der Gemeinschaften und treten für den Aufbau eines föderalen Europa ein, das sich an den christlichen Vorstellungen der Gesellschaft orientiert. Kapitalismus und Marktwirtschaft werden nicht infrage gestellt, dabei soll aber die Richtung einer gerechten Sozialpolitik eingeschlagen werden. Die Kontrollhebel innerhalb der EVP, wie auch in der Fraktion, liegen bei den Deutschen und Italienern, die in ihren jeweiligen Ländern an der Macht sind oder waren, wie zum Beispiel Helmut Kohl oder Giulio Andreotti in Italien. Die Abgeordneten beider Länder teilen sich die Verantwortung. 1977 wird der Fraktionsvorsitz Egon Klepsch übertragen, ehemaliger Vizepräsident des Europäischen Parlaments von 1982 bis 1984. Während seiner Amtszeit als Vizepräsident wird er an der Spitze der Fraktion durch den Italiener Paolo Barbi ersetzt, den er 1984 wieder im Amt ablöst. Klepsch bleibt Vorsitzender bis zu seiner Wahl zum Parlamentspräsidenten im Jahr 1992. Er scheint jedoch nicht von allen geschätzt worden zu sein. Enrique Barón Crespo erinnert sich, dass Klepsch bei einer Abstimmung einmal in flagranti dabei ertappt wurde, mit den Abstimmungsknöpfen zu spielen. Er habe von zwei Sitzen aus gleichzeitig abgestimmt; die Briten hätten daraufhin das Verb „to klepsch“ erfunden und erklärt, sie würden nicht für eine Person stimmen, die ehrenrührige Dinge tue⁵⁰.

Deutsche und Italiener teilen sich zwar den Vorsitz der EVP-Fraktion, die Partei selbst bleibt jedoch in den Händen anderer führender Politiker: Der Belgier Léo Tindemans ist Vorsitzender von 1976 bis 1985, der Niederländer Piet Bukman von 1985 bis 1987, der Luxemburger Jacques Santer von 1987 bis 1990. Nach den allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament besteht in der Fraktion der Wunsch, nicht nur eine Struktur der Reflexion, sondern auch eine Struktur des Dialogs zwischen den nationalen Strömungen zu sein.⁵¹ Sie will dem Wähler vormachen, Teil einer führenden europäischen Familie zu sein. Aber sie muss sich gegenüber den anderen europäischen christdemokratischen Strukturen, insbesondere der UEDC, und den nationalen Parteien behaupten. Gegenüber Letzteren, die eine beträchtliche finanzielle Unterstützung leisten, fällt ihr dies schwer. Doch im Lauf der 1980er Jahre verfestigt

⁴⁹ A. Leboucher-Sebbab: „Le PPE dans les années 1970 et 1980: les mutations d’un parti démocrate-chrétien européen. Vers un pôle conservateur ?“, in: *Parlement(s), Revue d’histoire politique*. 2004/1, Nr. 1. S. 79-89; T. Jansen: *Die Entstehung einer Europäischen Partei: Vorgeschichte, Gründung und Entwicklung der EVP*. Bonn: Europa Union Verlag, 1996.

⁵⁰ Gespräch mit Enrique Barón Crespo, Brüssel, 30. Mai 2017.

⁵¹ W. Kaiser, „Europeanization of Christian Democracy? Negotiating Organization, Enlargement Policy and Allegiance in the European People’s Party“, in W. Kaiser und J.-H. Meyer (Hrsg.), *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making (1958-1992)*, Basingstoke, Palgrave, 2013, S. 15-37.

sich die föderale Struktur durch Treffen zwischen nationalen Parteivorsitzenden oder die Beteiligung der christdemokratischen Mitglieder der Kommission an den Arbeiten der EVP allmählich. Im November 1983 findet beispielsweise ein Gipfeltreffen der EVP in Brüssel statt, an dem fünf Regierungschefs teilnehmen (Kohl, Martens, Lubbers, Fitzgerald und Werner). Durch die Öffnung gegenüber nicht christdemokratischen Gruppierungen ergeben sich auch Perspektiven für die Zukunft. Der Wunsch der EVP, in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft präsent zu sein, führt dazu, dass 1976 die irische *Fine Gael* aufgenommen wird; damit kündigt sich die spätere Öffnung für die Nea Dimokratia oder die spanische Volkspartei an. Mit dieser Bereitschaft zur Öffnung richtet sie sich jedoch an Kräfte, die nicht im linken politischen Spektrum angesiedelt sind. Die Entwicklung hin zu nicht-sozialistischen Kräften fand nicht einvernehmlich statt. Die deutsche CDU/CSU, die weiter rechts verortet ist als die Christdemokraten in den Benelux-Staaten oder in Italien, spielt bei dieser Entwicklung eine wichtige Rolle, da der Einfluss der italienischen Christdemokratie (DCI) im Laufe der 1980er Jahre abnimmt. Mitte der 1970er Jahre nimmt das deutsche Parteienbündnis an der Gründung der Europäischen Demokratischen Union (EDU) teil, in der auch die Gaullisten des Rassemblement pour la République (Sammlungsbewegung für die Republik) (RPR) oder die britischen Konservativen versammelt sind.

2.3 – Die liberale Familie⁵²

Auch die liberale Familie versucht, sich zusammenzuschließen. Dahinter steht der gleiche Gedanke wie bei den anderen Parteien. Angesichts der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament wird beim Kongress der Liberalen Internationalen zu Beginn der 1970er Jahre die Idee einer Struktur der europäischen Liberalen mit dem Ziel lanciert, sich effizient auf diesen Termin vorzubereiten. Die Organisation wird im März 1976 unter dem Namen Föderation der Liberalen und Demokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft⁵³ gegründet. In dieser Föderation herrschen von Anfang Streitigkeiten zwischen Vertretern eines eher rechtsgerichteten und eines progressiveren Kurses. Bei ihrer Gründung verabschiedet die Föderation auch eine Charta, die ihr politisches Handeln leiten soll. Sie spricht sich für die Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine Europäische Union mit einer Verfassung aus, die sich auf die Werte des Liberalismus stützt. In dieser Charta ist auch vom Europäischen Parlament die Rede, dessen Befugnisse sie stärken will. Das Parlament, für das in der Charta zwingend ein Verhältniswahlssystem vorgesehen ist, muss Gesetzgebungsbefugnisse bei allen Fragen haben, die in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fallen. Die Kommission ist ihm gegenüber verantwortlich. Diese Vorstellung von einem stärker integrierten und demokratischeren Europa geht laut der Charta mit der Wahrung der regionalen Vielfalt einher. Die Erwartungen bei den ersten allgemeinen Wahlen waren sehr groß, wie Florus Wijsenbeek von der liberalen Fraktion sich erinnert: Bangemann habe einen Zug gemietet, sie seien herumgefahren und hätten überall in den Niederlanden, in Deutschland, Frankreich und Belgien Wahlkampf gemacht. Es sei für sie wirklich ein Neubeginn gewesen, nun würden sie die Macht übernehmen, Europa würde endlich demokratisch sein. Doch mit dem Ergebnis kommt die Ernüchterung: Was habe man im

⁵² P. Delwit: „Parti européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs (ELDR)“, in: Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*, op. cit., S. 521-524.

⁵³ T. Oppeland: „Das Parteiensystem der Europäischen Union“, in: O. Nidermeier, R. Stöss und M. Haas (Hrsg.): *Die Parteiensysteme in Westeuropa*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. S. 543-563.

Grunde sagen können, meint Wijsenbeek. Es sei enttäuschend gewesen, schon bei den ersten Wahlen eine mittelmäßige Beteiligung, später sei es noch weniger geworden.⁵⁴

Zudem leidet die liberale Fraktion im Allgemeinen unter der Schwäche der liberalen Parteien in Europa. In zwei großen Ländern, Frankreich und Italien, ist sie nur wenig verankert. In anderen Ländern ist sie den Wechselfällen der Wahlen ausgesetzt, etwa die Freie Demokratische Partei (FDP) in Deutschland und die britischen Liberalen. Der FDP gelingt es 1984 beispielsweise nicht, die Fünf-Prozent-Hürde zu erreichen. Die Briten leiden unter dem Mehrheitswahlsystem. Das größte Problem bleibt jedoch die enorme Vielzahl der Bestandteile der Fraktion. Die Fraktion European Liberal Democrat and Reform (ELDR), die von Liberalen aus den Benelux-Staaten geleitet wird (Gaston Thorn von 1979 bis 1981, Willy de Clercq von 1981 bis 1985 und Colette Flesch von 1985 bis 1990), leidet unter ihren zahlreichen internen Debatten. Dies führt dazu, dass einige Liberale nach dem Ende der zweiten Wahlperiode (1984-1989) den Blick auf die EVP richten. Die Anziehungskraft der Liberalen nimmt so in der Zeit zwischen 1979 und 1989 ab, und das trotz prominenter Persönlichkeiten an ihrer Spitze; hier sei nur Simone Veil genannt, die sie 1979 als Präsidentin durchsetzen konnten und die von 1984 bis 1989 den Vorsitz der Fraktion führte.

Diese drei Kräfte dominieren im Europäischen Parlament und befürworten den europäischen Prozess weitestgehend, wenn auch jede das Projekt in ihre Richtung lenken möchte. Sie sind auch in praktisch allen Staaten des gemeinschaftlichen Europa vertreten. Dies gilt nicht für die Fraktion der Europäischen Demokraten für den Fortschritt (DEP), die Europäische Konservative Fraktion und die Fraktion der Kommunisten. Sie bestehen in erster Linie aus Abgeordneten, die einer oder zwei nationalen Parteien angehören, die das Herz der Fraktion bilden. Sie vertreten überdies zuweilen zweifelhafte Standpunkte im Hinblick auf die europäischen Wahlen und die europäische Integration und müssen letztlich ihre Bündnisstrategie innerhalb des Europäischen Parlaments hinterfragen.

2.4 – Konservative, Gaullisten und Fianna Fail

Die Mitglieder der DEP sind im Wesentlichen Gaullisten der Partei Rassemblement pour la République (RPR) und Iren der Partei Fianna Fail. Angesichts der Herausforderungen der europäischen Integration sind ihre Mitglieder gespalten, diese Spaltung geht auch durch die nationalen politischen Familien. Die Fianna Fail ist europafreundlich, in der RPR gibt es bei diesem Thema hingegen gegensätzliche Strömungen. Einige Mitglieder, wie Michel Debré, führen eine auf Souveränität bedachte, antieuropäische Tradition fort und treten das Erbe eines General de Gaulle an, der das Vorhaben der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und die Römischen Verträge ablehnte; andere folgen eher einem de Gaulle, der bei seiner Rückkehr die Verträge, aber nichts darüber hinaus billigte und einem eher konföderalen als integrierten Europa anhing. Diese Spaltungen veranlassten die führenden Politiker, Kompromisse zu schließen. Der Slogan der französischen Gaullisten für die Wahlen im Jahr 1979 ermöglicht es, hier beide Ansätze zu vereinigen: „Pour la défense des intérêts de la France en Europe“ (Für die Verteidigung der Interessen Frankreichs in Europa)⁵⁵. Spaltungen bestehen auch bei den europäischen Konservativen (im Wesentlichen britische Konservative).

⁵⁴ Gespräch mit Florus Wijsenbeek, Brüssel, 30. Mai 2017.

⁵⁵ C. Manigand: „L'Europe des gaullistes. Essai sur la place des gaullistes au sein des assemblées européennes (1948-1979)“, in: *Vingtième siècle. Revue d'histoire*. 2012/4, Nr. 116, S. 9-21; Y. Denéchère: „Louise Weiss et quelques autres candidates et élues gaullistes au Parlement européen (1979-1989)“, in: *Histoire@Politique*. 2012/2, Nr. 17, S. 51-68.

Der rechte Flügel steht dem Prozess der europäischen Integration eher reserviert, um nicht zu sagen ablehnend gegenüber. Doch die Mehrzahl der Konservativen befürwortet ihn. Diese beiden Fraktionen verfolgen relativ deutlich eine Strategie der Allianz und der Annäherung an die EVP, wobei die Gründung der Europäischen Demokratischen Union (CDU/RPR/Konservative) die Bildung eines großen europäischen Mitte-Rechts-Bündnisses vorwegnimmt. Lediglich der Zeitpunkt für die Bildung dieser politischen Kraft steht noch nicht fest. Ein Bündnis dieser Art hat auch dem britischen Konservativen Lord Plumb in das Amt an der Spitze des Europäischen Parlaments verholfen.

2.5 – Die Familie der Kommunisten

Die Kommunisten haben in drei Ländern einen Anteil von mindestens 10 %: in Italien, in Frankreich und im Großherzogtum Luxemburg. Die Italienische Kommunistische Partei (PCI) und die Französische Kommunistische Partei (PCF) stellen jedoch den Großteil der Fraktion. Die westeuropäischen Kommunisten erkennen das gemeinschaftliche Europa zwar als Tatsache an und sind in die Institutionen eingebunden (Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA)), die französischen und italienischen Parteien haben jedoch unterschiedliche Auffassungen von Europa. Die PCI hat sich eindeutig für die europäischen Wahlen und den europäischen Prozess ausgesprochen. Sie stellt jedoch die Modalitäten infrage, die Grundlage dieser Integration sind. Die Integration bietet zweifellos interessante Perspektiven für ein soziales Europa und mögliche Experimente, sofern günstige Machtverhältnisse geschaffen werden. Die PCF lehnt die Gemeinschaft hingegen ab, hinter der sie ein Europa der multinationalen Unternehmen, einen Vasall der Vereinigten Staaten sieht. Im Unterschied zur italienischen Partei gibt es für sie keinen möglichen Mittelweg zwischen Sozialdemokratie und sowjetischem Sozialismus. Dies schränkt natürlich die Möglichkeiten einer Strategie der Öffnung auf europäischer Ebene ein.

Kapitel 3: Die politischen Entwicklungen⁵⁶

3.1. – Hin zu einer größeren politischen Heterogenität

Mit den Wahlen von 1984 zeichnen sich auch Entwicklungen ab. Innerhalb der Regenbogenfraktion wird eine verschwommene ökologische und regionalistische Tendenz sichtbar. Einige Anhänger dieser Strömungen sind bereits seit 1979 im Parlament vertreten, ihre Zahl nimmt jedoch leicht zu. Vor der Europawahl im Jahr 1979 gibt es bei den Umweltschützern keine europäische Koordinierung der verschiedenen Strömungen innerhalb ihrer Bewegungen, da heterogene Strukturen hier die Regel sind. Erst 1977 beschließen die Umweltschützer im Sinne einer Vereinigung eine gemeinsame politische Plattform, die während des Wahlkampfs für die Europawahl 1979 verwendet wird. Kurz vor den Wahlen gründen die Grünen im Juli 1979 ein Netz, das ihre jeweiligen Organisationen verbindet: *Platform of ecopolitical action for a peaceful change of Europe* (PEACE). Doch erst 1983 entsteht die Confédération verte européenne (CVE) auf Initiative der britischen, irischen, schwedischen, französischen und belgischen Umweltschützer. Aber die Differenzen mit den deutschen Grünen bleiben bestehen. Dennoch gelingt es der Bewegung, 1984 elf Abgeordnete in das Europäische Parlament zu entsenden (2 Belgier, 2 Niederländer, 7 Deutsche). Sie bilden den *Green Alternative European Link* (GRAEL) innerhalb der Regenbogenfraktion, insbesondere mit den italienischen Regionalisten. Der grüne Abgeordnete Frank Schwalba-Hoth erinnert sich an seine Anfänge im Europäischen Parlament: Die meisten deutschen Grünen seien keine überzeugten Föderalisten oder überzeugten Europäer gewesen. Es sei die Zeit des Kalten Krieges gewesen, unter ihnen habe eher Skepsis gegenüber dem Modell eines geeinten Europas geherrscht. Daher sei es nur folgerichtig gewesen, eine Regenbogenfraktion mit drei Untergruppen zu gründen: den GRAEL, in dem die Umweltschützer (Deutsche, Belgier, Niederländer) zusammengeschlossen waren und alternative Linke, insbesondere die italienischen Linksextremen, die dänische Anti-EWG-Bewegung und die Regionalisten (Basken usw.).⁵⁷

Ferner bildet sich eine Fraktion der europäischen Rechten, die von den Abgeordneten des französischen Front National und dem *Movimento Sociale italiano* (MSI) geprägt war.

Generell hatten die allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament für die großen Fraktionen, die ebenfalls in den nationalen Parlamenten vertreten waren, den positiven Effekt, dass eine europäische Koordinierungsebene innerhalb der bestehenden internationalen Strukturen geschaffen wurde. Innerhalb der Sozialistischen Internationale, der Christlich Demokratischen Internationale, der liberalen Internationale und darüber hinaus der Kommunistischen Internationale entstand ein europäischer Regionalismus – der Beginn der europäischen Parteien, unter denen die EVP eine Vorreiterrolle spielte. Im Rahmen der

⁵⁶ Es gibt einige Untersuchungen zu den Parteien und ihrem jeweiligen Einfluss. Siehe insbesondere T. Cosemans: „Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2000/15, Nr.°16980-1681, S. 1-71, und vom gleichen Verfasser: „Les partis politiques européens“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2013/36, Nr. 2201-2202, S. 7-123. Zu nennen sind ferner einige spezifischere Untersuchungen: K. Cabrol: „Les partis politiques britanniques et l'intégration européenne“, in: *Politiques européennes*. 2002/2, Nr.°6. S. 5-17. P. Delwit, „Le parti travailliste face aux Communautés européennes (1979-1992). De l'autarcie à l'ouverture“, in: *Politiques européennes*. 2002/2, Nr.°6, S. 74-89; P. Perrineau: „Élections européennes“ in: Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes, op. cit.*, S. 204-211.

⁵⁷ Gespräch mit Frank Schwalba-Hoth, Brüssel, 3. Juli 2017.

Solidarität innerhalb der Weltverbände entsteht die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Parteien der gleichen Familie. Im Mittelpunkt stehen dabei die mächtigen deutschen Stiftungen: Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Naumann-Stiftung. Die Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Wahlkampf des *Partido socialista obrero español* (PSOE) in Spanien und trägt dadurch zu einer ideologischen Annäherung an die spanische Schwesterpartei bei. Wendet man das klassische Links-Rechts-Schema an, zeigt sich, dass während der ersten beiden Wahlperioden des gewählten Parlaments die Rechte dominiert (56 % der Sitze im Jahr 1979, 51 % der Sitze im Jahr 1984). Die Zahl der Christdemokraten und der Liberalen sinkt von Wahl zu Wahl, während die der konservativen Rechten steigt. Die Rechtsextremen ziehen 1984 erstmals ins Europäische Parlament ein und gewinnen 3,7 % der Sitze. Die Linke wächst insgesamt, die Zahl ihrer Sitze erhöht sich von 41 % im Jahr 1979 auf 44 % im Jahr 1984. Auch hier sind unterschiedliche interne Entwicklungen sichtbar: Die Zahl der Sitze der Sozialdemokraten steigt von 27,5 % im Jahr 1979 auf 30 % im Jahr 1984 stark an, die der Kommunisten sinkt. Auch die Grünen können ihre Stellung zwischen 1979 und 1984 deutlich verbessern. Ist diese klassische Darstellung jedoch noch sinnvoll? Im Europäischen Parlament deuten sich bestimmte Entwicklungen an: der Aufstieg der Rechtsextremen ab 1984 und die vorhersehbare Entwicklung der ökologischen Strömungen. Doch es ist auch noch eine andere Linie zu berücksichtigen, die auf den ersten Blick weniger sichtbar ist: Sie trennt die Befürworter des europäischen Prozesses von denen, die ihm skeptischer gegenüberstehen. Diese Grenze besteht nicht nur zwischen den rechtsextremen Kräften, die eine europäische Integration ablehnen, und den übrigen Gruppierungen. Sie ist auch innerhalb weniger extremistischer Gruppen spürbar, bei Sozialisten, europäischen Konservativen und nicht zuletzt den Kommunisten.

Diese Zersplitterung der politischen Kräfte in den ersten beiden Wahlperioden hindert die beiden wichtigsten Kräfte, die Sozialisten auf der einen und die Mitte-Rechts-Parteien, insbesondere die Christdemokraten, auf der anderen Seite nicht daran, die Führung im Parlament zu übernehmen.

3.2. – Die interfraktionellen Arbeitsgruppen

Die Abgeordneten können jedoch auch interfraktionelle Arbeitsgruppen bilden.⁵⁸ In diesen kommen Abgeordnete zusammen, die an gemeinsamen Themen interessiert sind. Die einen betrachten sie als Möglichkeit, frei zu diskutieren, ohne an die Disziplin der Fraktionen oder Ausschüsse gebunden zu sein. Für andere sind sie „heimliche Akteure der Beratung“ im Parlament. Es stellt sich im Übrigen auch die Frage, inwiefern diese Arbeitsgruppen eine mögliche Konkurrenz zu den parlamentarischen Ausschüssen darstellen; fest steht jedoch, dass sie sich nach den ersten Wahlen zum Europäischen Parlament verstärkt weiterentwickelt haben.

Die Mittagessen der Känguru-Gruppe sind das erste Beispiel einer „informellen“ interfraktionellen Arbeitsgruppe, die sich ausgehend vom Grundsatz einer Abschaffung der europäischen Grenzen bildet. Die 1979 eingerichtete Känguru-Gruppe nennt sich auch *Movement for the free Movement within the European Community*. Die Gruppe, die von Basil de Ferranti, einem britischen Konservativen gegründet wurde, der gleichzeitig Präsident des Wirtschafts- und Sozialausschusses war, wählt als Sinnbild das Känguru, ein Tier, das Hindernisse ohne Schwierigkeiten überwinden kann. Das deutsche MdEP Karl von Wogau (CDU) erinnert an die ursprüngliche Gründung dieser Gruppe. Sie hätten mit Ferranti in

⁵⁸ L. Dutoit: „L'influence au sein du Parlement européen: les intergroupes“, in: *Politique européenne*. 2003/1, Nr.°9. S. 132-142.

Straßburg auf der Place Kléber gegessen und Würstchen gegessen, als ihnen die Idee gekommen sei, das Europa ohne Grenzen voranzubringen.⁵⁹ Das Bild des Kängurus mit der kleinen Tasche, das aber große Sprünge mache, habe ihnen gefallen, erklärt Karl von Wogau. Durch ihren aktiven Einsatz für die Verwirklichung des Binnenmarktes zieht die Känguru-Gruppe rasch Abgeordnete sehr unterschiedlicher Herkunft an – Sozialdemokraten, Christdemokraten, Liberale, Gaullisten –, die sich während der Plenartagung in Straßburg zu monatlichen Mittagessen treffen. Sie laden politische Persönlichkeiten aus verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (Helmut Kohl, Elisabeth Guigou usw.) und Vertreter des Privatsektors, insbesondere Unternehmer (vor allem Edzard Reuter, Vorstandsvorsitzender von Daimler-Benz) ein, um sich über die Möglichkeiten auszutauschen, den freien Verkehr in der Gemeinschaft voranzubringen. Karl von Wogau zufolge war es nicht immer einfach, die Vertreter der Großindustrie dafür zu gewinnen, sie zu unterstützen. Der Vorstandsvorsitzende von Daimler habe bei ihrem ersten Treffen eine ganze Weile gezögert, bevor er mit seinem schwäbischen Akzent gefragt habe: « *Was koscht's ?* (Was kostet das?).⁶⁰ Die interfraktionelle Arbeitsgruppe Känguru ist vor allem ein entschiedener Verfechter einer Abschaffung der Grenzbarrieren in der Europäischen Gemeinschaft, die als Hindernisse bei der Verwirklichung des Binnenmarktes wahrgenommen werden. Diese Hindernisse stellen nach Ansicht der Mitglieder der interfraktionellen Arbeitsgruppe insofern einen „*Milliardenjoker*“ dar, als sie ihres Erachtens die „Kosten des Nicht-Europas“⁶¹ verursachen. Zur Verbreitung ihrer Tätigkeiten gibt die interfraktionelle Arbeitsgruppe eine monatliche Veröffentlichung heraus. Sie verfügt über ein ständiges Sekretariat und veranstaltet Konferenzen und Kolloquien. Sie vergibt ferner einen Preis, mit dem die Persönlichkeit ausgezeichnet wird, die am stärksten zum Wegfall der Grenzen in Europa beigetragen hat. Der Preis wurde beispielsweise an

⁵⁹ Gespräch mit Karl von Wogau, Freiburg im Breisgau, 28. März 2018.

⁶⁰ *ebd.*

⁶¹ Siehe K. von Wogau, K. Löffler und D. Mitzka: *Der Milliarden-Joker. Offene Worte gegen geschlossene Grenzen in Europa*. Bonn: Europa-Union Verlag, 1987. S. 33.

Jacques Delors und Helmut Kohl vergeben, ferner auch an einen Präsidenten des EP, Lord Plumb, Parlamentspräsident von 1987 bis 1989.

Foto 5: Im Juli 1986 treffen sich die Mitglieder der Känguru-Gruppe zu einem Mittagessen in Straßburg, um das Thema eines Europas ohne Grenzen zu erörtern



Die erste interfraktionelle Arbeitsgruppe, die 1980 offiziell anerkannt wurde, war jedoch das Netz Eurocité, eine Gruppierung lokaler und regionaler Mandatsträger des Europäischen Parlaments unter Vorsitz der Bürgermeisterin von Straßburg, Catherine Trautmann⁶². Ihr Ziel war die Förderung des Austauschs zwischen europäischen Städten. Verbindende Elemente zwischen den europäischen Abgeordneten dieser Gruppe sind ihr lokales Mandat, ihre Verankerung im städtischen/regionalen Bereich und ihr Bekenntnis zum Prinzip eines Europa der territorialen Gebietskörperschaften. Die aktivste interfraktionelle Arbeitsgruppe während der ersten Wahlperiode des Europäischen Parlaments ist jedoch zweifellos der 1980 von Altiero Spinelli gegründete „Crocodile Club“. Ihm gehören Abgeordnete verschiedener politischer Ausrichtungen an, die sich regelmäßig in einem Straßburger Restaurant namens „Au Crocodile“ treffen, um über die Zukunft der europäischen Integration zu sprechen. Er hat anfangs etwa 60 Mitglieder, im Juli 1981 sind es 180; 1986 wird er in der föderalistischen interfraktionellen Arbeitsgruppe weitergeführt.⁶³ Ein weiteres Beispiel für eine mächtige interfraktionelle Arbeitsgruppe, die nahezu als Lobbygruppe innerhalb des Parlaments auftritt, ist die Arbeitsgruppe für den Tierschutz. Sie besteht aus Abgeordneten verschiedener Fraktionen und erreicht 1983 die Verabschiedung eines Berichts zum Verbot der Einfuhr der Felle von Babyrobben, das anschließend Gegenstand einer Richtlinie des Rates wird.⁶⁴ Ihr

⁶² M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 322.

⁶³ Zu den interfraktionellen Arbeitsgruppen siehe M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 321-330.

⁶⁴ *ebd.*, S. 325.

Erfolg ist unbestreitbar. Die Gruppe hat den Schutz bedrohter Meerestiere ermöglicht und viel für die Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen getan. Um dies zu erreichen, hat sie sich auf die Arbeiten des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik konzentriert. Sie hat auch durch mündliche und schriftliche Anfragen an die Kommission auf sich aufmerksam gemacht. Ihr Einsatz hat über eine Petitionstätigkeit zweifellos dazu beigetragen, Fortschritte in diesem Bereich zu erzielen. Doch das Engagement für eine Richtung ruft zuweilen ein Engagement in die entgegengesetzte Richtung hervor. Durch ihr Eintreten für die Bekämpfung der Corrida, die ihre Mitglieder als „grausamen Sport“ betrachten, hat die interfraktionelle Arbeitsgruppe zur Gründung einer anderen interfraktionellen Arbeitsgruppe geführt, die sich 1985 bildet und für den Schutz der Traditionen in Europa einsetzt. Bei diesem Thema wie auch bei anderen macht sich erneut eine Kluft zwischen Norden und Süden bemerkbar, wobei die Abgeordneten aus dem Norden eher für den Tierschutz, die aus dem Süden eher für die Traditionen empfänglich sind.

Andere interfraktionelle Arbeitsgruppen sind weniger aufsehenerregend, erfüllen jedoch die gleiche Aufgabe: die europäischen Abgeordneten im Rahmen einer gemeinsamen Sache für die europäische Integration näher zusammenzubringen und so die Bildung einer europäischen Familie zu festigen. Zwischen 1979 und 1989 werden über 50 interfraktionelle Arbeitsgruppen zu so unterschiedlichen Themen wie Industrie, Tourismus, Föderalismus, Regionalismus, Tierschutz usw. eingerichtet⁶⁵.

Sie entwickeln sich ab den Jahren 1986/1987 zusammen mit den neuen Befugnissen, die das Europäische Parlament im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte erhält. Da es keine Geschäftsordnung zu dieser Frage gibt, besteht in den beiden ersten Wahlperioden des gewählten Parlaments eine Tendenz zum „Laissez faire“. Das Europäische Parlament finanziert die interfraktionellen Arbeitsgruppen zwar nicht, stellt ihnen jedoch Dolmetschdienste und Sitzungsräume zur Verfügung. Infolgedessen ist die Tätigkeit der interfraktionellen Arbeitsgruppen sehr unterschiedlich. Sie sind im Allgemeinen durch ihre informelle Arbeitsweise sowie ihre äußerst starke Ausrichtung oder Spezialisierung auf ein genau festgelegtes Gebiet gekennzeichnet. Ein weiteres Merkmal: Durch das Überschreiten von Parteigrenzen können Fortschritte leichter erreicht werden. Ein Blick auf die Themen der interfraktionellen Arbeitsgruppen und die Teilnahme von Abgeordneten, die eher derselben politischen Richtung angehören, zeigt jedoch, dass durchaus ideologische Unterschiede bestehen. Die Themen Umwelt, Verbraucherschutz und Einführung von Vermögensteuern werden von der Linken behandelt, die interfraktionelle Arbeitsgruppe Jagd-Fischerei-Umwelt ist eher eine Sache der Rechten. Die europäischen Abgeordneten treten im Rahmen dieser interfraktionellen Arbeitsgruppen zuweilen für die gleichen Interessen wie Interessengruppen und nichtstaatliche Organisationen (NGO) ein. Dadurch entstehen Synergien und es kommt durchaus vor, dass NGO finanzielle oder logistische Unterstützung für eine interfraktionelle Arbeitsgruppe leisten. NGO und Interessengruppen haben auf diesem Weg Zugang zum Europäischen Parlament und können die interfraktionellen Arbeitsgruppen in einer für ihre Ziele günstigen Richtung beeinflussen. Auf dieser Ebene findet eine Zusammenarbeit mit Bürgervereinigungen statt, die sich für die gleiche Sache einsetzen. Letztere beteiligen sich häufig an der Veranstaltung von Sitzungen, stellen die Logistik für die Mitglieder der interfraktionellen Arbeitsgruppe bereit und sind insbesondere vor dem Plenarsaal oder im Publikum während der Debatten über diese Fragen präsent. Neben Freundschaftsgruppen, mit denen Treffen zwischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments und anderer

⁶⁵ O. Costa und F. Saint Martin: *Le Parlement européen*, op. cit, S. 41.

nationaler Parlamente gefördert werden sollen, sind interfraktionelle Arbeitsgruppen des Europäischen Parlaments in der Regel Studiengruppen, die sich mit spezifischen Themen befassen und versuchen, ihre Ziele über die Durchsetzung einer bestimmten Tagesordnung oder die Verabschiedung von Entschlüssen zu erreichen. Gleich in der ersten Wahlperiode werden interfraktionelle Arbeitsgruppen zu Fragestellungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales beziehungsweise Kultur gebildet. Über die interfraktionellen Arbeitsgruppen befassen sich die Abgeordneten mit zukunftssträchtigen Themen, die sie dabei auf eine europäische Ebene bringen. Wie gezeigt wurde, kann eine interfraktionelle Arbeitsgruppe zuweilen sogar die Form eines Freundeskreises haben.

Der Erfolg der interfraktionellen Arbeitsgruppen hängt meistens von ihrer Überzeugungsfähigkeit ab. Diese wiederum ist davon abhängig, dass sie die einschlägigen Verfahren beherrschen. Sie müssen auf der Plenartagung ständig aktiv sein, um Änderungsanträge vorzuschlagen, eine Rücküberweisung an den Ausschuss zu beantragen oder die Behandlung einer Tagesordnung zu vertagen, wenn sie ungeeignet ist. Anschließend müssen bestimmte Abgeordnetenkollegen stärker ins Visier genommen werden als andere. Berichterstatter, Ausschuss- oder Fraktionsvorsitzende, einflussreiche Abgeordnete, Fachleute für Fragen, mit denen sich die interfraktionelle Arbeitsgruppe beschäftigt – sie alle spielen teilweise eine wichtige Rolle für die Einflussnahme der interfraktionellen Arbeitsgruppe und der externen Personen, die sie unterstützen. Diese Abgeordneten legen die Tagesordnung fest, verteilen und erstellen Berichte. Um Einfluss zu nehmen, hat die interfraktionelle Arbeitsgruppe ferner die Möglichkeit, Kommissionsmitglieder anzuhören und sich an das Land zu wenden, das den Vorsitz der Europäischen Gemeinschaft innehat.

Bestimmte Interessengruppen haben es nicht nötig, für die Bildung interfraktioneller Arbeitsgruppen zu sorgen: die Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa (UNICE), der *European Round Table of Industrialists* (ERT) oder der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), um nur einige Beispiele zu nennen, üben aufgrund ihrer Vertretung im Wirtschafts- und Sozialausschuss und ihrer Nähe zur Kommission Einfluss auf die Beschlussfassung aus. Das Europäische Parlament bleibt hingegen ein wichtiger Akteur, um Entscheidungen für NGO oder zivilgesellschaftliche Gruppen zu beeinflussen, die bei den anderen Institutionen der Gemeinschaft weniger stark vertreten sind.

Diese Gruppen legen den europäischen Abgeordneten neue Ansätze zu bestimmten Fragen vor, mit denen sich das Europäische Parlament beschäftigen kann, um die Forderungen der europäischen Bürger zu erfüllen. Themen wie Menschenrechte, Verbraucher- oder Umweltschutz, die von den anderen europäischen Institutionen weniger behandelt werden, haben zu einer stärkeren Sichtbarkeit des Europäischen Parlaments beigetragen. Die interfraktionellen Arbeitsgruppen sind hierbei nützlich und haben es zudem ermöglicht, das Bewusstsein der Fraktionen für die gesellschaftlichen Forderungen der 1980er Jahre zu schärfen und sie schrittweise in ihre programmatische Plattform einzubinden. Sie haben diese Probleme und die dazugehörigen Lösungsansätze somit auf die europäische Ebene verlagert. So konnten diese häufig von Minderheiten vertretenen Standpunkte, die anfangs von den interfraktionellen Arbeitsgruppen und ihren externen Unterstützern vorgetragen wurden, in vielen Bereichen zur Weiterentwicklung der öffentlichen Politik beitragen. Die interfraktionelle Arbeitsgruppe ist eine Möglichkeit, auf die Herkunft der Abgeordneten aus vielen sehr unterschiedlichen Ländern zu reagieren. Die aus neun, später zehn und schließlich zwölf Mitgliedstaaten stammenden Abgeordneten überwinden im Rahmen dieser Gruppen ihre nationalen und parteipolitischen Bindungen und bewirken eine Annäherung bei Fragen, die zu europäischen Themen geworden sind. Die interfraktionelle Arbeitsgruppe ist somit von

Beginn an eine Struktur, in der unterschiedliche politische Traditionen nebeneinander bestehen und die zur Europäisierung der europäischen Abgeordneten beiträgt.

3.3 – Die parlamentarischen Ausschüsse

Während die Fraktionen im Zentrum des politischen Lebens des Europäischen Parlaments stehen, findet die parlamentarische Arbeit in den parlamentarischen Ausschüssen statt. Nach den allgemeinen Wahlen konzentriert sich die parlamentarische Arbeit mehr und mehr auf die Ausschüsse, da dort die Teilnahme an der gemeinschaftlichen Gesetzgebungstätigkeit stattfindet. Bis 1987 haben die Änderungsanträge und Entschlüsse des Europäischen Parlaments vor allem „beratenden“ Charakter; seit der Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit mit der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 werden die Gesetzgebungsbefugnisse des Parlaments jedoch verstärkt, die Kommission und der Rat müssen die Arbeit der parlamentarischen Ausschüsse mehr und mehr berücksichtigen. Durch die Konzentration auf die parlamentarischen Ausschüsse steigt deren Zahl: 1979 bestehen im Europäischen Parlament bereits 15 Ausschüsse.⁶⁶ Hinzu kommt 1979 der Ad-hoc-Ausschuss für die Rechte der Frau, es folgen 1981 der Ausschuss für konstitutionelle Fragen, der Untersuchungsausschuss zur Situation der Frau in Europa, der Untersuchungsausschuss zu gefährlichen Stoffen und 1983 der nichtständige Sonderausschuss zur Ausarbeitung eines Berichts über die Wiederbelebung der Wirtschaft. Um eine exponentielle Zunahme der Ausschüsse zu verhindern, tendiert das Europäische Parlament dazu, innerhalb der bestehenden Ausschüsse Unterausschüsse zu bilden, wie den Unterausschuss zum Entwurf für ein einheitliches Wahlverfahren, den Unterausschuss Sicherheit und Abrüstung und den Unterausschuss Menschenrechte innerhalb des Politischen Ausschusses oder auch den Unterausschuss Information innerhalb des Ausschusses für Jugend oder auch den Unterausschuss für Fischerei innerhalb des Landwirtschaftsausschusses.⁶⁷ Durch dieses Verfahren kann eine gewisse Tendenz zur Inflation bei den Ausschüssen jedoch nicht verhindert werden. 1984 steigt ihre Zahl auf 17, 1987 auf 18.⁶⁸ Allerdings nimmt auch die Gesetzgebungstätigkeit ständig zu, insbesondere durch die Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit, das eine zweite Lesung im Parlament ermöglicht: So legt das Europäische Parlament zwischen 1987 und 1992, dem Jahr der Vollendung des Binnenmarktes, 2 734 Änderungsanträge in erster Lesung und 716 in zweiter Lesung vor. Die Bilanz der Einflussnahme auf die europäische Rechtsetzung durch das Parlament ist ebenfalls positiv: Die Kommission nimmt 60 % der in erster Lesung vorgeschlagenen Änderungen und 40 % der in zweiter Lesung vorgeschlagenen Änderungen an. Dies zeigt, wie sehr sich das Europäische Parlament im Laufe der 1980er Jahre zu einem wirklichen Mitgesetzgeber innerhalb der Europäischen Gemeinschaft entwickelt.⁶⁹ Auch auf diesem Weg gelingt es dem Parlament, nach dem Kampf um den Haushalt als eine Gemeinschaftsinstitution anerkannt zu werden,

⁶⁶ Vgl. ABl. Nr. C-203/35 vom 13.8.1979: Politischer Ausschuss, Landwirtschaftsausschuss, Haushaltsausschuss, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, Ausschuss für Energie, Forschung und Technologie, Ausschuss für Außenwirtschaftsbeziehungen, Rechtsausschuss, Ausschuss für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Ausschuss für Regionalpolitik, Ausschuss für Verkehr, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, Ausschuss für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport, Ausschuss für Entwicklung und Zusammenarbeit, Ausschuss für Haushaltskontrolle, Ausschuss für Geschäftsordnung.

⁶⁷ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 212.

⁶⁸ ABl. Nr. C-239/21 vom 10.9.1984; ABl. Nr. C-46/37 vom 23.2.1987; hinzu kommen der Ausschuss für institutionelle Fragen, der Ausschuss für die Rechte der Frau und der Petitionsausschuss.

⁶⁹ O. Costa und F. Saint Martin: *Le Parlement européen*, op. cit., S. 67.

die Einfluss auf die Kommission und den Rat nehmen kann: Quellen zufolge war die Situation der relativen Ohnmacht im Europäischen Parlament für die ernannten Mitglieder, die vor allem nationale Abgeordnete waren, hinnehmbar, dies galt jedoch nicht mehr für die Abgeordneten, die 1979 direkt gewählt wurden und von denen sich die meisten entschieden hatten, sich ausschließlich für das neue Mandat einzusetzen.⁷⁰ Doch die Mobilisierung der Abgeordneten für eine Ausweitung ihrer Zuständigkeiten kommt auch in einseitigen Initiativen („Politik der kleinen Schritte“) zum Ausdruck, da jeder Abgeordnete eine Entschließung vorlegen kann, die in den Tätigkeitsbereich des Ausschusses fällt.⁷¹ Diese sogenannten „nichtlegislativen“ Texte, deren Grundlage Initiativberichte sind, werden zu einem immer wichtigeren Teil der parlamentarischen Tätigkeit des gewählten Parlaments. Sie ermöglichen es den europäischen Abgeordneten, sich bei einem Thema zu profilieren, das ihnen bei ihren Wählern nutzen kann. Sie geben den Abgeordneten jedoch auch etwas zu tun, die mithilfe dieser Texte der routinemäßigen Arbeit der Ausschüsse entinnen können, die im Wesentlichen darin besteht, auf die Vorschläge der Kommission zu reagieren.⁷² Diese Eigeninitiativen bieten auch Gelegenheit, ein De-facto-Bündnis mit den Beamten der Europäischen Exekutive zu schließen: Sie dienen dazu, Themen vorzustellen, zu denen die Kommission anschließend Richtlinienvorschläge ausarbeiten kann. Robert Moreland, Mitglied des Energieausschusses, macht dies deutlich: Die Energie habe höchste Priorität gehabt, deshalb seien die Vertreter der Generaldirektionen der Kommission anwesend gewesen und hätten sich beteiligt; sie seien mehr als Beobachter gewesen, sie hätten reden können und den Ausschussmitgliedern sogar Rechtsvorschriften vorgeschlagen⁷³. In den 1980er Jahren ist tatsächlich eine beispiellose Zunahme der nichtlegislativen Texte zu beobachten, ihre Zahl hat sich zwischen 1980 und 1989 nahezu verdoppelt (197 gegenüber 341)⁷⁴. Die Arbeit in den Ausschüssen wird also zur Kerntätigkeit der Mitglieder des Europäischen Parlaments und gibt ihnen die Möglichkeit, Fachwissen aufzubauen und innerhalb der Institution einen Ruf zu erwerben. Das Spektrum der behandelten Themen und Legislativtexte ist sehr breit, es reicht von sehr technischen Richtlinien über die Normen für Kohlendioxidemissionen von Autos bis zu Vorschlägen für institutionelle Reformen für die Europäische Gemeinschaft. Das Ansehen der Ausschüsse verändert sich auch mit der Entwicklung der Gemeinschaft selbst. So ist der wichtigste Ausschuss des Parlaments im Jahr 1979 der Landwirtschaftsausschuss, da 60 % der Gemeinschaftsausgaben in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) fließen; 1989 wollen hingegen mehr Abgeordnete Mitglieder im Ausschuss für Umwelt oder für Verbraucherfragen sein. Der Ausschuss für institutionelle Fragen, der 1981 zur Vorbereitung des Projekts der Europäischen Union eingerichtet wurde, zieht jedoch sicherlich die „größten Stars“ des Parlaments an, zu denen Marcelino Oreja, Valéry Giscard d'Estaing, Claude Cheysson, Emilio Colombo, Maurice Duverger oder Biagio de Giovanni gehören – politische „Größen“, die den Ausschuss nutzen, um über die Zukunft Europas und den europäischen Gedanken zu diskutieren: Maurice Duverger meint dazu, der Ausschuss sei ein wenig der ideologische Ausschuss des Europäischen Parlaments⁷⁵. Die Abgeordneten können sich dort einen Namen machen, wie beispielsweise der Belgier Fernand Herman, der einen wichtigen Bericht über die europäischen Institutionen vorlegt⁷⁶. Doch auch die eher technischen Ausschüsse können

⁷⁰ *ebd.*

⁷¹ Artikel 63 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

⁷² M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 235.

⁷³ Gespräch mit Robert Moreland, Brüssel, 30. Mai 2017.

⁷⁴ Europäische Kommission, 24. Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaften, 1990.

⁷⁵ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 214.

⁷⁶ F. Herman, *Europe, mon pays*, Liège, Éditions Espaces, 1989.

einen Mehrwert für die Abgeordneten darstellen, wie der Landwirtschaftsausschuss, der Ausschuss für Sozialfragen oder der Haushaltsausschuss beziehungsweise der Ausschuss für Wirtschaft und Währung. Zum Beweis: Eben jener Fernand Herman beschließt 1989, dem Ausschuss für Wirtschaft beizutreten, in dem er sich später mit einem Bericht über eine „Richtlinie über die Frequenzbänder, die für die koordinierte Einführung europäischer schnurloser Digital-Kommunikationsdienste in der Gemeinschaft bereitzustellen sind“, für die Telekommunikationstechnologien einsetzt⁷⁷.

Im Prinzip können die Abgeordneten zwei Strategien für ihre Beteiligung an der Arbeit der Ausschüsse verfolgen, die im Wesentlichen in Brüssel im Van-Maerlant-Gebäude stattfindet: Entweder bleiben sie Generalisten und treten hoch angesehenen Ausschüssen wie dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten oder dem Politischen Ausschuss beziehungsweise dem Ausschuss für institutionelle Fragen bei, die jedoch meistens Persönlichkeiten vorbehalten sind, die in ihren jeweiligen Regierungen bereits Schlüsselpositionen innehatten – wie Giovanni Gloria an der Spitze des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Marcelino Orejo an der Spitze des Ausschusses für institutionelle Fragen, Willy de Clercq an der Spitze des Ausschusses für Außenwirtschaftsbeziehungen, oder sie entscheiden sich für eine fachliche Ausrichtung und erarbeiten sich Kenntnisse in einem speziellen Bereich; so wird Heinrich Aigner (CDU) 1979 Vorsitzender des Ausschusses für Haushaltskontrolle und bleibt dies bis zu seinem Tod; Roberto Barzanti (PCI) macht sich mit dem Dossier „Fernsehen ohne Grenzen“ zu Beginn der 1980er Jahre einen Namen im Bereich der Kommunikation, was ihm 1992 dazu verhilft, Vorsitzender des Ausschusses für Kultur zu werden. Marie-Claude Vayssade (Vereinigte Sozialistische Partei (PSU)) erwirbt 1979 Fachkenntnisse innerhalb des Ausschusses für Geschäftsordnung und sitzt bis 1989 dem Rechtsausschuss vor. Diese Strategie der fachlichen Ausrichtung, die vor allem die jungen Abgeordneten verfolgen, die 1989 ins Europäische Parlament einziehen, führt zu einigen ironischen Bemerkungen. So erklärt Jacques Delors, jemand, der ausschließlich wegen seiner Kompetenz ernannt werde, das habe beunruhigende Folgen in der Politik⁷⁸. Doch die ehrgeizige junge Generation, die ab 1989 im Europäischen Parlament einzieht, verändert auch die Gewohnheiten: Während die Technik des Generalisten zur Folge hatte, dass den Abgeordneten die Gewöhnung an die fachliche und entpolitisierte Arbeit in den Ausschüssen zuweilen schwer fiel, und, insbesondere unter den Franzosen und Italienern, zu einer hohen Abwesenheitsquote führte, wird den jungen Abgeordneten klar, dass sie, um unverzichtbar zu werden, anwesend sein und relativ schnell zu Fachleuten für ein spezielles Dossier im Europäischen Parlament werden müssen. Abgesehen von diesen parlamentarischen Strategien zur Beeinflussung der Institution ist daran zu erinnern, dass Schlüsselpositionen in den parlamentarischen Ausschüssen aufgrund der d'Hondtschen Regel besetzt werden, nach der die Vorsitze in Ausschüssen und Unterausschüssen gemäß dem Gesetz der Verhältnismäßigkeit vergeben werden. Auch hier werden die verantwortlichen Stellen innerhalb der Ausschüsse hauptsächlich zwischen Sozialdemokraten und Christdemokraten verteilt, die darauf achten, dass ein Gleichgewicht zwischen den Nationalitäten sichergestellt ist. Abhängig von der Größe der Fraktionen werden die Ausschussvorsitze so auf Kosten der kleinen Fraktionen wie der Vereinigten Linken, der Grünen oder der Europäischen Demokraten zugewiesen, die 1989 nur jeweils einen Ausschussvorsitz erhalten, wohingegen die beiden großen Fraktionen sich die Ausschüsse im Wesentlichen teilen: acht für die Sozialdemokraten und fünf für die Christdemokraten (die Liberalen bekommen zwei Ausschüsse). Diese Situation zeigt, dass die

⁷⁷ Europäisches Parlament, Bericht Herman (Dok. 352/90) vom 12.12.1990.

⁷⁸ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 245.

größten Fraktionen die Arbeit im Ausschuss kontrollieren, was ein Ergebnis der „Parteiherrschaft“ ist. Allerdings wird dieser Effekt später durch ein Punktesystem ausgeglichen, mit dem die Ämter der Berichterstatter innerhalb jedes Parlamentsausschusses etwas gerechter verteilt werden können.⁷⁹

Die Entwicklung der Arbeit in den parlamentarischen Ausschüssen ab den ersten allgemeinen Wahlen zeigt somit deutlich die Emanzipation des Europäischen Parlaments.⁸⁰ Das Parlament entwickelt sich von einem politischen Akteur mit hauptsächlich beratendem Charakter, der innerhalb der Strukturen der Gemeinschaft eine relativ zweitrangige Rolle spielt, nach und nach zu einem unverzichtbaren Akteur innerhalb des Beschlussfassungsprozesses der Europäischen Gemeinschaft.

⁷⁹ M. Kaeding: „Rapporteurship allocation in the European Parliament“, in: European Union Politics. Bd. 5, Nr. 3, 2004, S. 353-371.

⁸⁰ S. Bowler und D. M. Farrel: „The organizing of the European Parliament: committees, specialization and coordination“, in: British Journal of Political Science. Bd. 25, Nr. 2, 1995, S. 219-243.

2. ZWEITER TEIL:

Die Entstehung einer europäischen parlamentarischen Kultur

Die Politisierung des Europäischen Parlaments geht mit der Entstehung einer neuen parlamentarischen Kultur einher.⁸¹ Die Bestimmungen für die Regelung der gemeinsamen Arbeit müssen geschaffen werden. Gleichzeitig muss die kleine selbstständige Verwaltung, die die Arbeiten des nicht gewählten Parlaments begleitete, eine Wandlung vollziehen. Durch die Wahlen entsteht ein neuer Bedarf. Da jeder Abgeordnete in seiner Landessprache arbeiten darf, müssen zahlreiche Dolmetscher und Übersetzer eingestellt werden. Die allgemeinen Wahlen schlagen sich auch in einer Erhöhung der Beschäftigtenzahlen und einer zunehmenden Spezialisierung der Profile nieder. Diese Verwaltung stellt sich in den Dienst des neugewählten Abgeordneten, der von nun an das Zentrum des Parlaments bildet. Die neue Situation prägt die Beziehungen, die künftig zwischen Präsidentschaft, Plenum und parlamentarischer Verwaltung bestehen.

Es ist nun wichtig, sich mit der Organisation der parlamentarischen Arbeit zu beschäftigen und deren Hintergründe besser zu verstehen. Zwischen den verschiedenen Ebenen und Komponenten des Europäischen Parlaments entsteht ein komplexes Zusammenspiel. Diese neue Logistik bestimmt die politischen Entscheidungen des Europäischen Parlaments.⁸² Die Arbeit der europäischen Abgeordneten erstreckt sich nun auf viele neue Bereiche, die von der Lage der Frauen über die regionale Frage oder die Erweiterungen der Gemeinschaft bis zum sozialen Europa reichen; die Abgeordneten lassen kein Thema mehr aus, das die europäischen Bürger beschäftigen oder betreffen könnte.

⁸¹ R. Scully: „MEPS and the building of a ‚parliamentary Europe‘“, in: *The Journal of Legislative Studies*, Bd. 4, Nr. 1, 1998, S. 92-108.

⁸² S. Hix, A. Noury und G. Roland: *Democratic Politics in the European Parliament*, op. cit.

Kapitel 1: Die Abgeordneten und ihre Verwaltung

1.1 – Die Abgeordneten: Mögliche Ansätze

Im untersuchten Zeitraum nimmt die Zahl der europäischen Abgeordneten zu. Ihre Zahl steigt von 410 Abgeordneten im Juli 1979 auf 434 im Jahr 1981 nach dem Beitritt Griechenlands, dann auf 518 im Jahr 1986 infolge des Beitritts Spaniens und Portugals.

Bilden die europäischen Abgeordneten eine homogene Gruppe? Bei der Altersgrenze für das passive Wahlrecht gilt dies sicherlich nicht. Hier gibt es Unterschiede zwischen den Staaten: 18 Jahre in Deutschland und Dänemark, 21 Jahre in Großbritannien, 23 Jahre in Frankreich, 25 Jahre in Italien oder den Niederlanden. Das ist nicht der einzige Unterschied. Manche Abgeordnete vertreten bestimmte territoriale Wahlkreise (wie im Vereinigten Königreich), andere hingegen werden in einem einzigen landesweiten Wahlkreis gewählt und beziehen ihre Legitimität über das Verhältniswahlrecht. Aufgrund einer fehlenden Vereinheitlichung des Wahlsystems sind die Wahlen zum Europäischen Parlaments im untersuchten Zeitraum (1979-1989) weiterhin vor allem nationale Wahlen. Die Parteien sind bestrebt, sich zu Hause, in ihrem Land durchzusetzen. Daraus resultiert eine Form der Nationalisierung der europäischen Frage.

Führt dies dennoch zu Unterschieden zwischen den europäischen und den nationalen Abgeordneten? Der Werdegang der Abgeordneten des Jahres 1979 wie auch des Jahres 1984 ähnelt stark dem klassischen politischen Werdegang der Politiker in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Da ein Doppelmandat möglich ist, werden 1979 teilweise nationale Abgeordnete gewählt. 31 % der Abgeordneten der ersten Wahlperiode üben ein Doppelmandat aus. Aber es gibt hierbei Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Nahezu alle europäischen Abgeordneten Luxemburgs haben ein Doppelmandat. In Großbritannien ist dies dagegen kaum der Fall, hier sind es nur 11 %. Nachstehend sind alle Zahlen zu den Doppelmandaten nach Land aufgeführt: Irland: 80 %, Belgien: 79 %, Deutschland: 32 %, Italien: 31 %, Frankreich: 29,5 %, Dänemark: 19 % und Niederlande: 12 %. Der Rückgang des Doppelmandats wird in der zweiten Wahlperiode (1984-1989) deutlich. Einige Staaten haben diese Ämterhäufung allerdings in der Zwischenzeit untersagt, und zwar Belgien, Spanien, Griechenland, die Niederlande und Portugal. In den übrigen Ländern liegt der Anteil der Doppelmandate in der zweiten Wahlperiode des in allgemeinen Wahlen gewählten Europäischen Parlaments bei 6 %. Das im Jahr 1989 gewählte Parlament hat dagegen nur noch 34 Abgeordnete mit Doppelmandat. Zwei Länder unterscheiden sich hier von den übrigen: Italien mit 18 Doppelmandaten und Frankreich mit sieben. Es wurde also deutlich, dass das Amt eines europäischen Abgeordneten nicht als Ergänzung des nationalen Mandats betrachtet werden konnte. Dies zeigt auch, dass den nationalen Parteien der Unterschied zwischen der Arbeit im Europäischen Parlament und in einer nationalen parlamentarischen Vertretung bewusst wurde. Diese politischen Akteure müssen daher über die Komplementarität zwischen den beiden Arten von parlamentarischen Institutionen, auf europäischer und nationaler Ebene, nachdenken.

Die Auswahl der Kandidaten – und damit der Einzug der Abgeordneten – hängt jedoch von den nationalen Parteien ab. Es gibt folglich keinen Grund dafür, warum sie ein anderes Profil als nationale Politiker aufweisen sollten. So spiegelt die Liste der französischen Sozialisten von 1979 das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Strömungen innerhalb der Sozialistischen Partei wider. Es wurde allerdings auch auf eine Vertretung der regionalen Vielfalt geachtet. Da die Wahl auf nationaler Ebene stattfindet, hält man es zudem für sinnvoll, führende nationale Persönlichkeiten als Kandidaten aufzustellen. 1979 waren die

Polarisierung und das Interesse an den Wahlen vor allem auf die Präsenz prominenter politischer Persönlichkeiten auf den Wahllisten zurückzuführen: Willy Brandt in Deutschland, Jacques Chirac oder Simone Veil in Frankreich. Dieses Phänomen ist sowohl störend als auch lohnend, wie Enrico Vinci, Generalsekretär des Europäischen Parlaments, betont. Er hält es für sehr wichtig, dass im Europäischen Parlament auf nationaler Ebene bekannte Politiker vertreten seien. Ihre Anwesenheit fördere den Bekanntheitsgrad der Institution. Gleichzeitig werden diese Personen jedoch häufig nach Wahlniederlagen in ihrem eigenen Land in das Europäische Parlament gewählt. Dies führt dazu, dass der europäische Abgeordnete bestimmte Merkmale aufweist. Er ist häufig ein Mann des Apparats. Er stammt meistens aus der oberen Mittelklasse beziehungsweise der Oberklasse. Die zur Arbeiterklasse gehörenden europäischen Abgeordneten haben fast alle einen gewerkschaftlichen Hintergrund und waren bereits als Gewerkschaftsfunktionäre tätig. Frauen sind zumeist unterrepräsentiert; eine Ausnahme bilden die grünen Abgeordneten in Frankreich, die entschieden haben, durch die abwechselnde Nennung von Männern und Frauen auf ihren Listen eine Geschlechterparität einzuführen. Das Fehlen von Frauen führt zuweilen zu sehr überraschenden nationalen Auswahlverfahren. Als sich beispielsweise Karl von Wogau zum ersten Mal in seinem Landkreis Freiburg-Süd in Deutschland für die Europawahl aufstellen lässt, ist er der Spitzenkandidat, bis seine Partei (CDU) Druck ausübt, damit er sich zugunsten einer Frau zurückzieht. Als sich seine lokalen Wähler massiv für ihn einsetzen, fragt ihn die regionale Presse damals in einem Interview, ob er der „Ladykiller“ von Baden-Württemberg sei.⁸³

Einige im Jahr 1979 gewählte Abgeordnete verfügen auch bereits über frühere Erfahrungen im Europäischen Parlament. Im Vereinigten Königreich beispielsweise beschließen von den 64 Mitgliedern des designierten Parlaments 20 %, bei den Wahlen im Jahr 1979 zu kandidieren. Vor allem die konservative Partei ermutigt diese Personen, die über Erfahrungen auf europäischer Ebene verfügen, zur Kandidatur. In Dänemark werden 1979 vier der im nicht gewählten Parlament vertretenen Abgeordneten gewählt.⁸⁴

Anhand dieser Fälle lässt sich die Frage der Verweildauer der europäischen Abgeordneten untersuchen. Einige Parteien wollten ein Rotationssystem für die Abgeordneten einführen. Dies würde eine kurze Verweildauer im Parlament bedeuten. So brachte der RPR im Jahr 1980 einige seiner europäischen Abgeordneten dazu, zurückzutreten und ihren Platz dem nächsten Kandidaten auf der Liste zu überlassen. Zu den ausscheidenden Abgeordneten gehörten prominente Politiker wie Jacques Chirac, Pierre Messmer oder Michel Debré, die sicherlich keine Erneuerung der Mitglieder und der Verfahrensweisen, sondern eher eine Schwächung der gewählten Institution erreichen wollten. Parteien wie die Grünen ergreifen zuweilen ähnliche Maßnahmen, um die Führungsriege zu „professionalisieren“. In jedem Fall stellt sich die Frage, was durch die Verweildauer im Europäischen Parlament möglich wird. Aus dem Parlament vor 1979 übernehmen nur 10 % der Abgeordneten, die vor 1979 im Namen der nationalen Parlamente vertreten sind, ein neues Mandat im gewählten Parlament. Dieser Prozentsatz liegt bei den Wahlen im Jahr 1984 dagegen deutlich höher, der Anteil der wiedergewählten Abgeordneten beläuft sich hier auf 56,4 % und auf 50,2 % bei den Wahlen im Jahr 1989. Vor allem in Deutschland und Großbritannien ist der Anteil hoch, nahezu 65 % der britischen Abgeordneten werden 1984 wiedergewählt, knapp 70 % im Jahr 1989. Auch in Deutschland ist dieser Anteil 1984 mit 72,5 % beträchtlich, er geht 1989 zurück und beläuft

⁸³ Gespräch mit Karl von Wogau, Freiburg im Breisgau, 28. März 2018.

⁸⁴ Zu dieser Frage siehe die ausführliche Untersuchung von A.-C. L. Knudsen: „Modes de recrutement et de circulation des premiers membres britanniques et danois du Parlement européen“, in: *Cultures & Conflits*. 85-86, Frühjahr/Sommer 2012. S. 61-79.

sich nur noch auf 53 %. Diese Zahlen liegen jedoch deutlich über denen Frankreichs oder Italiens. In Frankreich sinken sie von 43,6 % auf 33,3 %, in Italien von 50 % auf 27,2 %. In beiden Ländern hängt die Übernahme eines Mandats noch stark von den nationalen Parteiensystemen ab, wohingegen in den beiden erstgenannten der Versuch gemacht wird, das System der Mandatsübernahme zu „europäisieren“. Auf dieser Ebene ist im Übrigen eine Kluft sichtbar. Einige Länder wählen bei beiden Wahlen 1984 und 1989 mehr als die Hälfte ihrer europäischen Abgeordneten wieder: Dies ist der Fall in Belgien, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich. Dies gilt auch für Irland mit knapp 47 % der Abgeordneten im Jahr 1984 und 53,3 % im Jahr 1989. Im Hinblick auf die Verweildauer der Abgeordneten ist eine deutliche Nord-Süd-Linie erkennbar. Eine lange Verweildauer der Abgeordneten ermöglicht ihnen jedoch, sich zu professionalisieren oder eine Führungsposition zu erreichen. Die Stabilität, die durch die Dauer der politischen Präsenz eines Abgeordneten erreicht wird, verleiht dem Europäischen Parlament und seinen Arbeitsmethoden Gewicht. Durch eine lange Verweildauer erwirbt der europäische Abgeordnete zudem Autorität. Renaud Payre hat den Fall von sieben Abgeordneten, die 1979 gewählt und bis 2004 immer wiedergewählt wurden, ausführlich untersucht; er hat ferner ihre Positionen im Lauf der Wahlperiode 2004-2009 angegeben. Unter diesen sieben Politikern sind fünf deutsche Abgeordnete (Elmar Brok, Ingo Friedrich, Klaus Hänsch, Hans-Gert Pöttering und Karl von Wogau), ein dänisches Mitglied (Jens Peter Bonde) und ein französischer Abgeordneter (Francis Wurtz). Einige dieser Personen haben das Amt des Präsidenten des Parlaments innegehabt, andere das des Vizepräsidenten, des Fraktionsvorsitzenden, des Ausschussvorsitzenden oder des Quästors. Hier stellt sich die Frage nach der Professionalisierung der Abgeordneten und ihrem Fachwissen.⁸⁵

Auch hier lassen sich aus bestimmten Entwicklungen einige Schlussfolgerungen ziehen. 50 % der 1979 gewählten Abgeordneten besaßen Erfahrungen als nationale Abgeordnete. In der folgenden Wahlperiode 1984-1989 waren es nur noch 35 %. Dieser Bedeutungsverlust der alten nationalen Abgeordneten geht mit einer Verjüngung und einer Erhöhung des Anteils der Frauen unter den Abgeordneten einher (1979 sind 16 % der Abgeordneten Frauen, 1984 17,7 % gegenüber 3 % im scheidenden Parlament des Jahres 1979). Zusammen mit dem zuweilen hohen Anteil der wiedergewählten Abgeordneten in den nördlichen Ländern, aber einem auch noch beträchtlichen Anteil (etwa ein Drittel) in den südlichen Ländern führt diese Entwicklung zur Entstehung einer zentralen Gruppe von Akteuren, die sich europäisches Fachwissen angeeignet haben, aus allen politischen Richtungen stammen und dem Europäischen Parlament Impulse geben können. Sie kontrollieren somit die institutionellen Ressourcen des EP.

1.2 – Die Frauen und das Abgeordnetenmandat

In den nationalen Parlamenten waren Frauen in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg kaum vertreten. In diesem Zusammenhang kommt dem Europäischen Parlament sicherlich eine Vorreiterrolle zu. Für das nicht gewählte Parlament vor 1979 gilt diese allgemeine Situation zwar noch (1978 waren von 198 Abgeordneten lediglich 11 Frauen), durch die allgemeinen Wahlen ändern sich die Verhältnisse jedoch. Zum ersten Mal sind in einem Parlament in Europa ausreichend weibliche Abgeordnete vertreten, um Einfluss auf die von der Institution gefassten Beschlüsse zu nehmen. In dem aus den ersten Direktwahlen hervorgegangenen Parlament sind 16,3 % der Abgeordneten Frauen (67 Abgeordnete am

⁸⁵ G. Marrel und R. Payre: „Des carrières au Parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l'arène parlementaire“, in: *Politique européenne*, 2006/1, Nr.°18. S. 69-104.

Tage der Einsetzung des Parlaments am 17. Juli 1979). Ihr Anteil nimmt danach immer mehr zu: 17,7 % im Jahr 1984 (83 weibliche Abgeordnete), 19,3 % im Jahr 1989 (100 weibliche Abgeordnete). Dennoch sollte vielleicht auf die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hingewiesen werden. Drei Länder sind beim Anteil der weiblichen Abgeordneten zweifellos führend: Dänemark, die Niederlande und Luxemburg. Vier Länder hingegen liegen bei der Entsendung von Frauen nach Straßburg unter dem Durchschnitt: Diese sind Belgien, Irland, das Vereinigte Königreich und Italien. Frankreich und Deutschland liegen im Durchschnitt. Die Griechen, Portugiesen und Spanier entsenden dagegen nur wenige weibliche Abgeordnete (8,3 % bzw. 4 % und 10 %).

In der ersten Wahlperiode des gewählten Europäischen Parlaments engagieren sich die Frauen vor allem in Ausschüssen, die die Öffentlichkeit hauptsächlich als weibliche Domäne betrachtet. So stellen sie 40 % der Mitglieder des Ausschusses für Umwelt und Volksgesundheit, 32 % der Mitglieder des Ausschusses für Jugend, Kultur und Bildung und etwa 30 % der Mitglieder des Ausschusses für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung. Im Verkehrsausschuss und im Ausschuss für Wirtschaft und Währung sind Frauen hingegen nicht vertreten. Die erste Wahlperiode ist in dieser Hinsicht aber auch symbolträchtig: Eine Frau, die Französin Louise Weiss, hat bei der ersten Sitzung im Juli 1979 den Vorsitz inne und übergibt einer anderen weiblichen Abgeordneten, Simone Veil, die Präsidentschaft des Europäischen Parlaments. Zwischen 1979 und 1984 übernehmen drei Frauen auch das Amt des Vizepräsidenten. Ihre Lage verbessert sich schrittweise: Zu Beginn der Wahlperiode im Jahr 1979 fungiert eine einzige Frau als Ausschussvorsitzende, fünf weitere haben das Amt von stellvertretenden Vorsitzenden inne. 1984 üben drei beziehungsweise 13 diese Funktionen aus. Doch einige Festungen müssen noch genommen werden: Keine Frau ist in diesem Zeitraum Fraktionsvorsitzende, auch wenn sie zuweilen stellvertretende Fraktionsvorsitzende sind oder dem Fraktionsvorstand angehören. Doch ab 1984 erobern die Frauen auch als eher „männlich“ geltende Ausschüsse: den Ausschuss für Wirtschaft und Währung, den Ausschuss für Raumordnung oder den Haushaltsausschuss. Die Frauen übernehmen auch die Ausarbeitung und Unterstützung von Berichten: Im Zeitraum 1979-1984 werden 15 % der Berichte von Frauen verfasst. Sie lassen kein Thema aus: Mechtild von Alemann erstellt einen Bericht über die Ansiedlung von Kernkraftwerken, Maria Fabrizia Baduel Glorioso befasst sich hingegen mit der Schließung der Stahlwerke von Consett⁸⁶. Die Liste ließe sich fortführen. Sie zeigt in jedem Fall das Interesse der Frauen an allen europapolitischen Themen und beweist, dass sie ebenso politisch sind wie ihre männlichen Kollegen.

⁸⁶ F. C. Dobre: „Les députées de la première législature (1979-1984) du Parlement européen élues au suffrage universel direct“, in: „Le chemin vers les élections directes du Parlement européen“. März 2009. S. 78-87 (*Les Cahiers du CARDOC*, Nr.4).

Foto 6: Im September 1980 besucht die Vorsitzende des Ausschusses für die Rechte der Frau, Yvette Roudy, mit Simone Veil eine Ausstellung über die weiblichen Opfer der Apartheid.



Die Präsenz weiblicher Abgeordneter begünstigt auch die Sensibilisierung der Straßburger Versammlung für die Lage der Frauen in Europa. Am 26. Oktober 1979 erreichen die weiblichen Abgeordneten, dass ein Ad-hoc-Ausschuss für die Rechte der Frau eingerichtet wird. Dieser soll in Zusammenarbeit mit der Kommission einen Bericht über die Lage der Frauen in Europa ausarbeiten und danach eine Debatte im Parlament zu diesem Thema einleiten. Yvette Roudy, französische sozialistische Abgeordnete, wird am 13. Dezember 1979 zur Ausschussvorsitzenden ernannt. Ihr werden drei stellvertretende Vorsitzende zur Seite gestellt:

Shelagh Roberts, Mechtild von Alemann und Vera Squarcialupi⁸⁷. Die Debatten des Ausschusses sind seit dem Jahr 1980 öffentlich. Seine Arbeiten führen am 11. Juli 1981 zur Verabschiedung einer Entschließung zur Lage der Frauen in der Europäischen Gemeinschaft.⁸⁸ Mit dieser Entschließung endet zwar die Arbeit des Ad-hoc-Ausschusses, sie enthält jedoch wichtige Punkte. Erstens wird die Verteilung der Mittel aus den Regional- und Sozialfonds der Gemeinschaft an die Umsetzung der Richtlinien über gleiche Bezahlung und Gleichbehandlung gebunden. Die Kommission wacht über die Einhaltung dieses Grundsatzes. Die Entschließung sieht ferner die Ergreifung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Frauen vor, wie die Verringerung der täglichen Arbeitszeit oder die Gleichstellung von Frauen und Männern bei Weiterbildung oder Teilzeitarbeit. Ferner heißt es dort, dass Frauen und alte Menschen einen echten Sozialschutz erhalten müssen. Die Entschließung muss von den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Im Juni 1981 setzt das Europäische Parlament zur Beobachtung der Anwendung der Entschließung einen Untersuchungsausschuss zur Lage der Frauen in Europa ein. Seine Berichterstatterin ist Marie-Claude Vayssade, die ihren Bericht im Februar und März 1982 im Untersuchungsausschuss erläutert. Vor Auflösung des Untersuchungsausschusses wird der Bericht im Parlament zur Debatte gestellt, das am 5. Januar 1984 einen Entschließungsentwurf vorlegt. Dieser erstellt einen Überblick über die Lage der Frauen in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft sowie zu ergreifende Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Frauen auf europäischer und nationaler Ebene. Innerhalb einer Wahlperiode legt das gewählte Parlament also die Grundlagen für eine dauerhafte Politik zur Gleichstellung von Männern und Frauen in der Europäischen Gemeinschaft.

⁸⁷ Europäisches Parlament: *Die Situation der Frau in der Europäischen Gemeinschaft. Aussprachen des Europäischen Parlaments*. Generaldirektion Forschung und Dokumentation, Juni 1981.

⁸⁸ Europäisches Parlament: Entschließung zur Stellung der Frau in der Europäischen Gemeinschaft vom 11.7.1981.

1.3 – Die Verwaltung

Die Verwaltung des Europäischen Parlaments trägt zum reibungslosen Funktionieren der Institution bei. Unter den beschäftigten Beamten und Bediensteten sind vier Kategorien zu unterscheiden: eine erste Gruppe besteht aus Beamten der Verwaltung, die innerhalb des Generalsekretariats und seinen verschiedenen Generaldirektionen tätig sind; die zweite Gruppe setzt sich aus Bediensteten zusammen, die den Fraktionen und Ausschüssen zur Verfügung gestellt werden. Die dritte Gruppe bilden die Assistenten der Abgeordneten, die vierte Gruppe die Übersetzer und Dolmetscher. Zum Zeitpunkt der ersten Wahlen zum Europäischen Parlament befindet sich die Verwaltung zum größten Teil in Luxemburg, dem Sitz des Generalsekretariats. Je nach Tätigkeiten der Abgeordneten wird sie jedoch auch teilweise nach Brüssel, Luxemburg und Straßburg verlagert. 1979, zum Zeitpunkt der allgemeinen Direktwahlen zum Europäischen Parlament, sind in der Parlamentsverwaltung 1 995 Personen beschäftigt. Wodurch zeichnet sie sich aus? Welche Folgen haben die Wahlen für sie?

Die früheren Parlamentarischen Versammlungen (die Gemeinsame Versammlung der EGKS und die Europäische Parlamentarische Versammlung) sind beratende Organe, die nur einige Tage im Jahr tagen. Sie bestehen aus nationalen Abgeordneten, die kaum am Leben der Europäischen Gemeinschaft beteiligt sind. In dieser ersten Phase konnte sich die Verwaltung des Parlaments relativ unabhängig bilden und selbstständig werden. Die Beamten stellen in dieser Zeit die Kontinuität und Kohärenz der Institution sicher. Sie verkörpern die Zentralität des Organs, denn die in das Europäische Parlament entsandten nationalen Abgeordneten sind zwangsläufig weit von der Institution entfernt. Da das europäische Aufbauwerk damals größtenteils auf die wirtschaftliche Integration ausgerichtet ist, erwerben die Beamten nach und nach ein Fachwissen, das für das reibungslose Arbeiten des Parlaments unverzichtbar ist. Seine Mitglieder können sich somit voll und ganz auf die Beamten stützen. Die Dinge entwickeln sich ab 1979 weiter. Durch die allgemeinen Direktwahlen und anschließend die Änderungen der Befugnisse des Parlaments nach der Einheitlichen Europäischen Akte erhalten die Abgeordneten allmählich eine zentralere Rolle, da sie künftig im Mittelpunkt der Beratungen und der Arbeitsweise der Institution stehen. Von Wahl zu Wahl (und dies ist bereits für die Wahlen von 1984 festzustellen) werden die Abgeordneten durch den Rückgang der Doppelmandate stärker an das Parlament in Straßburg gebunden, dessen Größe mit den verschiedenen Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft zunimmt. Das Europäische Parlament erhält anschließend – zum Zeitpunkt der ersten allgemeinen Wahlen – die Kontrolle über seinen eigenen Haushalt. Hinzu kommen nach und nach weitere Aspekte: ein zunehmendes Nomadentum zwischen den drei Hauptstädten, ein Bedarf an zusätzlichen Übersetzern und Dolmetschern nach den Erweiterungen, ein zunehmender Bedarf an Bediensteten für die Fraktionen und Ausschüsse, deren Zahl von einer Wahlperiode zur nächsten zunimmt. Der rasche Anstieg der Beschäftigtenzahlen ist eine unmittelbare Folge davon: 2 966 Beschäftigte im Jahr 1984, 3 482 Beschäftigte im Jahr 1989, wobei die Hälfte für die Sprachendienste tätig ist. Die Zahlen sind jedoch weit entfernt von den damals 12 900 Beamten und Bediensteten der Kommission ...

Diese Verwaltung besteht aus mehreren Arten von Akteuren. An der Spitze der Hierarchie steht der Präsident des Europäischen Parlaments, der durch das Präsidium (Präsident und Vizepräsidenten), das Kollegium der Quästoren und das Erweiterte Präsidium (Präsidium und

Foto 7: Seit 1979 werden die Mitglieder des Kollegiums der Quästoren gewählt und mit Verwaltungs- und Finanzfragen betraut, die die Mitglieder und ihre Arbeitsbedingungen unmittelbar betreffen



Fraktionsvorsitzende) unterstützt wird. Diese Gremien üben die tatsächliche Macht aus, legen politische Leitlinien fest und setzen die notwendigen Impulse. Die sehr eng mit den Abgeordneten verbundenen parlamentarischen Assistenten haben keinen genau festgelegten Status. Ihre Einstellung und Vergütung hängt von dem Abgeordneten ab, dem sie zugeordnet sind. Den Fraktionen steht eine Reihe von Beamten und Bediensteten für ihre Arbeit zur Verfügung. Ihre Zahl schwankt abhängig von der Größe der Fraktion und deren sprachlichen Erfordernissen. Die Fraktionssekretariate werden zunehmend größer, in der Haushaltsordnung von 2003 sind ihnen etwa 600 Personen zugewiesen. Diese Bediensteten tragen zur Abstimmung der Fraktion, zur Weiterbehandlung der Arbeiten der Ausschüsse und zur Festlegung der Strategie bei. Sie fungieren auch als Sachverständige für die Abgeordneten. Die eigentliche Verwaltung des Europäischen Parlaments bilden das Generalsekretariat und die Generaldirektionen, an deren Spitze der Generalsekretär steht. Durch die allgemeinen Wahlen und die neuen Befugnisse des Europäischen Parlaments mussten sich die Dienststellen verändern, professionalisieren und umstrukturieren. Ein neuer Organisationsplan wird eingeführt: ein Generalsekretariat, dem die Direktion Informatik und Telekommunikation und der Juristische Dienst unmittelbar unterstellt sind, und sechs, später sieben Generaldirektionen. Die Direktion Kanzlei (GD I) kümmert sich um die Parlamentsakte und die Weiterbehandlung der Plenartagungen. Die für die Ausschüsse und Delegationen zuständige Direktion (GD II) führt das Sekretariat der Ausschüsse und der Delegationen mit den nationalen Parlamenten. Die GD III sorgt für die Kommunikation des Parlaments,

insbesondere durch die in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten eingerichteten Informationsbüros und die Beziehungen zu Presse und Medien. Sie führt ferner die Besuche im Europäischen Parlament durch. Die Generaldirektion Studien (GD IV) erarbeitet und stellt den Abgeordneten und dem Generalsekretariat das Fachwissen zur Verfügung, das sie für ihre Berichte und Entschlüsse benötigen. Das Personal und die Vergütungen sowie der Haushalt der Institution werden von der GD V (Personal, Haushalt, Finanzen) verwaltet, für die allgemeine Verwaltung ist dagegen die GD VI zuständig. Diese Direktion ist mit der gesamten materiellen Organisation des Parlaments beauftragt. In den Aufgabenbereich der letzten Generaldirektion (DG VII) fallen die Übersetzung, die Herstellung und die Verbreitung aller (Arbeits- oder amtlichen) Dokumente des Parlaments.

Allgemein ist der Tätigkeitsbereich der Beamten im Europäischen Parlament durch diese Neuorganisation weniger flexibel (es ist schwieriger, von einer GD in eine andere zu wechseln), technischer und spezialisierter sowie auch schwerfälliger geworden. Für die zunehmende Gesetzgebungstätigkeit des gewählten Parlaments, insbesondere seit der Einheitlichen Europäischen Akte, ist eine sorgfältige Begleitung der Arbeit der Ausschüsse nötig. Berichterstatter und Ausschussvorsitzender werden von immer mehr Bediensteten unterstützt (170 Beamte am Ende der zweiten Wahlperiode des gewählten Parlaments). Diese Beamten organisieren die Arbeit der Ausschüsse in Brüssel: Sie verfassen die Protokolle der Sitzungen und müssen über Fachwissen in den Zuständigkeitsbereichen jedes Ausschusses verfügen. Sie arbeiten ferner die vorgeschlagenen Entschlüsse und die eingereichten Änderungsanträge im Sinne der Abgeordneten aus und sind zuweilen als Vermittler tätig, indem sie die Bildung von Mehrheiten zu den Texten unterstützen.

Diese Verwaltung ist zwar kompetent, sachkundig und für das Funktionieren der Institution unverzichtbar, doch kann sie auch als eine starke Verwaltung gelten, die Einfluss auf die politische Linie des Europäischen Parlaments nehmen kann? Zunächst einmal muss unterstrichen werden, dass die Vielsprachigkeit und der multinationale Charakter der Verwaltung zweifellos ein Hindernis für die Herausbildung einer starken und homogenen Verwaltung darstellen. Das Kriterium der Nationalität ist zwar im Prinzip keine Voraussetzung für die Einstellung über ein Quotensystem, doch in der Praxis ist offenkundig, dass die Mitgliedstaaten eine nationale Präsenz in der Verwaltung des Parlaments wünschen. Dies ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der europäischen Integration, der Symbolik der Präsenz jedes Staates im europäischen institutionellen System sinnvoll. Dieser Umstand hat auch einen praktischen Aspekt: Die europäischen Abgeordneten treffen im Europäischen Parlament auf Landsleute, die sie durch die komplexen Strukturen der Institution leiten und in ihre Arbeitsweise einführen können. Abgesehen von einer Überrepräsentation der Belgier und Luxemburger in der Verwaltung ist ein gewisses Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen. Nun hängt aber das Verständnis des Begriffs „Beamter“ von der nationalen Kultur ab. In einigen Ländern ist man an die Neutralitätspflicht der Beamten gewöhnt; in anderen ist die Politisierung der Beschäftigten öffentlicher Behörden die Regel. Ausgehend davon stellt sich die Frage nach der Politisierung der Verwaltung des Europäischen Parlaments. Hier sind sicherlich einige Erläuterungen notwendig.

In einem Punkt kann kein Zweifel bestehen: Die Politik ist innerhalb der Institution ständig präsent. Zahlreiche Beamte arbeiten für Fraktionen und Ausschüsse, in denen Strategien, notwendige Kompromisse und Machtverhältnisse erörtert werden. Die Beamten dürfen bei der fachlichen Beratung zu bestimmten Themen die damit verbundenen politischen Fragen nicht vergessen. Sie befinden sich also immer an einer Schnittstelle zwischen Fachwissen und Politik. Ein weiterer Aspekt, der berücksichtigt werden muss, ist die Ernennung der hohen Beamten im Europäischen Parlament. Zunächst einmal geht es darum, für eine ausgewogene Vertretung zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu sorgen. 1979 teilten sich Franzosen, Deutsche, Briten, Niederländer und Italiener die Generaldirektionen. 1989 wird für einen hohen spanischen Beamten Platz gemacht. Um diese Posten zu bekommen, sind die Beamten zuweilen versucht, engere Kontakte zu den Abgeordneten ihrer Nationalität aufzunehmen, die dann Einfluss auf ihre Beförderung nehmen können. Dabei handelt es sich fraglos bereits um eine Form der indirekten Politisierung. Aber die Parteienlogik spielt bei ihrer Ernennung ebenfalls eine Rolle. Hierfür ist das Präsidium zuständig, in dem sich das politische Gleichgewicht des Parlaments und insbesondere das Gewicht des Duopols zwischen Christdemokraten und Sozialisten widerspiegeln. Die Ernennungen in den ersten beiden Wahlperioden des gewählten Parlaments werden somit durch die Interessen der beiden größten Fraktionen und ihren entsprechenden Verbündeten bestimmt. Diese Nähe zu den Parteien ist seit Beginn des gemeinschaftlichen Aufbauwerks vorhanden. Die ersten hohen Beamten der Gemeinschaftsinstitutionen und damit der Parlamentarischen Versammlungen wurden zumeist aus dem unmittelbaren Umkreis der „europäischen Gründerväter“ oder der Präsidenten und Vizepräsidenten des Parlaments rekrutiert. Da die personellen und finanziellen Ressourcen der Fraktionen später Vorrang

Foto 8: 1986 folgt Enrico Vinci (rechts) auf Hans-Joachim Opitz (links) im Amt des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments, dessen Präsident seit zwei Jahren Pierre Pflimlin ist (Mitte)



erhalten, wird eine strikte Trennung zwischen Politik und Verwaltung nicht gefördert. Mehrere symptomatische Fälle können in diesem Zusammenhang erwähnt werden. So war der erste Generalsekretär des 1979 gewählten Parlaments, der Deutsche Hans-Joachim Opitz, in den 1950er Jahren Generalsekretär der christdemokratischen Fraktion in der Gemeinsamen Versammlung der EGKS. Als er 1986 in den Ruhestand geht, folgt ihm

der Italiener Enrico Vinci. Auch er ist kein Unerfahrener. Er war ein Weggefährte des italienischen Außenministers Gaetano Martino, und wie er Mitglied der liberalen Partei. Als Sekretär von Martino hat er mit diesem die Verhandlungen über die Römischen Verträge miterlebt. Er hatte somit mehrere Vorzüge: Er war ein Pionier der europäischen Integration, Jurist und zudem Mitglied einer politischen Gruppierung, die der EVP angeschlossen war, die damals den Vorsitz im Europäischen Parlament innehatte. Es gibt weitere Beispiele für die Durchlässigkeit. Hans Apel, deutscher Sozialdemokrat, war 1958 zunächst Sekretär der

Sozialistischen Fraktion in der Europäischen Parlamentarischen Versammlung. 1962 wurde er Beamter des Europäischen Parlaments und kümmerte sich dort um die Wirtschafts- und Verkehrspolitik. 1965 wird er als Abgeordneter Hamburgs in den Bundestag gewählt und ist in den folgenden fünf Jahren Mitglied der Delegation der Bundesrepublik Deutschland im Europäischen Parlament. Im Jahr 1969 wird er zum stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion ernannt und übernimmt den Vorsitz im Ausschuss für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen. Im folgenden Jahrzehnt ist er Staatssekretär für Europafragen, Finanzminister, später Verteidigungsminister der Bundesrepublik Deutschland (BRD), bevor er sich 1990 aus der Politik zurückzieht. Es gibt zahllose Beispiele für den Übergang vom Status eines Beamten zu dem eines europäischen Abgeordneten. Andere Kandidaten, die bei der Europawahl unterliegen, kehren als Fraktionssekretäre ins Europäische Parlament zurück. Die Fraktionen verfügen über eigene Mitarbeiter: Ende der Wahlperiode 1984-1989 sind es knapp 500 Personen. Dadurch nimmt die Politisierung der Institution zu. Aber diese Politisierung hat auch Vorteile. Sie begünstigt eine gewisse Effizienz, da die Übermittlungswege verkürzt sind. Die Basis dafür ist das Vertrauen zwischen Abgeordneten und Beamten und ihre einvernehmliche Arbeit, die durch die Nähe zwischen bestimmten Verantwortungsträgern aus der Verwaltung und bestimmten europäischen Abgeordneten, insbesondere Ausschussvorsitzenden und Berichterstattern, ermöglicht wird. Daher können nicht nur

Foto 9: Im Januar 1987 empfängt der neue Präsident des Europäischen Parlaments, Lord Henry Plumb, (Mitte) in Straßburg Jacques Delors, Präsident der Kommission, (rechts) und Léo Tindemans, Präsident des Rates



fachliche Kriterien bei der Einstellung ausschlaggebend sein. Die Zugehörigkeit zu politischen Netzen ermöglicht es, die strategischen Ziele der Abgeordneten zu verstehen, für die man tätig ist, mit ihnen über die politischen Inhalte der Vorhaben, Berichte und Entschlüsse nachzudenken und nach außen hin zu kommunizieren.

In diesem Zwischenbereich zwischen Politik und Verwaltung befinden sich auch die parlamentarischen Assistenten, die natürlich eine große Nähe zu den Abgeordneten haben. Sie besitzen im untersuchten Zeitraum jedoch keinen klaren Status. Ihre Beschäftigung ist grundsätzlich zeitlich befristet, in Bezug auf ihre Arbeit und Vergütung sind sie vollständig von den Abgeordneten abhängig. Für den Zugang zu dieser Beschäftigung gibt es mehrere Möglichkeiten. Am häufigsten handelt es sich bei ihnen um junge Leute, die kurz zuvor ihr Hochschulstudium an

Einrichtungen abgeschlossen haben, die teilweise auf Europafragen spezialisiert sind, und die die Tätigkeit im Rahmen eines Praktikums bei den europäischen Institutionen kennenlernen. Aus diesem Personenkreis schöpfen die europäischen Abgeordneten häufig. Einige greifen im Zeitraum 1979-1989 auch auf Familienangehörige zurück. Manche Delegationen, wie die spanischen Sozialisten nach dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft, richten einen Assistentenpool ein, wodurch die Arbeit deutlich erleichtert wird. Da es sich um eine unsichere Arbeit handelt, wird sie, sofern der Assistent keine andere Richtung einschlägt, häufig als Sprungbrett genutzt, Aufgaben innerhalb des Fraktionssekretariats zu übernehmen oder sich in Brüssel als Berater niederzulassen.

Kapitel 2 – Die Organisation der parlamentarischen Arbeit

2.1. – Der Europäischer Abgeordnete⁸⁹

Der europäische Abgeordnete ist im Gegensatz zu den nationalen Abgeordneten ein „Ausländer“. Er arbeitet in Brüssel oder Straßburg, dies bedeutet, er muss – sofern er kein Einheimischer ist – viel reisen.⁹⁰ Infolgedessen ist der Abgeordnete in diesen beiden Städten oft nur mit Fachleuten aus Europa konfrontiert. Die Unauffälligkeit des nicht gewählten Parlaments, dessen begrenzte Befugnisse und die geringe Zahl der Abgeordneten verleihen dem Kommen und Gehen in die elsässische Hauptstadt ein Gefühl der Vertraulichkeit. Dies macht das Leben im Ausland erträglich. Daran hat zweifellos auch die elsässische Gastronomie ihren Anteil! Mit den Wahlen im Jahr 1979 ändert sich alles. Es soll ein Europäisches Parlament geschaffen werden, das den Hoffnungen gerecht wird, die seine Direktwahl hervorruft. Simone Veil hat das Ausmaß der Aufgabe gut beschrieben: Es habe keinerlei Tradition, eine unbrauchbare Geschäftsordnung, keine Arbeitsmethoden gegeben; der Verwaltungsapparat sei für das, wozu sich das Parlament entwickelt habe, nicht mehr angemessen gewesen. Zudem hätten die Befugnisse der Beamten, die den Apparat am Laufen hielten, auf die Abgeordneten übertragen werden müssen. Das Parlament habe einer Maschine geähnelt, die große Schwierigkeiten hatte, in Bewegung zu kommen. Sie habe das Gefühl gehabt, es bemuttern zu müssen, die Rolle einer Pflegemutter zu spielen.⁹¹ Dies geschieht insbesondere über eine Professionalisierung der Abgeordneten. Aber auch hier gibt es einige „Merkwürdigkeiten“. Zwischen den Abgeordneten, die aus den Haushalten der Mitgliedstaaten bezahlt werden, bestehen erstaunliche Unterschiede im Hinblick auf die Mittel, und dies, obwohl die Kosten und Vergütungen, auch die für die parlamentarischen Assistenten und Sekretariate, aus dem Gemeinschaftshaushalt gedeckt werden. Die regelmäßige Anwesenheit der Abgeordneten, die zum Nomadentum zwischen Brüssel, Straßburg und ihren Herkunftsländern gezwungen sind, lässt in der ersten Wahlperiode mitunter zu wünschen übrig. Es gibt zahlreiche Berichte über Abgeordnete, die nur zu den Sitzungen erscheinen, um sich in die Anwesenheitslisten einzutragen. Durch die Einheitliche Europäische Akte ändert sich die Lage insofern etwas, als die neuen Befugnisse des Europäischen Parlaments die Bildung breiter Mehrheiten erforderlich machen. In Brüssel oder Straßburg angekommen, muss der europäische Abgeordnete immer mehr Berichte zur Kenntnis nehmen, in der Anfangszeit in völliger Anonymität, denn wer kennt schon seine Kollegen aus anderen Ländern? Unmittelbare und selbstverständliche Kontakte bestehen daher zu den Abgeordneten aus seinem Land, häufig im Rahmen seiner nationalen Delegation. Innerhalb der Delegation beginnt der kulturelle Anpassungsprozess, macht sich der Abgeordnete mit den Tagesordnungen vertraut, bei denen die Vielzahl der behandelten Themen überrascht. Der konservative spanische Abgeordnete José María Gil-Robles stellt

⁸⁹ W. Beauvallet: *Beruf: Europäischer Abgeordneter*. Les élus français au Parlement européen et l'institution d'une nouvelle figure politique et électorale (1979-2004). Thèse de Sciences Politiques, Université Robert Schuman, Straßburg, 2007, 670 S.; W. Beauvallet: „Les eurodéputés: un métier politique sous tension“, in: *Savoir/Agir*. 2009/1, Nr. 7. S. 55-64. W. Beauvallet und S. Michon: „Des eurodéputés ‚experts‘? Sociologie d'une illusion bien fondée“, in: *Cultures & Conflits*. Nr. 85-86, Frühjahr/Sommer 2012. S. 123-138.

⁹⁰ Es gibt mehrere Entschlüsse des Europäischen Parlament zur Frage des Sitzes der Institutionen, darunter eine Entschluß vom 7.7.1981, ABl. Nr. C 234.

⁹¹ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 201.

dazu fest, die nationalen Delegationen hätten recht gut gearbeitet. Zu Beginn habe es immer einen Moment der Spannung gegeben, in dem um die Plätze gekämpft worden sei, dies seien natürlich sehr harte Verhandlungen gewesen. Aber am Ende werde eine Lösung gefunden, man gewöhne sich an das Verhandeln, es gebe immer einige, die geschickter seien als andere.⁹²

Der europäische Abgeordnete muss sich auch mit dem Zeitplan für die Arbeiten vertraut machen, die auf verschiedene Orte verteilt sind: eine monatliche Plenartagungswoche in Straßburg, zwei Arbeitswochen der Ausschüsse, deren Mitglied er ist, in Brüssel, und schließlich eine Woche für die Fraktion. An den Wochenenden kehrt er normalerweise in sein Heimatland zurück, wo er Vertreter der lokalen sozialen Gruppen und Berufsverbände empfängt, die an europäischen Themen interessiert sind, oder nationale Politiker trifft.

Die Abgeordneten wählen ihren Präsidenten zu Beginn jedes Mandats, später nach der Hälfte der Mandatszeit. Sie ernennen anschließend die Vizepräsidenten und Quästoren. Um sicherzustellen, dass bei der Zusammensetzung des Präsidiums alle Strömungen vertreten sind, wenden die Abgeordneten ein traditionelles Wahlverfahren an, das durch das d'Hondt-Verfahren abgefedert wird. Dieser Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sieht die Aufteilung aller politischen Aufgaben des Europäischen Parlaments zwischen den Fraktionen und den nationalen Delegationen vor. Dies gilt für die Ausschüsse, die Mandate und die Berichte sowie für die finanziellen Mittel, die den Fraktionen zur Verfügung gestellt werden. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass dieser Gedanke von den beiden großen Fraktionen – EVP und Sozialisten – infrage gestellt wurde, die während der zweiten Wahlperiode des Parlaments beschließen, ein Duopol zu bilden, insbesondere, um den Parlamentspräsidenten zu wählen und ein Rotationsverfahren bei der Zuweisung für die Institution wichtiger Berichte einzuführen. Obwohl Sozialdemokraten und Christdemokraten die dominierenden Kräfte im Parlament sind, entgeht ihnen 1979 und 1987 die Präsidentschaft. Noch deutlicher wird dies in den Jahren 1982 und 1986, als die Kandidaten gewählt werden, die im ersten Durchgang auf dem zweiten Platz gelandet waren. Die Vereinbarung gilt folglich ab der dritten Wahlperiode des 1989 gewählten Parlaments. Da diese beiden Fraktionen zwei Drittel des Plenums repräsentieren, sind sie etwas weniger von der Regel der Verhältnismäßigkeit abhängig. Die beiden Fraktionen arbeiten nicht nur bei allen Fragen der Funktionsweise des Parlaments zusammen, sondern kontrollieren auch die wichtigsten Posten der Institution und beanspruchen die wichtigsten Ausschussvorsitze für sich, ohne gegen die d'Hondtsche Regel zu verstoßen. Die Arbeit im Ausschuss hat für den Abgeordneten wesentliche Bedeutung. 1979 werden zwölf Ausschüsse eingesetzt. Durch die Einrichtung von Unterausschüssen wird eine Inflation der Ausschüsse verhindert, auch wenn dies eine Ausweitung ihrer Zuständigkeiten bedeutet. Bestimmte bereichsübergreifende Dossiers müssen zudem mehrere Ausschüsse durchlaufen.

Nach und nach bildet sich eine parlamentarische Kultur heraus. Einige Vorfälle werden genutzt, um die Verhaltensregeln für die Abgeordneten zu verschärfen. Im Oktober 1988 macht sich der Abgeordnete Ian Paisley, Vorsitzender der nordirischen Demokratisch-Unionistischen Partei, den Besuch von Papst Johannes Paul II im Europäischen Parlament zunutze, um die Rede des Heiligen Vaters zu unterbrechen und ihn als „Antichrist“ zu bezeichnen. In gleicher Weise protestieren rechtsextreme Abgeordnete zuweilen gegen ihren Ausschluss aus den interparlamentarischen Delegationen, auch auf gewaltsame Weise, wie im Jahr 1989. Diese Vorfälle veranlassen das Europäische Parlament dazu, einen festeren Rahmen für die Redebeiträge der Abgeordneten festzulegen. Der Präsident erhält so die Befugnis,

⁹² Gespräch mit José María Gil-Robles, Brüssel, 30. Mai 2017.

Unruhestifter zur Ordnung zu rufen und sie nach einer zweiten Erinnerung sogar des Plenarsaals zu verweisen. Gegen Unruhestifter kann ein Misstrauensantrag gestellt werden; wird dieser gebilligt, kann der für diese Vorfälle Verantwortliche für eine Dauer von höchstens fünf Tagen aus dem Parlament ausgeschlossen werden. Hier wird der Beginn des Aufstiegs der Leitungsorgane des Europäischen Parlaments sichtbar. Größere Veränderungen in diesem Bereich ergeben sich jedoch vor allem mit dem Vertrag von Maastricht. 1979 wird jedoch ein Anfang gemacht: Die Arbeit im Plenum wird zunehmend überwacht und die Redezeiten werden schrittweise verkürzt. Auf Antrag einer Fraktion kann nach den Fragen an die Kommission oder den Rat eine Debatte stattfinden. Auch hier wird die zu Beginn der ersten Wahlperiode des Europäischen Parlaments vorgesehene Dauer der Debatte von einer Stunde verkürzt; nach der Annahme des Vertrags von Maastricht entfällt diese Möglichkeit ganz.

2.2. – Eine neue politische Kultur

Nach den allgemeinen Wahlen im Jahr 1979 europäischer Abgeordneter zu werden, bedeutet für alle, unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Partei oder einem Staat, eine Art Berufslehre zu absolvieren.⁹³ Das Leben als Abgeordneter in Straßburg ist eine besondere Erfahrung: Der Zugang und die Verkehrsverbindungen für die Anreise zur Sitzungswoche sind nicht immer einfach. Während Franzosen, Deutsche, Belgier und Luxemburger einen gewissen geografischen Vorteil haben, sind andere Mitglieder, wie Griechen, Portugiesen, Spanier oder auch die Dänen, benachteiligt. Letztere müssen daher häufig länger in dem besonderen Straßburger Universum und dem Gebäude bleiben, das damals noch gemeinsam mit dem Europarat genutzt wird. Die Europäisierung der Abgeordneten beginnt häufig mit der Entwicklung neuer Gewohnheiten in diesem sehr besonderen europäischen Kosmos und der Übernahme von Kodizes und Ritualen während der Sitzungswoche in Straßburg.⁹⁴ Bei ihrer Ankunft erhalten die Abgeordneten in ihren Büros Metallkoffer, die alle Dokumente, Berichte und Informationen enthalten, die für die beginnende Plenartagung erforderlich sind. Wie Bernard Thareau 1981 feststellt, muss man sich daran gewöhnen: „Papier, Papier und noch mehr Papier“, insgesamt 11 Kilo und 300 Gramm Dokumente.⁹⁵ Dies ist eine der Besonderheiten der Arbeit im Europäischen Parlament, an die man sich gewöhnen muss. Ferner gibt es tägliche Arbeitsrituale: das Frühstück im Café gegenüber dem Plenarsaal, der Besuch der Bar der Fahrer, wo sich Gerüchte leicht verbreiten, oder auch die unzähligen Fahrten zwischen den Abgeordnetenbüros im Gebäude IPE4 und dem Plenarsaal, wie sich Alan Bombard erinnert. Zwischen seinem Büro und dem Plenarsaal müsse er etwa 800 Meter zurücklegen. Bei etwa einem Dutzend Fahrten dieser Art jeden Tag komme er wohl auf mindestens zehn Kilometer⁹⁶. Oder auch Otto von Habsburg, der sich trotz seines Alters rühmt, im Europäischen Parlament in Form zu bleiben. Er mache keinen Sport, nehme aber niemals den Aufzug. Nichts sei besser, als während der Plenartagung die Treppen hinauf und hinunter zu steigen.⁹⁷ Das Leben im Europäischen Parlament ist also eine Welt für sich, in der Abgeordnete verschiedener Fraktionen und unterschiedlicher Nationalität zusammenkommen. Ab 1979 haben die europäischen Abgeordneten sehr vorteilhafte Arbeitsbedingungen; zu einer Basisvergütung kommen die Reise- und

⁹³ Siehe zu diesem Punkt insbesondere W. Beauvallet: „Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique, le cas des eurodéputés français“, in: *Politique européenne*. 2003/1, Nr.°9. S. 99-122.

⁹⁴ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 106.

⁹⁵ *ibd.*, S. 208.

⁹⁶ *ibd.* S. 136.

⁹⁷ *ibd.*

Bürounterhaltungskosten hinzu. Und schließlich kümmert sich die Verwaltung des Europäischen Parlaments in jeder Hinsicht um die europäischen Abgeordneten, da die gesamte Organisation der Institution nun auf sie konzentriert ist.⁹⁸

Die europäische Überzeugung ist je nach Partei und Nationalität sicherlich nicht dieselbe. So finden sich beispielsweise in der Gruppe der italienischen Kommunisten Anhänger einer europäischen Föderation, die dänische Soziale Volkspartei kritisiert die Europäische Gemeinschaft hingegen als ein arbeitnehmerfeindliches Konstrukt.⁹⁹ Die Mainstream-Parteien, Sozialisten und Christdemokraten, sind in der Regel proeuropäisch eingestellt, doch auch hier gibt es Unterschiede zwischen der traditionell euroskeptischen britischen Labourpartei und den französischen Sozialisten oder der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), die beide proeuropäisch sind, beziehungsweise zwischen den französischen Gaullisten und der deutschen CDU. Die Grünen schließen sich rasch den Unterstützern der Gemeinschaftsinstitutionen an, während 1984 harte Euroskeptiker ins Europäische Parlament einziehen: der Front National von Jean-Marie Le Pen, der belgische Vlaams Blok oder auch die rechtsextreme deutsche Partei der Republikaner von Franz Schönhuber. Das Universum des Europäischen Parlaments in Straßburg macht aus diesen Abgeordneten zwar keine Befürworter der europäischen Integration, doch zumindest zu erfahrenen Akteuren auf der europäischen politischen Bühne und Anhängern einer demokratischen politischen Vertretung. Mit der Entwicklung des Europäischen Parlaments zwischen 1979 und 1989 entsteht zweifellos eine europäische parlamentarische Kultur.

Bei den Briten kann dieser Prozess der Europäisierung sicherlich am besten beobachtet werden. Der britische Sonderweg ist eine Folge des nationalen Mehrheitswahlsystems, das beibehalten wird. Es fördert die Verbindungen zwischen den Kandidaten (Sozialisten oder Konservative) und ihrem Wahlkreis, führt aber vor allem zu einer besonders langen Verweildauer im Amt eines europäischen Abgeordneten. So kommt es selten vor, dass britische Abgeordnete nur eine einzige Wahlperiode im Europäischen Parlament absolvieren. Zwischen 1979 und 1989 verbleibt ein Drittel der Abgeordneten im Parlament, dies verleiht ihrem Amt Stabilität und fördert zugleich ihre Europäisierung. Bei den Briten gibt es kein Doppelmandat: Sie üben ihre parlamentarische Tätigkeit in Vollzeit aus, und das Wahlsystem verpflichtet sie, den Kontakt zu den Wählern in ihrem Wahlkreis zu halten. Wenn die Briten nach Straßburg kommen, kennen sie Europa nicht unbedingt, entdecken aber rasch die europäische Atmosphäre für sich und gewöhnen sich daran. Der schottische konservative Abgeordnete John Purvis erinnert sich in diesem Zusammenhang an das bemerkenswerte Gefühl, den Krieg überwunden zu haben und in einem Plenarsaal mit einem jüdischen Präsidenten, Deutschen, Italienern, Briten, Dänen und Iren zusammensitzen¹⁰⁰. Euroskeptiker zu sein, wird sogar zu einem Stigma, wie Purvis weiter berichtet. Im Parlament habe es in seiner Fraktion nur wenige nicht-begeisterte Europäer gegeben. Der Euroskeptizismus sei damals wenig verbreitet gewesen, sie hätten alle eine sehr proeuropäische Einstellung gehabt. Doch es habe zwei oder drei Euroskeptiker gegeben, deren Namen alle mit einem H anfangen und die sie den H-Block genannt hätten¹⁰¹. Die Briten werden so zu Verfechtern der europäischen Sache, wie Robert Moreland, Mitglied des Parlaments seit 1979, bestätigt: Es sei für das Europäische Parlament wichtig gewesen, eine

⁹⁸ Gespräch mit François Brunagel, Straßburg, 22. Februar 2018.

⁹⁹ Siehe G. Laprat: „Les groupes politiques au Parlement européen: la dialectique de l'unité et de la diversité“, in: *Revue du Marché commun*. Nr. 286, April 1986. S. 220-230.

¹⁰⁰ Gespräch mit John Purvis, Brüssel, 30. Mai 2017.

¹⁰¹ *ebd.*

einflussreichere Rolle als demokratische Institution zu spielen. Er habe im Vereinigten Königreich viel Widerstand gegenüber diesem Gedanken erlebt, vor allem im *Civil Service*¹⁰². Zuweilen geht die Treue gegenüber der europäischen Sache sogar bis zur Infragestellung nationaler Positionen, wie Moreland erläutert: Bei wichtigen Fragen, für die sich die britische Regierung einsetzte, hätten sie selten mit ihrer Regierung übereingestimmt. Interessanterweise seien ihre Bündnisse mit den Parteien im Europäischen Parlament von der politischen Führung in Westminster größtenteils missbilligt worden.¹⁰³ Lord Balfe fasst diesen Prozess der Europäisierung der Briten im Europäischen Parlament gut zusammen: Mit den Stimmen der nationalen Abgeordneten habe man nichts durchbringen können, man musste mit seiner Fraktion und seinen Kollegen zusammenarbeiten. Zu Hause habe es ihnen gegenüber eine Mischung aus Antipathie und Befremden gegeben. Um erfolgreich zu sein, habe man auf europäischer Ebene arbeiten müssen.¹⁰⁴ Selbst die Labourpartei zeigte im Parlament in Straßburg pro-europäische Tendenzen. Gordon Adam zufolge seien alle anfangs ziemlich anti-europäisch eingestellt gewesen. Das habe nicht für die gesamte Labourpartei gegolten, aber damals, im ersten allgemein gewählten Europäischen Parlament, hätten von 18 Mitgliedern nicht mehr als sechs zusammengearbeitet und eine positive Einstellung gegenüber der Arbeit gehabt. 1984 habe sich das dann sogar noch verschlechtert: Die Euroskeptiker seien noch stärker geworden.¹⁰⁵ Doch zu diesem Zeitpunkt kommen auch die ersten proeuropäischen Abgeordneten der Labourpartei ins Parlament. Dies gilt insbesondere für Carol Tongue, die 1984 gewählt wurde und gründliche Kenntnisse Europas in der europäischen sozialistischen Fraktion erworben hatte, bevor sie selbst Abgeordnete wurde. Lord Balfe weist darauf hin, dass Lord Plumb 1987 mit den Stimmen der Labour Party Präsident des Europäischen Parlaments wurde: Er habe Plumb dabei geholfen, gewählt zu werden, er habe ihm die Stimmen der Sozialistischen Fraktion besorgt, er habe zu den Labour-Abgeordneten gesagt, wenn sie einen britischen Präsidenten wollten, sei dies ihre Chance.¹⁰⁶ Die Labourpartei ändert also vor allem nach dem Erfolg bei den Wahlen im Jahr 1989 deutlich ihre Einstellung gegenüber dem Europäischen Parlament und verzichtet auf ihre bei den ersten Wahlen verwendeten Slogans: „*Send us to Europe, so we can stop Europe from happening*“¹⁰⁷.

Für andere Mitglieder des Europäischen Parlaments ist die Zugehörigkeit zu einer europäischen Familie sicherlich eine größere Selbstverständlichkeit. So ist das Europäische Parlament für die Christdemokratin Ursula Braun-Moser eine Gelegenheit, nicht nur verschiedene Sprachen, sondern auch verschiedene Nationalitäten kennenzulernen. Sie erinnert sich jedoch, dass die Europäisierung nicht selbstverständlich ist, da jeder sein eigenes nationales Süppchen koche.¹⁰⁸ Hans-Gert Pöttering betrachtet das Europäische Parlament nach seiner Wahl als eine Art „politischer Denkfabrik“. Der künftige Präsident führt weiter aus, sie seien im Hinblick auf die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments friedliche Revolutionäre gewesen, ihr Ziel habe jedoch darin bestanden, die Macht des Europäischen Parlaments von innen heraus zu stärken.¹⁰⁹ Für den liberalen Niederländer Florus Wijsenbeek,

¹⁰² Gespräch mit Robert Moreland, Brüssel, 30. Mai 2017.

¹⁰³ *ebd.*

¹⁰⁴ Gespräch mit Lord Balfe, Brüssel, 11. Mai 2017.

¹⁰⁵ Gespräch mit Gordon Adam, Brüssel, 30. Mai 2017.

¹⁰⁶ Gespräch mit Lord Balfe, Brüssel, 11. Mai 2017.

¹⁰⁷ M. Westlake: *A modern guide to the European Parliament*. London: Pinter, 1994. S. 94.

¹⁰⁸ Gespräch mit Ursula Braun-Moser, Brüssel, 30. Mai 2017.

¹⁰⁹ Gespräch mit Hans-Gert Pöttering, Bonn, 14. Dezember 2017.

der Anfang der 1970er Jahre Mitglied der Vedel-Gruppe¹¹⁰ gewesen war, bestand die Aufgabe darin, einen neuen Vertrag über die institutionelle Entwicklung abzuschließen, der auch Befugnisse des Parlaments vorsehen müsste. Seines Erachtens ist dabei nichts herausgekommen. Der Einigungsprozess habe sich eher verlangsamt als beschleunigt und erst, nachdem Altiero Spinelli eine neue Initiative ergriffen habe und einige Freunde sich im „Crocodile“ in Straßburg getroffen hätten – dadurch sei es zum Namen „Crocodile Club“ gekommen –, habe es wirklich erste Entwicklungen bei den Befugnissen des Europäischen Parlaments gegeben¹¹¹. Der grüne Abgeordnete Frank Schwalba-Hoth, der 1984 Mitglied des Europäischen Parlaments wurde, sieht seine europäische Aufgabe anders: Sie hätten ihre Existenz als positiven „Kulturschock“ für die Leute damals betrachtet, erinnert er sich. Als Mitglieder der Fraktion der Grünen hätten sie das als eine kulturelle politische Herausforderung wahrgenommen, sie seien ohne Krawatte, ohne Anzug gekommen. Ihr Einsatz zielte auf die Erneuerung der europäischen Gesellschaft und die Entstehung neuer Perspektiven für Europa ab. Sie hätten für das Europa der Regionen gekämpft, bei ihnen habe es mehr weibliche Abgeordnete als bei den anderen Fraktionen gegeben, sie seien berechtigt gewesen, Mitarbeiter für die Arbeit in den Ausschüssen einzustellen. Dabei seien sie anders vorgegangen als die anderen und hätten nicht unbedingt Leute von der Europäischen Gemeinschaft eingestellt und sich nicht an die Verteilung der Nationalität in den Fraktionen gehalten.¹¹²

Die spanischen Abgeordneten sind dagegen von Anfang an pro-europäisch ausgerichtet. Enrique Barón Crespo erläutert, im Rahmen der Transition seien sie dabei gewesen, die Demokratie in Spanien aufzubauen, gleichzeitig sei für alle politischen Kräfte der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft wichtig oder eine Priorität gewesen. Er fügt hinzu, sie als Spanier hätten die Entwicklungen in Europa sehr interessiert, weil sie das Gefühl gehabt hätten, isoliert und von ihrem Kontinent und ihrer Geschichte teilweise abgeschnitten zu sein.¹¹³ Vor diesem Hintergrund verstehe sich eine europäische Karriere von selbst, stellt Barón Crespo fest. Es sei eine sehr bewusste Entscheidung gewesen, damals hätten die Journalisten und Kommentatoren gesagt, er würde einem Elefanten ähnlich werden. Er habe ihnen immer gesagt, das sei richtig, denn Elefanten lebten länger. Es habe zwei Gründe gegeben: Erstens habe er nach dem Ende des Franquismus eine wunderbare Zeit hinter sich gehabt, die Verfassung und die Beteiligung an der Regierung. Als er ins Parlament gekommen sei, sei es eine Art Kindergarten gewesen. Und zweitens, weil er gedacht habe, die große Herausforderung bestehe darin, sich tatsächlich in Europa zu integrieren, und er deshalb gespürt habe, es sei der Augenblick gekommen, etwas Neues zu machen. Er erinnert auch an die gemeinsamen Emotionen beim Einzug der Spanier und Portugiesen ins Europäische Parlament. Und fügt hinzu, er erinnere sich, dass er auf der ersten Plenartagung im Januar 1986 im Namen der spanischen sozialistischen Delegation, ein wenig aber auch im Namen aller das Wort ergriffen und erklärt habe, sie seien sehr dankbar dafür, da zu sein, sehr froh, da zu sein, und dass nun die Arbeit aufgenommen werden müsse.¹¹⁴ Der Bericht von Gil-Robles (EVP), der 1989 ins Europäische Parlament gewählt wurde und von 1997 bis 1999

¹¹⁰ Die Arbeitsgruppe wurde 1971 von der Kommission eingesetzt, um sämtliche Auswirkungen einer Erweiterung der institutionellen Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments zu untersuchen. Sie legt unter dem Vorsitz von Georges Vedel, Honorardekan der Fakultät für Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in Paris, am 25. März 1972 ihren Bericht vor.

¹¹¹ Gespräch mit Florus Wijsenbeek, Brüssel, 30. Mai 2017.

¹¹² Gespräch mit Frank Schwalba-Hoth, Brüssel, 3. Juli 2017.

¹¹³ Gespräch mit Enrique Barón Crespo, Brüssel, 30. Mai 2017.

¹¹⁴ *ebd.*

Parlamentspräsident war, bestätigt die Begeisterung der Spanier für Europa: Die Bewerbung Spaniens habe von den Europa-Befürwortern in Spanien keine großen Anstrengungen verlangt. Sie hätten alles zur Unterstützung beigetragen, was sie konnten, aber es sei nicht wirklich nötig gewesen, weil die Regierung entschlossen gewesen sei, die politischen Kräfte entschlossen gewesen seien, es habe eine nationale Dynamik gegeben, das heißt, das Land habe gefühlt, dass die unvermeidliche Konsequenz der Rückkehr zu einem demokratischen System der Beitritt zur Europäischen Union war. Es hätte sie sehr enttäuscht, wenn sie nicht aufgenommen worden wären. Selbst zehn Jahre der Verhandlungen seien fast zu lang erschienen.¹¹⁵

Die Europäisierung der Abgeordneten findet also ab 1979 schrittweise statt. Dabei entwickelt sich nicht nur eine europäische parlamentarische Kultur. Durch den besonderen Rahmen des Europäischen Parlaments in Straßburg entsteht beinahe eine europäische Abgeordnetenfamilie, eine Familie, in der die Mitglieder verschiedener Fraktionen und unterschiedlicher Staatsangehörigkeiten über die politischen Grenzen hinweg Kontakte knüpfen, die so im nationalen Kontext kaum bestehen.¹¹⁶

2.3. – Die europäische Familie der Abgeordneten in Straßburg

Nach und nach wird die europäische Versammlung nicht nur zur Wiege eines neuen „Berufs“, des Berufs des europäischen Abgeordneten,¹¹⁷ sondern auch eine wirkliche europäische Familie von Abgeordneten, die sich durch ihre Arbeit für Europa nähern. Dem Anthropologen Marc Abélès zufolge gibt es in dieser europäischen Familie drei Gruppen von Abgeordneten: die „Aristokraten“ wie Valéry Giscard d’Estaing, Léo Tindemans, Otto von Habsburg oder Jean-Pierre Cot, die nach Straßburg kommen, um an den großen Debatten über Europa teilzunehmen, die das Parlament sichtbar machen; danach die Abgeordneten, die in Straßburg bis zum Eintritt oder der Rückkehr in die nationale Politik eine angenehme Stellung innehaben. Der Franzose Pierre Bernard-Reymond, der 1984 nach einer Niederlage bei den Wahlen zum französischen Parlament im Jahr 1981 Mitglied des Europäischen Parlaments wird, bekennt, er sei damals nach Straßburg gekommen, hätte jedoch nicht alle Hoffnung aufgegeben, wieder eine Rolle im politischen Leben Frankreichs spielen zu können. Als er bei den französischen Parlamentswahlen im Jahr 1986 einen Sitz gewinnt, gibt es sein Amt im Europäischen Parlament tatsächlich auf.¹¹⁸ Diese Art von Abgeordneten ist – mit Ausnahme der Briten – vor allem in den ersten beiden Wahlperioden (1979 bis 1989) vertreten, beginnt jedoch ab 1987 in dem Maße zu verschwinden, in dem die Befugnisse des Europäischen Parlaments zunehmen und die Funktion des europäischen Abgeordneten professionalisiert wird.¹¹⁹ Die dritte Gruppe der europäischen Abgeordneten schließlich ist diejenige, die höchstwahrscheinlich die Karte der geeinten europäischen Familie ausspielen wird: Sie kommt ins Europäische Parlament, um die Chance einer europäischen Tätigkeit zu ergreifen und Themen voranzubringen, die wichtig für Europa sind und dem Abgeordneten gleichzeitig auf nationaler Ebene und in seinem Wahlkreis Anerkennung sichern. Der Franzose Jean-Pierre Raffarin, Präsident der Region Poitou-Charentes, der im Jahr 1989 ins Europäische

¹¹⁵ Gespräch mit José Maria Gil Robles, Brüssel, 30. Mai 2017.

¹¹⁶ R. Scully: *Becoming Europeans? Attitudes, behaviour and socialization in the European Parliament*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

¹¹⁷ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 69.

¹¹⁸ ebd., S. 89

¹¹⁹ M. Westlake: *A modern guide to the European Parliament*, op. cit., S. 101.

Parlament gewählt wird, erläutert dies folgendermaßen: Sie seien eine Art kleiner operativer Kommandos; sie kämen ins Parlament, um bestimmte Themen voranzutreiben. Wenn man das Parlament zu nutzen wisse, sei es ein großartiger Ort, an dem sehr effizient gearbeitet werden könne¹²⁰.

Kontakte zwischen den Abgeordneten entstehen zunächst über die physischen Arbeitsbedingungen in Straßburg. Durch die Platzierung der Abgeordneten und Fraktionen im Plenarsaal können „persönliche“ Beziehungen schon allein dadurch entstehen, nebeneinander zu sitzen. Doch die Platzierung der Mitglieder führt auch von Anfang an zu Streitigkeiten. So sitzt beispielsweise die Fraktion der Liberalen bis 1979 im rechten Teil des Plenarsaals, die Konservativen dagegen im linken Teil, was Letzteren nicht passt. Simone Veil erklärt, es habe damals eine Absprache mit den Konservativen gegeben, die sich verpflichtet hätten, ihre Bewerbung als Liberale im Tausch gegen eine Änderung der Platzierung beider Fraktionen im Plenarsaal in Straßburg zu unterstützen¹²¹.

Aber gerade durch diese Zufälle der Platzierung entstehen manchmal neue Verbindungen zwischen den Abgeordneten. So sitzt Lord Balfe, damals Mitglied der britischen Labourpartei¹²², in der Wahlperiode 1979–1984 beispielsweise neben dem Abgeordneten Altiero Spinelli, der in Italien auf der Liste der Kommunisten gewählt wurde. Balfe ist jedoch Mitgründer des „Crocodile Club“, der damals seinen berühmten Bericht über die Europäische Union vorbereitet. Er sagt, er habe zwar nicht „intellektuell“ zur Annahme dieses Berichts beigetragen, doch eine taktische Rolle gespielt, indem er Spinelli dabei beraten hat, wie er die notwendigen Stimmen für die Verabschiedung des Berichts durch das Europäische Parlament zusammenbekommen könne. So soll Lord Balfe, der neben Spinelli saß, diesem gesagt haben, wenn er wolle, dass sein Bericht angenommen werde, brauche er die Unterstützung der *Leaders* der Fraktionen, er müsse sie kooptieren, seiner Sache gewogen machen und sie glauben lassen, sein Bericht sei Teil ihres Projekts¹²³. Spinelli soll ihm geantwortet haben, sie müssten aus ihren Fehlern lernen; sein Bericht wurde dann am 14. Februar 1984 mit 237 gegen 31 Stimmen angenommen.¹²⁴ Auch Hans-Gert Pöttering, Mitglied der deutschen Konservativen, erinnert sich, seit seiner Ankunft im Europäischen Parlament im Jahr 1979 „ausgezeichnete Beziehungen“ zu seinen kommunistischen „Nachbarn“ gehabt zu haben; diese Art von Kontakten waren damals in der Bundesrepublik Deutschland im Kontext des Kalten Krieges für einen deutschen Politiker hingegen nur wenig ratsam¹²⁵.

Die europäische Familie entsteht auch durch die Entwicklung der interfraktionellen Arbeitsgruppen, in denen sehr unterschiedliche Abgeordnete zusammenkommen, die ein gemeinsames Interesse oder gemeinsame Themen haben. Der „Crocodile Club“ Altiero Spinelli oder die Känguru-Gruppe sind dafür sicher die besten Beispiele: Das Restaurant „Au Crocodile“ in Straßburg ist ein Treffpunkt, um über die Zukunft der europäischen Integration zu reden. Aus diesem Bündnis zwischen Abgeordneten unterschiedlicher politischer Zugehörigkeit und verschiedener Nationalitäten ist der Entwurf zur Europäischen Union hervorgegangen, den Spinelli später vorlegt.¹²⁶ Die Känguru-Gruppe erweckt mit ihren

¹²⁰ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 316.

¹²¹ *ebd.*, S. 108.

¹²² Lord Balfe wird 2002 Mitglied der britischen Konservativen.

¹²³ Gespräch mit Lord Balfe, Brüssel, 11. Mai 2017.

¹²⁴ Europäisches Parlament, Aussprachen, 14.2.1984, Nr.°1, 309/28, Tagesordnungspunkt: Europäische Union.

¹²⁵ Gespräch mit Hans-Gert Pöttering, Bonn, 14. Dezember 2017.

¹²⁶ Europäisches Parlament: Entschließung zu den Leitlinien für die Reform der Verträge und die Verwirklichung der Europäischen Union, 6.7.1982.

regelmäßigen Mittagessen den Eindruck einer europäischen Familie, die um einen Tisch versammelt ist: Mit dem Känguru habe sich der Stamm der Abgeordneten nicht nur einen freundlichen Totempfahl gegeben; durch das Dienstagsritual erhalte das Sitzungsleben auch eine gesellige Note.¹²⁷

Doch diese europäische Familie ist nicht immer geeint, wie dies die Schwierigkeiten der interfraktionellen Arbeitsgruppen zum europäischen Tierschutz zeigen, bei bestimmten Fragen eine Einigung zu erreichen. So wird die Kritik am Stierkampf, die im Jahr 1989 anlässlich der Olympischen Spiele in Barcelona geäußert wird, nicht von allen spanischen Abgeordneten geteilt (insbesondere Antonio Navarro lehnt sie ab und gründet eine oppositionelle interfraktionelle Arbeitsgruppe). Die Frage des Schutzes landwirtschaftlicher Nutztiere oder des Tiertransports trifft auf den Widerstand von Abgeordneten, die die Interessen der Landwirte vertreten. Den radikaleren deutschen Mitgliedern der Fraktion der Grünen, die wahrhafte Programme zur Gesundheitsförderung von Nutztieren vorlegen, stellen sich Abgeordnete entgegen, die die Interessen der Jagd in Frankreich und im Vereinigten Königreich vertreten.¹²⁸ Die Entwicklung einer europäischen Familie von Abgeordneten darf nicht über die Unterschiedlichkeit und Vielfalt der politischen und nationalen Kulturen hinwegtäuschen, die sich täglich im Alltag des Europäischen Parlaments gegenüberstehen. Anders gesagt, die europäische Familie hat ihre Grenzen, denn das, was die nationalen Abgeordneten enger verbinden könnte, das heißt, ihr Kontakt zu den Bürgern, fehlt im Europäischen Parlament noch.

Um seine Sichtbarkeit zu verbessern, entwickelt das Parlament in einigen Politikfeldern der Europäischen Gemeinschaft einen gewissen „Aktivismus“¹²⁹.

Foto 10: Im Juli 1988 entdeckt die Abgeordnete Barbara Castle eine Ausstellung zum Tierschutz, in der Jagdfallen präsentiert werden.



¹²⁷ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 336.

¹²⁸ Europäische Gemeinschaft (EG), Eurogroup de protection des animaux, Recueil des textes législatifs à la protection animale aux niveaux de la Communauté économique européenne et du Conseil de l'Europe, September 1989.

¹²⁹ D. Dinan: *Europe Recast. A History of the European Union*. Basingstoke: Palgrave, 2008. S. 12-15.

Kapitel 3: Die politischen Entscheidungen des Europäischen Parlaments

Um sich behaupten zu können, muss das neue Europäische Parlament eine Reihe politischer Entscheidungen treffen. Im Laufe der 1970er Jahre hat sich das Spektrum der europäischen Politik bereits weit über die klassischen Bereiche Landwirtschaft und Wettbewerb hinaus vergrößert. Neue Politikbereiche gelangen auf die Agenda der Gemeinschaft, wie die Regional- und Sozialpolitik.¹³⁰ Das aus den allgemeinen Wahlen des Jahres 1979 hervorgegangene Parlament nutzt diese Ausweitung der europäischen Politik für eine stärkere Mitwirkung an diesen Bereichen, setzt aber auch andere Themen auf die politische Tagesordnung, wie den Kampf für die Gleichstellung von Männern und Frauen oder die Umweltpolitik. Und schließlich engagieren sich die Abgeordneten für den Prozess der Erweiterung der Gemeinschaft, einen für die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft entscheidenden Tätigkeitsbereich.

3.1 – Das Europäische Parlament und das soziale Europa¹³¹

Das Europäische Parlament nimmt regelmäßig an den Überlegungen zu einem sozialen Europa teil. Nach dem Misserfolg des Chandernagor-Memorandums, das die französische Regierung nach der Wahl von François Mitterrand zum Präsidenten der Französischen Republik im Jahr 1981 vorgelegt hatte, zeigen sich die europäischen Gewerkschaften beunruhigt über die fehlende soziale Dimension des Binnenmarktvorhabens. Dies ist auch die Schwachstelle der Einheitlichen Europäischen Akte. In diesem Sinne fordert das Parlament die Kommission mit seiner Annahme des Berichts des portugiesischen Sozialisten Fernando Gomes über die soziale Dimension des Binnenmarkts im März 1989 auf, ein Weißbuch auszuarbeiten, das ein sozialpolitisches Gegengewicht zum Weißbuch von Lord Cockfield über den Binnenmarkt bilden sollte¹³². Mit diesem Bericht soll die Kommission auch an ihre Pflichten erinnert werden, insbesondere an die Ausarbeitung einer Sozialcharta, zu der sie sich verpflichtet hatte. Der Bericht Gomes wird mit 238 Ja-Stimmen (109 Sozialisten, 60 Christdemokraten, 15 spanische Konservative, 14 Liberale, 5 Gaullisten, 20 Kommunisten, 9 Mitglieder der Regenbogenfraktion und 6 Fraktionslose) bei 34 Nein-Stimmen (ein luxemburgischer Christdemokrat und 33 britische Konservative) und 9 Enthaltungen (1 deutscher Christdemokrat, 1 britischer Konservativer, 6 französische Gaullisten, 1 dänisches Mitglied der Regenbogenfraktion) angenommen. Durch diese große Einmütigkeit wird die Verabschiedung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte im Dezember 1989 in Straßburg gefördert. In der Charta werden jedoch lediglich Grundsätze genannt, die in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten bereits bestehen, sie stellt keinen wesentlichen sozialen Fortschritt hin zu einer Harmonisierung und Vergemeinschaftung der Sozialpolitik dar. Nach Ansicht des im Juni 1989 gewählten Parlaments hinkt sie deutlich hinter dem von Gomes vorgelegten Bericht hinterher, der sein Referenzdokument in diesem Bereich darstellt.

Dies ist nicht der einzige Vorbehalt, den das Europäische Parlament gegenüber der Einheitlichen Europäischen Akte äußert. Eine Entschliebung von Juli 1986 zeigt deutlich, was

¹³⁰ W. Kaiser und J.-H. Meyer: „Non-state actors in European integration in the 1970s. Towards a Polity of Transnational Contestation“, in: *Comparativ. Special issue*. Nr. 20, 2010. S. 7-104.

¹³¹ T. Cosemans: „Le Parlement européen et la politique sociale de l'Union européenne“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2001/3, Nr. 1718. S. 5-52.

¹³² Europäisches Parlament: Bericht Gomes (Dok. A3-399/88) vom 23.2.1988.

das Parlament beschäftigt: die fehlenden Fortschritte der Einheitlichen Akte hin zu einer Europäischen Union, und dies trotz einer Ausweitung der Befugnisse. Das Parlament ist zwar entschlossen, diese Befugnisse zu nutzen, um sicherzustellen, dass die Erwartungen an die Konferenz von Luxemburg erfüllt werden, fordert die nationalen Parlamente jedoch auch auf, eine Erklärung aufzunehmen, in der bedauert wird, dass die Einheitliche Europäische Akte noch keine Europäische Union darstellt, und auf das demokratische Defizit des europäischen Aufbauwerks hingewiesen wird. In seinen Augen besitzt nur das gewählte Europäische Parlament demokratische Legitimität. Die Europäische Union ist jedoch die einzige Einrichtung, die auf europäische Herausforderungen wie Arbeitslosigkeit, technologischen Rückstand, Umweltschutz oder währungspolitische Zusammenarbeit reagieren kann. Die Europäische Union muss auch für eine Annäherung des wirtschaftlichen Entwicklungsstands aller Mitgliedstaaten sorgen. Das Europäische Parlament hat eine wichtige Rolle dabei gespielt, die Europäische Union auf den Weg zu bringen¹³³.

3.2 – Das Europäische Parlament und die regionale Frage

Die Regionalpolitik ist das Ergebnis zukunftsweisender Überlegungen. Das Parlament beschäftigt sich sowohl mit dem Beitrag der Regionen zur europäischen Einigung als auch mit der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft.¹³⁴ Kurz nach der ersten Konferenz der Regionen, die im Januar 1984 in Straßburg stattfindet, weist das Europäische Parlament im April 1984 auf seine Überlegungen zum Beitrag der Regionen zum europäischen Einigungswerk hin.¹³⁵ Seines Erachtens besteht eine deutliche Verbindung zwischen der Stärkung der regionalen und lokalen Autonomie und einem stärker geeinten Europa mit tatsächlichen Befugnissen. Die Gebietskörperschaften müssen ein Recht auf Mitwirkung an der Festlegung der gemeinschaftlichen Politik und deren Umsetzung haben. Zu diesem Zweck fordert das Parlament die Mitgliedstaaten auf, bei sich eine breite Dezentralisierung durchzuführen und den territorialen Gebietskörperschaften steuerliche und haushaltspolitische Befugnisse zuzuweisen. Diese müssen ebenfalls die Möglichkeit haben, an der Kultur-, Raumordnungs- und Umweltpolitik teilzunehmen. Sie müssen eine wichtige Rolle im Bereich Bildung und Ausbildung spielen. Darüber hinaus findet der Aufbau Europas an den Grenzen statt, und nach Ansicht des Parlaments müssen die Mitgliedstaaten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch eine Initiative fördern, die den Regionen auf beiden Seiten der Grenze überlassen bleibt, die oft zum gleichen geografischen Gebiet oder Kulturraum gehören. Zudem – dies hängt vom Rat und der Kommission ab – müssen die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf institutioneller Ebene direkte Beziehungen zu den Gemeinschaftsorganen unterhalten können. Im Rahmen seiner Überlegungen hebt das Parlament die Vorreiterrolle einiger Organisationen hervor: den Internationalen Gemeindeverband (IGV), der 1913 in Gent gegründet wurde, und den Rat der Gemeinden Europas (RGE), gegründet im Jahr 1951 in Genf. Angesichts des sich abzeichnenden Zusammenschlusses der verschiedenen Verbände von Regionen oder lokalen Gebietskörperschaften (über das Verbindungsbüro der europäischen regionalen

¹³³ Es gibt zahlreiche Entschlüsse, in denen bedauert wird, dass die Einheitliche Europäische Akte nicht weit genug geht; die folgende sei als Beispiel genannt: Europäisches Parlament: Entschließung zur Europäischen Union und der Einheitlichen Akte, ABl. Nr. C 120 vom 20.5.1985.

¹³⁴ O. Costa: „Le Parlement européen et le local: organisation des hommes et des intérêts“, in: *Politique européenne*, 2000/1, Nr. 1, S. 134-137, und vom gleichen Verfasser „L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg“, in: *Critique internationale*. Bd. 5, 1999, S. 14-21.

¹³⁵ Europäisches Parlament: Entschließung zur Rolle der Regionen, 13.4.1984, ABl. Nr. C 127 vom 14.5.1984.

Gebietskörperschaften, zu dem seit 1979 auch die Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen und die Arbeitsgemeinschaft der Alpenregionen gehören) ist das Europäische Parlament der Auffassung, dass diesen Strukturen eine Rolle zukommen sollte. Es obliegt dem Europarat und der Europäischen Gemeinschaft, Initiativen in diesem Bereich zu ergreifen und den Kurs zu bestimmen. Der Europarat muss den Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa stärken. Doch es ist Aufgabe des gewählten Parlaments, während seiner zweiten Wahlperiode eine neue Konferenz einzuberufen und dafür zu sorgen, dass sein Ausschuss für Regionalpolitik und Raumordnung ständige Beziehungen zu den Vertretungen der Regionen und territorialen Gebietskörperschaften unterhält. Die übrigen Organe, insbesondere die Kommission, sind dafür zuständig, einen ähnlichen Dialog einzuleiten.

Als das Europäische Parlament 1988 Bilanz der Regionalpolitik zieht, formuliert es noch einmal eine Reihe neuer Vorschläge.¹³⁶ Es stellt einen relativen Misserfolg fest: Mit der gemeinschaftlichen Regionalpolitik ist es nicht gelungen, eine Annäherung zwischen den Regionen der Gemeinschaft herbeizuführen. Erstens haben die Ungleichheiten zwischen den Regionen seit den Jahren der ersten Erweiterung nicht abgenommen. Ganz im Gegenteil: sie werden durch die jüngsten Beitritte noch verstärkt. Mitte der 1980er Jahre leben 20 % der Bevölkerung der Europäischen Gemeinschaft in Regionen mit Entwicklungsrückstand. Diese Entwicklung ist auf einen unzureichenden Grad der wirtschaftlichen Integration und parallel dazu den zu geringen Umfang der umgesetzten Maßnahmen der Gemeinschaft und ihrer Interventionsinstrumente zurückzuführen. Die für die gemeinschaftlichen Strukturfonds bereitgestellten Mittel sind eindeutig unzureichend, sie stellen lediglich 0,12 % des BIP der Gemeinschaft dar. Zudem wurden die Beihilfen der Gemeinschaft über ein zu großes geografisches Gebiet verteilt. Die Mittel wurden in erster Linie für zu viele Projekte bereitgestellt, was erklärt, warum die Wirksamkeit und die Ziele dieser Projekte nicht ausreichend gründlich geprüft werden konnten, und warum die Hilfen auf Kosten der Dynamik verteilt wurden. Die Entwicklungen der Europäischen Gemeinschaft Mitte der 1980er Jahre können diese Entwicklung beschleunigen, wenn nicht achtgegeben wird. Die Entwicklungen bei der europäischen Integration (Binnenmarkt und währungspolitische Zusammenarbeit) erfordern weitere Fortschritte im Hinblick auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, insbesondere die Festlegung eines ausführlicheren und umfassenderen Konzepts für die Regionalpolitik und die Kohäsionsstrategie, bei der, da sie mit Investitionen umfangreicherer Mittel verbunden ist, eine bessere Verteilung der Ressourcen mit der Umverteilung der Vorteile des Binnenmarkts und der gemeinsamen Politik angemessen einhergehen muss. Nach Ansicht des Europäischen Parlaments ist eine auf Wachstum und Beschäftigungspolitik ausgerichtete allgemeine Wirtschaftspolitik eine der Voraussetzungen für die Umsetzung einer Konvergenzpolitik und den Abbau regionaler Unterschiede.

Vor diesem Hintergrund muss die gemeinschaftliche Regionalpolitik geändert werden. Mehrere Vorschläge sind für das Parlament von Interesse. Die regionale Dimension muss in alle gemeinsamen Politikbereiche aufgenommen werden. Natürlich müssen die Instrumente der Regionalpolitik durch ein Kriteriensystem, ein Überwachungs- und Kontrollsystem und eine vorausschauende Verwaltung überprüft und verbessert werden. Doch das Parlament bekennt sich vor allem zu einer Perspektive der Demokratisierung und Europäisierung. Es betrachtet die Regionalisierung der Gemeinschaft als einen Faktor für die Entwicklung und den wirtschaftlichen Zusammenhalt, einen Faktor für die Demokratisierung der Integration der Gemeinschaft, einen Faktor für die Stärkung der kulturellen Besonderheiten. Die Planung

¹³⁶ Europäisches Parlament: Entschließung zur Regionalpolitik der Gemeinschaft, 18.11.1988, ABl. Nr. C 326 vom 19.12.1988.

der europäischen Raumordnung muss folglich im regionalen Rahmen erfolgen, eine Voraussetzung für den Abbau der Ungleichheiten zwischen den Regionen. In diesem Rahmen müssen die Gemeinschaftsprogramme festgelegt und die grenzübergreifenden Initiativen freigegeben werden. Und es muss erneut zu Dezentalisierungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten aufgerufen werden. Denn die Regionen sind auch Teil der europäischen Identität. Das Europäische Parlament „hält es im Hinblick auf die europäische kulturelle Identität für wesentlich, daß den innerhalb jedes Nationalstaates bestehenden regionalen Besonderheiten Raum gegeben wird, indem die Besonderheiten aufgewertet und somit die Interessen und Bestrebungen sowie das historische, linguistische und kulturelle Erbe jeder einzelnen Regionen [sic!] geachtet werden und indem die grenzüberschreitende und interregionale sprachliche und kulturelle Zusammenarbeit erleichtert wird, wenn ein gemeinsames historisches, sprachliches und kulturelles Erbe besteht, das die derzeitigen Verwaltungsgrenzen überschreitet“. Auch hier vermittelt das Parlament zwischen den tatsächlichen Erwartungen im Hinblick auf die Bürgernähe und den anderen Gemeinschaftsinstitutionen. Dies geschieht über eine Reform des Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE), die das Parlament seit 1984 fordert.¹³⁷ Eine Politik der kleinen Schritte bleibt somit möglich, um sich durchzusetzen. Aber mit welcher Effizienz?

3.3. – Das Europäische Parlament und die Frauen

Das Europäische Parlament beschäftigt sich seit den 1970er Jahren mit der Frage der Gleichstellung von Männern und Frauen. Ab 1975 werden Richtlinien zur Gleichstellung von Männern und Frauen in Bereichen wie Löhne, Zugang zur Beschäftigung, Berufsausbildung, soziale Sicherheit und Verbesserung der Gesundheitsbedingungen von Schwangeren am Arbeitsplatz auf den Weg gebracht. Trotz dieser Arbeiten ist die Bilanz der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1979 nicht ermutigend: Lediglich 16 % der Abgeordneten sind Frauen, auch wenn eine von ihnen, die Französin Simone Veil, zur ersten Präsidentin des gewählten Parlaments ernannt wird. Während des Wahlkampfs gab es Proteste zur Frage der Vertretung von Frauen in Europa. So beschwerten sich die Frauen unter den französischen Sozialisten, dass kein ausgewogener Anteil an weiblichen Abgeordneten vorgesehen wird, der ihrem tatsächlichen Gewicht in der Partei entspricht. Sie hätten 30 % der aktiven Mitglieder vertreten, stellt Martine Buron fest, aber nur 15 % der Sitze erhalten, die die Partei bei den ersten allgemeinen Wahlen gewonnen habe¹³⁸. Nur die Grünen legen Regeln zur Gleichstellung der Geschlechter fest, indem auf den Wahllisten systematisch zwischen Männern und Frauen gewechselt wird. Es ist also nicht überraschend, dass sich das aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Europäische Parlament gleich in seiner ersten Wahlperiode dem Problem der Geschlechtergleichstellung widmet. So wird 1979 ein Ad-hoc-Ausschuss für die Rechte der Frau eingesetzt, der 1984 zu einem ständigen Ausschuss wird¹³⁹. Der erste Kampf dieses Ausschusses fand hinter den Kulissen statt, wie sich Ursula Braun-Moser erinnert. Hätten sie das Recht gehabt, einen Ausschuss für die Rechte der Frau zu bilden? Sie seien als Feministinnen kritisiert worden. Sie hätten von Chancengleichheit statt

¹³⁷ Vgl. ebenfalls EG, Gemeinsame Erklärung des Rates der Kommission und des Parlaments anlässlich der Konzertierung über die Reform des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, 19.6.1984, ABl. Nr. C 72 vom 18.3.1985.

¹³⁸ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 77.

¹³⁹ Europäisches Parlament: *Der Aufbau eines Parlaments: 50 Jahre Geschichte des Europäischen Parlaments 1958-2008*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, 2009. S. 265.

von Rechten der Frau sprechen müssen.¹⁴⁰ Der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter ist für die Förderung und den Schutz der Rechte der Frau in der Europäischen Gemeinschaft und in Drittstaaten zuständig. Weitere Aufgaben sind die Politik der Chancengleichheit und die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Gleichzeitig hat das Europäische Parlament zwei Untersuchungsausschüsse eingesetzt: 1979 einen Ausschuss zu Frauenfragen und 1981 einen Ausschuss zur Situation der Frau in Europa. Letzterer stützt seine Arbeit auf eine EntschlieÙung des Parlaments vom 11. Februar 1981 zur Überwachung der Situation der Frauen in den Mitgliedstaaten. Der britische Abgeordnete John Purvis, der dem Ausschuss in der ersten Wahlperiode als stellvertretendes Mitglied angehörte, erklärt, dieser Ausschuss sei ganz außergewöhnlich gewesen.¹⁴¹

Der Untersuchungsausschuss ist bis 1984 tätig und beschäftigt sich in dieser Zeit mit 18 Themen.¹⁴² 1984 legt er zahlreiche Untersuchungsberichte zu so unterschiedlichen Themen wie Entgeltgleichheit, Sozialversicherung, Situation der Frau in Griechenland, Verkürzung und Neugestaltung der Arbeitszeit, Berufsausbildung der Frau in Europa, Einführung neuer Technologien und die Auswirkungen auf die Beschäftigung der Frau, Situation der Frau im Rahmen der Revision des Europäischen Sozialfonds, Frau und Gesundheit, Migrantinnen, Problematik von Frauen in selbstständigen Arbeitsverhältnissen, die Situation der Frau in den Organen der Europäischen Gemeinschaft, Frauen in der Dritten Welt, Informationspolitik und Frauen, Mutterschaft, Elternurlaub und Kinderbetreuungseinrichtungen, Steuersysteme, Problematik der Frau in benachteiligten Gebieten, Bildung und Erziehung junger Mädchen in der Europäischen Gemeinschaft oder auch Platz der Frau in den Zentren der Beschlussfassung¹⁴³. Seine Bilanz wird im Plenum vorgestellt, dabei ergibt sich ein gemischtes Bild: Die EntschlieÙung vom 11. Februar sei der Bezugspunkt für die Maßnahmen der Gemeinschaft zum Thema Frauen gewesen, auch wenn eine vollständige Umsetzung der angenommenen Position des Parlaments bei Weitem noch nicht erreicht sei, erklärt die Berichterstatterin Maria Lisa Cinciari Rodano. Die Kommission habe bewiesen, dass sie sich in bemerkenswerter Weise eingesetzt habe: die Ausarbeitung des Aktionsprogramms, neuer Richtlinien, zahlreicher Studien, die Einsetzung eines Ausschusses für Chancengleichheit, Maßnahmen zur Umsetzung der geltenden Richtlinien.¹⁴⁴ Ihres Erachtens werde man jedoch weiterhin den Bedürfnissen unzähliger Frauen in einer sehr schwierigen und gefährlichen Zeit nicht gerecht. Die Berichterstatterin wirft dem Rat langwierige Verhandlungen, Verzögerungen und Unfähigkeit bei der Entscheidungsfindung beim Thema Frauen vor. Er habe noch nicht einmal eine Richtlinie zur Teilzeitarbeit angenommen. Was die allgemeine Lage der Frau angehe, so sei eine tatsächliche Gleichstellung in keinem Land wirklich erreicht, nötig seien flexible und besser abgestimmte Instrumente. Nach Ansicht des Ausschusses sind die Frauen jedoch zu einer der wichtigsten sozialen Gruppen für die Fortsetzung der Integration der Gemeinschaft geworden. Die Debatte im Europäischen Parlament ist heftig; die Frauen des Ausschusses unterstreichen zwar, dass das Parlament mit einem Frauenanteil von 16 % mit Ausnahme Dänemarks den höchsten Anteil weiblicher Abgeordneter hat, kritisieren jedoch das Ungleichgewicht

¹⁴⁰ Gespräch mit Ursula Braun-Moser, Brüssel, 30. Mai 2017.

¹⁴¹ Gespräch mit John Purvis, Brüssel, 30. Mai 2017.

¹⁴² Europäisches Parlament: Untersuchungsausschuss zur Situation der Frau in Europa, Mitteilung an die Mitglieder, Arbeitsmethode des Ausschusses, PE1 P2 272/COMO ENQ1. 1981-010.

¹⁴³ Europäisches Parlament: Bericht Rodano des Untersuchungsausschusses zur Situation der Frau in Europa (Dok.1-1229/83/C) vom 5.1.1984.

¹⁴⁴ Europäisches Parlament, Aussprachen, 17.1.1984, S. 31.

zugunsten der Männer in den Regierungen der Mitgliedstaaten und der Kommission: In den Regierungen seien von insgesamt 198 Ministern nur 16 Frauen, was einem Anteil von 8,5 % an der Gesamtzahl entspreche. Von 222 Staatssekretären und Unterstaatssekretären seien lediglich 16 Frauen, das heißt 7,1 % bezogen auf die Gesamtzahl. Die Kommission, der gegenüber sie mehrmals den Wunsch zum Ausdruck gebracht hätten, ein weibliches Mitglied aufzunehmen, sei weiterhin ein allein aus Männern bestehendes Organ.¹⁴⁵ Diese Debatte zeigt, dass das Europäische Parlament damals erst am Beginn eines langen Kampfes für die Gleichstellung von Männern und Frauen in Europa und innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen steht.

3.4 – Das Europäische Parlament und die Umweltpolitik

Ein weiterer Tätigkeitsbereich, der zwischen 1979 und 1989 schnell zu einer Priorität des Europäischen Parlaments wurde, ist die Umweltpolitik. Dies beweist die zunehmende Beliebtheit des Umweltausschusses: 1979 war der Landwirtschaftsausschuss der bei den Abgeordneten am stärksten nachgefragte Ausschuss, 1989 ist es nun der Umweltausschuss. Zwischen 1984 und 1989 nimmt dessen Mitgliederzahl von 36 auf 50 Mitglieder deutlich zu.¹⁴⁶ Für dieses wachsende Interesse an der Umwelt gibt es zwei wesentliche Gründe. Erstens erklärt sich das Phänomen aus dem Einzug der Grünen ins Europäische Parlament ab dem Jahr 1984¹⁴⁷ und ihrem großen Erfolg bei den anschließenden europäischen Wahlen im Jahr 1989 (25 Kandidaten aus fünf Ländern werden gewählt und bilden eine eigene Fraktion).¹⁴⁸ Zweitens weitete die Europäische Gemeinschaft mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 ihre Zuständigkeiten im Umweltbereich aus. Wichtiger ist jedoch noch, dass das Europäische Parlament neue Befugnisse der Zusammenarbeit erhält, das heißt, es kann die Umweltpolitik künftig wesentlich beeinflussen.¹⁴⁹

Der Wunsch, sich durch die Förderung einer Umweltpolitik zu behaupten, ist in dem aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Europäischen Parlament jedoch kein Novum. Es ist vielmehr eine Strategie, die bereits deutlich vor den Wahlen im Jahr 1979 von den europäischen Abgeordneten entwickelt wurde.¹⁵⁰ So wird der Ausschuss für Sozial- und Gesundheitsfragen bereits 1973 zum Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik und legt somit den Schwerpunkt auf den Umweltschutz, der ein wichtiges Anliegen der Öffentlichkeit wird.¹⁵¹ Dieser Ausschuss arbeitet bereits 1973 ein Umweltaktionsprogramm aus, das als Bezugsdokument für die europäische Politik dient. Auf ihn geht ebenfalls die EWG-Richtlinie über den Schutz von Zugvögeln zurück, die im April 1979 – also vor den Wahlen zum Europäischen Parlament – verabschiedet wurde.¹⁵² Im

¹⁴⁵ Europäisches Parlament, Aussprachen, 17.1.1984, S. 55.

¹⁴⁶ M. Abélès, *op. cit.*, S. 215.

¹⁴⁷ 7 deutsche Grüne, ein Belgier von der Partei Écolo und ein Niederländer von *Groen Progressief Akkoord*.

¹⁴⁸ Sie kommen aus Deutschland, Frankreich, Belgien, Italien und den Niederlanden. Vgl. J.-L. Bennaïm und A. Roche: *Des Verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*. Paris: Albin Michel, 1992. S. 92.

¹⁴⁹ M. Westlake, *op. cit.*, S. 211.

¹⁵⁰ J.-H. Meyer, « Green Activism. The European Parliament's Environmental Committee promoting a European Environmental Policy in the 1970s », in: *Journal of European Integration History*. Nr. 1, Bd. 17, 2011, S. 73-87.

¹⁵¹ *ebd.*, S. 82

¹⁵² EG, Richtlinie 79/409 des Rates vom 2.4.1979.

Anschluss an eine Petition der niederländischen Gruppe *Stiching Mondiaal Alternatief* hatte der Abgeordnete Hans Edgar Jahn 1975 einen Bericht verfasst, in dem europäische Rechtsvorschriften zu dieser Frage gefordert wurden¹⁵³.

Nach Ansicht des Europäischen Parlaments gibt es drei Möglichkeiten, eine Umweltpolitik auf der europäischen Bühne durchzusetzen: erstens durch die Herstellung einer Verbindung zum europäischen Wähler, zweitens über die Einflussnahme auf die europäische Politik und drittens über eine stärkere Legitimation. Diese drei Aufgaben gewinnen zwischen 1979 und 1989 an Bedeutung. Die Verbindung zum Wähler wird insbesondere über eine starke Vernetzung mit den Lobbygruppen (wie die NGO *Eurogroup for Animal Welfare* oder *Greenpeace*) hergestellt, die mit dem Umweltausschuss zusammenarbeiten, um bestimmte Themen voranzubringen. So veröffentlicht der Umweltausschuss zu Beginn der 1980er Jahre zahlreiche Berichte zur Verbesserung der Bedingungen für die Tierhaltung¹⁵⁴ oder gegen die Misshandlung von für den menschlichen Verzehr bestimmten Tieren (insbesondere Mast von Gänsen oder Verwendung von Hormonen). Die Abgeordneten werden auch tätig, um die Verfahren zur Entfernung der Schenkel noch lebender Frösche zu verurteilen und das Verbot aus Indien stammender Einfuhren zu fordern, wo 1986 300 Millionen Frösche zu kommerziellen Zwecken getötet werden. Die Taktik der Grünen im Europäischen Parlament besteht im Übrigen darin, auf Umweltprobleme aufmerksam zu machen, indem sie sich im Plenum vermehrt zu Wort melden, Dringlichkeitsentscheidungen einreichen oder mündliche Anfragen zu Themen im Zusammenhang mit Energie, Müllentsorgung oder dem Schutz von Tier- und Pflanzenarten stellen. In diesem Zusammenhang weist der französische Abgeordnete Antoine Waechter darauf hin, die ökologische Fraktion arbeite mit Einflussnahme und Ansteckung.¹⁵⁵ Doch der Einfluss des Europäischen Parlaments auf die Umweltpolitik wird in diesem Zeitraum auch durch gemeinschaftliche Bestimmungen über die Haltung von Kälbern oder eine Richtlinie über Hühnerkäfige spürbar.¹⁵⁶

Die politischen Bemühungen um mehr Legitimität für das Europäische Parlament kommen vor allem in der kämpferischen Haltung des Ausschusses bei der Verteidigung seiner Rechtsetzungsbefugnisse im Umweltbereich zum Ausdruck.¹⁵⁷ Sie führen zu einigen Kämpfen mit der Kommission und dem Rat, zuweilen selbst zu Verfahren vor dem Gerichtshof, wenn es um die Modalitäten für die Anwendung des Verfahrens der Zusammenarbeit geht. Einer der Siege des Europäischen Parlaments in diesem Zeitraum bestand beispielsweise darin, dass er eine Erhöhung der Abgasnormen für Kleinwagen erreicht hat. Angesichts des Widerstands des Parlaments akzeptierte der Rat schließlich strengere Regeln, um überhaupt Gesetze erlassen zu können.¹⁵⁸

So gelingt es dem Europäischen Parlament durch sein starkes Engagement nicht nur, sich als Verfechter der Interessen wichtiger politischer Strömungen, sondern auch als echter europäischer Mitgesetzgeber zu etablieren.

¹⁵³ Europäisches Parlament, Bericht Jahn (Dok.449/74) vom 7.2.1975.

¹⁵⁴ Dies ist insbesondere bei Themen wie Legehennen und ihrer Umgebung, der Unterbringung von Tieren oder dem Wohlergehen von Zuchtforellen der Fall. Siehe hierzu M. Abélès, *op. cit.*, S. 326.

¹⁵⁵ M. Abélès, *op. cit.*, S. 179.

¹⁵⁶ EG, Eurogroup de protection des animaux, Recueil des textes législatifs à la protection animale aux niveaux de la Communauté économique européenne et du Conseil de l'Europe, *op. cit.*

¹⁵⁷ D. Judge: „'Predestined to save the Earth'. The Environmental Committee of the European Parliament“, in: D. Judge (Hrsg.): *A green dimension for the European Community. Political Issues and Processes*. London: Frank Cass, 1993. S. 186-212.

¹⁵⁸ M. Westlake, *op. cit.*, S. 212.

3.5 – Das Europäische Parlament und die Erweiterung

Foto 11: Am 13. Januar 1986 findet die erste Plenartagung des Europäischen Parlaments in Anwesenheit der neuen spanischen und portugiesischen Mitglieder statt



Die Frage der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft ist zweifellos ein ständiges Anliegen des Europäischen Parlaments. Bereits 1979 wurde, wie bereits bei der nicht gewählten Versammlung, eine Reihe von Stellungnahmen zur Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften nach Süden abgegeben.¹⁵⁹ Während dieses Zeitraums verweist das Europäische Parlament vor allem auf die zuvor in dieser Hinsicht vorgebrachten Grundsätze: den europäischen Charakter Griechenlands, Spaniens und

Portugals, die Achtung der Grundfreiheiten und demokratischen Grundsätze, die in diesen Staaten inzwischen erreicht wurde. Dadurch seien die in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre eingereichten Anträge hinreichend gerechtfertigt. Das Europäische Parlament fordert daher, die Verhandlungen mit diesen Ländern getrennt fortzusetzen, damit sie möglichst schnell und vollständig beitreten können. Nach Ansicht des Europäischen Parlaments wird die Erweiterung die Gemeinschaft konsolidieren, sofern eine Übergangszeit gewährt wird, um die politischen und institutionellen, vor allem aber die wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten zu bewältigen, die sie verursachen kann. Das Europäische Parlament will jedoch auch, dass die Bewerberländer ihre Politik und ihre Rechtsvorschriften stärker im Sinne einer größeren Konvergenz mit der Europäischen Gemeinschaft ausrichten. Natürlich möchte es an diesen Verhandlungen beteiligt werden und spricht sich für direkte institutionelle Kontakte zu den Parlamenten der Bewerberländer aus. Es fordert zudem die europäischen Abgeordneten auf, Kontakt zu ihren Amtskollegen im Süden aufzunehmen und sich mit der Frage der Erweiterung der Gemeinschaft zu beschäftigen.

Die Sozialistische Fraktion befasst sich beispielsweise 1980 mit dieser Frage und untersucht die möglichen Auswirkungen einer Öffnung nach Süden auf ihre eigenen Interessen. In einem für die Fraktion erstellten Bericht für ihre Mitglieder werden die Herausforderungen deutlich aufgezeigt.¹⁶⁰ Doch das Dokument beweist auch, dass zwischen den großen politischen Familien ideologische Divergenzen über die Modalitäten der Erweiterung bestehen. Für die Sozialisten ist die Gewährung einer wirksamen Beihilfe für die südeuropäischen Länder ein

¹⁵⁹ Europäisches Parlament: Entschließung zu den Aussichten der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, 18.1.1979, s. ABl. Nr.°C 39 vom 12.2.1979, S. 47-49.

¹⁶⁰ Historisches Archiv der EU in Florenz (FLOR), Vermerk für die Mitglieder der Arbeitsgruppe Regionalfragen, 24.9.1980, offizielle Dokumente der Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament, GSPE – 69, 27.5.1980 – 13.10.1980.

wesentlicher Bestandteil der europäischen Politik. Die deutschen Sozialdemokraten hatten im Übrigen bereits ein Solidaritätsprogramm zugunsten Südeuropas vorgeschlagen. Mit diesem Programm sollte insbesondere durch die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort der Zuwanderung von Arbeitnehmern aus dem Mittelmeerraum in die Länder im Norden Einhalt geboten werden. Im Mittelmeerraum musste folglich eine industrielle Entwicklung unterstützt werden, die auch eine notwendige Voraussetzung für die Stabilisierung der Wirtschaft der Europäischen Gemeinschaft war. Der Bericht enthielt auch eine Warnung: Durch den Beitritt der drei Bewerberländer werde sich das grundlegende politische Problem der Gemeinschaft noch verschärfen, das heißt die zunehmende Kluft zwischen Reichen und Armen, und die Rolle der armen Länder der Gemeinschaft insofern gestärkt, als sie sich solidarisch verhalten würden. Die Gemeinschaft werde die Erweiterung nur überstehen und überleben, wenn sie das Instrument einer europäischen Politik werde. Die Sozialisten Europas seien der Ansicht, dass ihnen durch die Erweiterung die Aufgabe übertragen werde, die Gemeinschaft in diese Richtung zu führen. Wie könnte dieses Risiko vermieden werden? Für die Sozialisten müssen Mittel für die Bewerberländer bereitgestellt werden, um in jedem dieser Staaten Programme für die regionale Entwicklung zu finanzieren. Eine solche Ankurbelung der Wirtschaft des Südens werde auch der Wirtschaft in den entwickelten Ländern der Gemeinschaft zugutekommen. Haben Christdemokraten nicht die gleichen Perspektiven, wenn sie sich für einen Marshallplan für Südeuropa einsetzen, ein Gedanke, den die SPD seit Langem vertritt? Doch in den Augen der Sozialisten kollidieren diese ehrgeizigen Perspektiven mit dem vorherrschenden Monetarismus. Die grundsätzliche Frage ist also weniger die der Erweiterung, da die drei Bewerberländer praktisch keine legitime Alternative haben, als der Gemeinschaft beizutreten, sondern vielmehr die einer Reform der Gemeinschaft. Die Krise in der Europäischen Gemeinschaft als unzureichendes System zur Verwaltung der Landwirtschaft stellt in dieser Hinsicht einen Ausgangspunkt dar. Auch andere Bereiche müssen reformiert werden, insbesondere die Arbeitsweise der Institutionen und die politische Zusammenarbeit. Die Erweiterung wird somit als ein Mittel zur Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft wahrgenommen. Aber haben die anderen Gemeinschaftsinstitutionen ein Interesse daran? Die Sozialdemokratische Fraktion weist jedenfalls auf die Gefahr hin, dass das Europäische Parlament von den Verhandlungen ausgeschlossen wird. Wichtig sei vor allem, die Beitrittsverhandlungen nicht der Geheimdiplomatie der Bürokratien zu überlassen. Das Parlament weist nebenbei auf ein Manko hin, das in diesem Zusammenhang besteht: das mangelnde Engagement der nationalen Arbeitnehmerorganisationen für diese Fragen, die sich der Bedeutung aller europäischen Angelegenheiten nicht immer bewusst sind.

Der Standpunkt des gesamten Parlaments ist im Übrigen nicht weit von dem der Sozialdemokratischen Fraktion entfernt. In einer Entschließung vom 9. Juli 1982 vertritt auch das Parlament die Ansicht, dass die Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal mit einer Vertiefung der Gemeinschaft einhergehen muss.¹⁶¹ Nachstehend der entscheidende Teil: „besorgt darüber, daß durch den Beitritt zweier neuer Mitglieder die Krise des Entscheidungsprozesses der Gemeinschaft verschärft und das Gefälle zwischen den fortgeschrittenen und benachteiligten Regionen vergrößert werden könnte, wenn die Gemeinschaft nicht gleichzeitig eine hinreichende Stärkung erfährt und infolgedessen mit einem dringenden Appell an die Kommission, alles zu tun, um den Beschlußfassungsprozeß in der vom Europäischen Parlament durch die Abstimmung über die Entschließung vom 6. Juli 1982 zur Reform der Verträge und zur Verwirklichung der Europäischen Union gebilligten Weise zu verbessern; das Europäische Parlament fordert die Kommission auf, ...

¹⁶¹ Europäisches Parlament: Entschließung zu den Verhandlungen mit Spanien und Portugal, 9.7.1982, s. ABl. Nr. C 238 vom 13.9.1982, S. 93.

anzugeben, welche Vorschläge sie vorzulegen beabsichtigt, damit die Erweiterung die Gelegenheit für eine Festigung der Gemeinschaft vor allem im Bereich der gemeinsamen Politiken und der zur Gewährleistung der Gemeinschaftssolidarität erforderlichen Finanzinstrumente wird, und die Erweiterung insbesondere nicht die Auflösung der EWG in eine vage Freihandelszone bewirkt, sondern der Anlaß für eine echte Stärkung ist.“ Das Parlament fordert von der Kommission für Oktober 1982 einen Bericht über den Stand der Verhandlungen und eine Aussprache zu diesem Thema im Parlament.

Am 17. November 1982 spricht sich das Parlament für einen raschen Beitritt Spaniens und Portugals spätestens zum 1. Januar 1984 aus.¹⁶² Es stellt fest, welche Chancen diese Erweiterung für die Europäische Gemeinschaft mit sich bringt. Sie sichert nicht nur die politische Stabilität in Südeuropa, sondern ist auch eine Chance für die gemeinsame Entwicklung des Südens und des Nordens Europas. Sie bietet Europa zudem neue Möglichkeiten. Erstens, dass es dank der Erweiterung gelingt, die Vergemeinschaftung und Föderalisierung voranzutreiben. Die Arbeitsweise der Gemeinschaftsinstitutionen muss reformiert, eine gemeinschaftliche Haushaltspolitik verfolgt, die Frage der Eigenmittel behandelt, die GAP reformiert, die europäische politische Zusammenarbeit überdacht werden, es müssen Überlegungen zur Gestaltung eines sozialen Europa angestellt und verstärkt über die europäische Raumordnung diskutiert werden. Durch diese Erfordernisse wird der europäische Rahmen, der aus den frühen 1980er Jahren stammt, hinfällig. Die zweite Chance, die die Erweiterung bietet, ist die Öffnung hin zur spanisch- und portugiesischsprachigen Welt. Eine globale Politik gegenüber Lateinamerika wird ebenfalls möglich; die Entwicklungspolitik in Afrika wird ergänzt. Kurzum: Europa kann stärker und besser Einfluss auf internationale Angelegenheiten nehmen. Nach und nach wird nicht nur eine erweiterungsfreundliche Politik, sondern auch eine ständige Forderung des Europäischen Parlaments deutlich: Die Erweiterung ist ein Mittel zur Vertiefung Europas oder seiner Vergemeinschaftung und ein wichtiger Schritt hin zu einem föderalen Europa. Seit der ersten Erweiterung der Gemeinschaft im Jahr 1973 hat sich das Europäische Parlament nie einer Erweiterung oder Vertiefung entgegengestellt, sondern vielmehr die Ansicht vertreten, dass es sich um zwei Seiten einer Medaille handelt – des Aufbaus einer Europäischen Union. In seinen späteren Entschlüssen zur Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal wird immer wieder darauf hingewiesen, insbesondere in der Entschließung von Mai 1985, in der das Fehlen einer demokratischen Vertiefung bei den Beitrittsverhandlungen bedauert wird.¹⁶³

¹⁶² Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal, 17.11.1982, in: ABl. Nr.°C 334 vom 20.12.1982, S. 54-60.

¹⁶³ Europäisches Parlament: Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Abschluss der Verhandlungen mit Portugal und Spanien, 8.5.1985, in: ABl. Nr.°C 141 vom 10.6.1985, S. 130-131.

3. DRITTER TEIL:

Eine neue Stellung im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft

Lange Zeit lag das Parlament beim Kräfteverhältnis zwischen den Institutionen des gemeinschaftlichen Europa deutlich zurück¹⁶⁴. Nach den ersten allgemeinen Wahlen wird dies im Bericht Andriessen ausdrücklich anerkannt.¹⁶⁵ Das Mitglied der Kommission hofft zudem auf einen Ausbau der Befugnisse des Parlaments und ein besseres Gleichgewicht zwischen den Gemeinschaftsorganen. Andriessen setzt jedoch auch auf eine Stärkung der Befugnisse der Kommission, die sich stärker auf das Parlament stützen könnte. Das Problem der institutionellen Stellung des Europäischen Parlaments und der Ausweitung seiner Befugnisse muss daher im Hinblick auf den Europäischen Rat, den Ministerrat und die Kommission untersucht werden.¹⁶⁶ Um sich durchzusetzen, wirft das Europäische Parlament während der beiden untersuchten Wahlperioden immer wieder die institutionelle Frage auf. Es bemüht sich

um Legitimität gegenüber den Akteuren des europäischen Entscheidungsprozesses (Rat, Ministerrat und Kommission). Die Abgeordneten verfolgen eine mehrfache Strategie, um in diesem Umfeld bestehen zu können: Sie zielt gleichzeitig auf die Kritik des antidemokratischen Charakters technokratischer Institutionen und den entschlossenen Kampf um die Berücksichtigung ihrer Vorschläge und die Nutzung der in den Verträgen gebotenen Möglichkeiten ab. Aber das Europäische Parlament agiert auch im Namen seiner demokratischen Legitimität und dessen, was es als das Interesse der europäischen Bürger in Bereichen betrachtet, die nicht direkt in seine Zuständigkeit im Sinne der Verträge fallen. Es hofft, über die Maßnahmen, die es in diesen verschiedenen Richtungen

Foto 12: 1985 empfängt der Präsident des Europäischen Parlaments Pierre Pflimlin (rechts) in Straßburg den irischen Senator Jim Dooge, Vorsitzender des Sachverständigenausschusses, der mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Reform der Gemeinschaftsinstitutionen beauftragt ist



¹⁶⁴ Für eine gute Zusammenfassung der Beziehungen zwischen den europäischen Organen s.: M.-T. Bitsch und W. Loth (Hrsg.): „L'expérience politique et institutionnelle des Communautés européennes“, in: G. Bossuat, É. Bussière, R. Frank, W. Loth und A. Varsori (Hrsg.), *L'expérience européenne. 50 ans de construction de l'Europe (1957-2007). Des historiens en dialogue*. Brüssel: Bruylant, 2010. S. 139-169. Siehe ebenfalls M.-T. Bitsch: „L'évolution institutionnelle de l'Union européenne (1957-2007). Une fédéralisation impossible?“, in: A. Liebich und B. Germond (Hrsg.): *Construire l'Europe. Mélanges en hommage à Pierre du Bois*. Paris: PUF, 2008. S. 127-144.

¹⁶⁵ COM, Bericht Andriessen: „Die Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsorganen“, KOM (81) 581 endg., Brüssel, 7.10.1981, 18 S.

¹⁶⁶ Siehe O. Costa und P. Magnette: „Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen?“ in: *Politique européenne*. 2003/1, Nr. 9. S. 49-75.

unternimmt, an der notwendigen Demokratisierung des gemeinschaftlichen Europa mitwirken zu können.

Haushalt und institutionelle Fragen stellen einen wichtigen Ausgangspunkt für das Europäische Parlament dar, um sich gegenüber den anderen Organen des gemeinschaftlichen Europa zu behaupten. Seine „Siege“ im ersten Bereich ermöglichen ihm eine den nationalen Parlamenten ebenbürtige Stellung; durch sein Handeln im zweiten Bereich erhält es neue Zuständigkeiten über die Einheitliche Europäische Akte.¹⁶⁷ Doch es greift auch in den hoheitlichen Bereich ein und beschäftigt sich mit der gemeinsamen Außenpolitik und den Menschenrechten oder setzt über seine Einladungen, die Reisen seines Präsidenten oder auch seine Beziehungen zu den anderen europäischen Organisationen eine parlamentarische Diplomatie ein. Wie die anderen Organe des gemeinschaftlichen Europa regelt das Parlament seine Beziehungen zu den Lobbygruppen. All dies stärkt die Sichtbarkeit der Institution, der es innerhalb von zwei Wahlperioden gelingt, den europäischen politischen Raum symbolisch zu besetzen.

¹⁶⁷ B. Ritterberger: „The creation and empowerment of the European Parliament“, in: Journal of Common market studies. Nr. 41, 2003. S. 203-225.

Kapitel 1: Das Streben des Europäischen Parlaments nach Macht¹⁶⁸

Für das neue Europäische Parlament stellt sich von Anfang an die Frage nach der Stärkung seiner Macht und Rolle im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft. Nachdem es nun in allgemeinen direkten Wahlen gewählt wird, will es Einfluss auf das Schicksal des europäischen Einigungsprozesses nehmen. Um dies zu erreichen, wendet das Parlament drei verschiedene Methoden an: Es setzt sich über seine Haushaltsbefugnisse durch, es nutzt die Geschäftsordnung zur schrittweisen Änderung der Verträge und es versucht über den Entwurf Spinellis, die Frage einer Verfassung für die Europäische Gemeinschaft ins Spiel zu bringen.

1.1. – Der Kampf um den Haushalt

Für das erste aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Parlament ist der Kampf um die Stärkung der institutionellen Macht zwangsläufig mit dem Haushalt verbunden. Es gab keine Änderung der Verträge, mit der die Durchführung allgemeiner Wahlen durch eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an das Europäische Parlament legitimiert worden wäre. Folglich muss die Institution die ihr zur Verfügung stehenden Befugnisse nutzen, um sich gegenüber der Kommission und dem Rat zu behaupten.¹⁶⁹ Die Verpflichtung zur Zustimmung zum Haushalt gibt dem Parlament die Möglichkeit, das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft zu beeinflussen. So bestand eine der ersten Handlungen des gewählten Parlaments darin, den Haushalt der Europäischen Gemeinschaft vollständig abzulehnen und diese dadurch in eine politische und finanzielle Krise zu stürzen.¹⁷⁰

Bei seinem Amtsantritt im Jahr 1979 steht das Europäische Parlament nicht völlig ohne institutionelle Macht da: Es kann die Kommission in ihrer Gesamtheit ablehnen und wird vom Rat zu jeder Gesetzgebungsinitiative konsultiert, hat aber keine Mitentscheidungsbefugnisse. Ab dem Zeitpunkt, zu dem die Europäische Gemeinschaft über Eigenmittel verfügt und beabsichtigt, diese bereitzustellen, sind eine Kontrolle und Aufsicht des Parlaments erforderlich. Diese Befugnisse wurden dem damals noch nicht in allgemeinen Wahlen gewählten Parlament 1970 durch ein in Luxemburg unterzeichnetes Dokument eingeräumt. Die Haushaltsbefugnisse werden 1975 in Brüssel erneut bestätigt. Befugnisse, die denen eines nationalen Parlaments vergleichbar sind, erhält das Europäische Parlament jedoch durch das Haushaltsgesetz von 1977: Bei den nichtobligatorischen Ausgaben hat es das letzte Wort und kann die Ausgaben über den von der Kommission vorgeschlagenen Betrag hinaus erhöhen. Bei den obligatorischen Ausgaben – insbesondere der GAP – liegt die Entscheidungsbefugnis zwar bei den Ministern, das EP kann jedoch Änderungen vorschlagen, die nur mit einer qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten überschritten werden können. Daher war das Europäische Parlament 1979 nicht wirklich der zahnlose Tiger, als der es häufig kritisiert wurde.¹⁷¹

¹⁶⁸ F. Massart-Piérard F.: „Le Parlement européen : l'irrésistible mouvement de conquête des pouvoirs“, in: *Revue internationale de politique comparée*. 2009/4, Bd. 16, S. 545-557.

¹⁶⁹ O. Costa: „Les relations entre la Commission et le Parlement au prisme du parlementarisme“, in: *Politique européenne*, 2002/1, Nr. 5. S. 25-42.

¹⁷⁰ J. Priestley: *Six Battles that shaped Europe's Parliament*. London: John Harper Publishing, 2008. S. 6.

¹⁷¹ *ebd.*, S. 7.

Foto 13: Am 13. Dezember 1984 lehnt das Europäische Parlament den Entwurf des Haushaltsplans der Gemeinschaft für 1985 ab



Um seine Befugnisse und seine neue, durch die Wahlen begründete Legitimität geltend zu machen, lehnt das Parlament den Gemeinschaftshaushalt im Dezember 1979 mit sehr großer Mehrheit ab. Der Kampf um den Haushalt wird im Wesentlichen vom Vorsitzenden des Haushaltsausschusses, dem deutschen Sozialdemokraten Erwin Lange (SPD), und seinem Berichterstatter, dem Niederländer Piet Dankert (*Partij van de Arbeid* (PvdA)), geführt¹⁷². Lange, der in den vorangegangenen vier Jahren Ausschussvorsitzender war, besitzt die notwendigen Erfahrungen und das Fachwissen in diesem Bereich, der junge Piet Dankert hat den Haushaltsausschuss hingegen wegen dessen zentraler Stellung ausgewählt und weil er ihm dabei nützlich ist, ein Kontaktnetz zur Kommission aufzubauen. Dankert ist ein junger Abgeordneter der neuen Generation. Diese Abgeordneten erwerben Fachkenntnisse in einem Bereich der europäischen Politik, lernen, mit allen Verfahren umzugehen und Kontakte über ihre nationale Gruppe hinaus zu knüpfen, um sich dann unverzichtbar zu machen und die Befugnisse und Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments nach ihrem Belieben zu nutzen.¹⁷³ Die Rolle Dankerts bei diesem

ersten Kampf um den Haushalt bringt ihm tatsächlich Anerkennung unter den Abgeordneten ein und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Förderung seiner Bewerbung um die Präsidentschaft im Jahr 1982. Lord Balfe zufolge kommt auch einem dritten Protagonisten Bedeutung zu: Heinrich Aigner (CSU), der stellvertretender Vorsitzender des Haushaltsausschusses war und anschließend Vorsitzender des Haushaltskontrollausschusses wurde. Die drei hätten die Stimmen der Sozialisten und der Christdemokraten mitgebracht, das allein sei wichtig gewesen. Lord Balfe, der 1979 Mitglied des Haushaltsausschusses war, erinnert sich, an der Ablehnung des Haushalts 1979 beteiligt gewesen zu sein; mit ihr habe gezeigt werden sollen, dass das neue Parlament Macht hatte. Aus diesem Grund hätten sie ihn abgelehnt¹⁷⁴.

Einer der Hauptkritikpunkte des Europäischen Parlaments waren die übermäßig hohen Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik, ein Aspekt, den Dankert in seiner Begründung in der ersten Lesung des Haushaltsplans 1980 mit Nachdruck hervorhebt.¹⁷⁵ Aber Dankert greift

¹⁷² Europäisches Parlament, Bericht Dankert (Dok.1-197/80) vom 22.5.1980.

¹⁷³ M. Westlake: A modern guide to the European Parliament, op. cit., S. 130.

¹⁷⁴ Gespräch mit Lord Balfe, Brüssel, 11. Mai 2017.

¹⁷⁵ Europäisches Parlament, Entschließung 60.000/def., 1980, Begründung von Piet Dankert.

mit seiner sachlichen Argumentation gegen den Gemeinschaftshaushalt auch die Institutionen an: Er kritisiert den Rat und seinen Wunsch, die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments zu streichen, und die Kommission wegen ihrer fehlenden strategischen Vision für den Gemeinschaftshaushalt. Mit diesem „frontalen Angriff“ soll also nicht nur der Haushalt selbst abgelehnt werden. Er soll auch den neuen „institutionellen Patriotismus“ des Europäischen Parlaments unter Beweis stellen.¹⁷⁶ Doch weder die Kommission noch der Rat nehmen diese Kritik ernst und in ihren Haushaltsvorschlägen kommen keinerlei Bemühungen um eine Verringerung der übermäßigen Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik zum Ausdruck. Dankert ist wütend und erklärt: Die Wahlen wären nutzlos gewesen, wenn sie akzeptiert hätten, dass sie keinen Einfluss auf die Agrarausgaben hatten.¹⁷⁷ Zu diesem Zeitpunkt, im Herbst 1979, ist eine kategorische Ablehnung des Gemeinschaftshaushalts noch nicht vorgesehen und Dankert legt am 5. November daher eher eine Liste technischer Änderungen zur Verringerung der Agrarausgaben vor. Seine Vorschläge werden auf der Plenartagung vom 5. bis 7. November 1979 in Straßburg erörtert, damals spricht nur Altiero Spinelli die Möglichkeit einer Ablehnung an. Die Annahme der Entschließung von Dankert am 7. November 1979 lässt auf eine Lösung bei der zweiten Lesung des Haushaltsplans hoffen. „Das Parlament ist sich der derzeitigen wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten, denen alle Mitgliedstaaten gegenüberstehen, nur zu deutlich bewußt und hat aus diesem Grund hinsichtlich der vorgelegten Abänderungen äußerste Zurückhaltung geübt; hofft infolgedessen, das Haushaltsverfahren für 1980 durch die Annahme des Entwurfs des Haushaltsplans bei seiner zweiten Lesung abschließen zu können.“¹⁷⁸ In seiner Sitzung am 23. November 1979 nimmt der Rat gegenüber den Forderungen des Europäischen Parlaments eine „feindselige“ Haltung ein und erreicht schließlich eine qualifizierte Mehrheit, um alle vom Parlament geforderten Abänderungen zur Agrarpolitik abzulehnen. Daraufhin entscheidet der Haushaltsausschuss in seiner Sitzung vom 5. Dezember 1979, dass er dem Parlament nicht empfehlen könne, den Haushaltsplan für 1980 anzunehmen. Der Antrag auf Zurückweisung wird vom Ausschuss mit 28 gegen 2 Stimmen (bei vier Enthaltungen) gebilligt: Fast alle Christdemokraten, Sozialdemokraten, Konservativen und die italienische Linke unterstützen ihn. Selbst die Liberalen, die ursprünglich gegen eine Ablehnung des Haushalts waren, beginnen, ihre Position zu überdenken. Durch diese Androhung hoffen Lange und Dankert, noch mit dem Rat vor der endgültigen Abstimmung am 13. Dezember verhandeln zu können, aber die Gespräche zwischen Europäischem Parlament und Rat bleiben erfolglos. So wird der Haushaltsplan schließlich mit 288 gegen 64 Stimmen abgelehnt. Lord Balfe erinnert sich, dass der Haushalt abgelehnt wurde und der irische Ratsvorsitz nicht verstanden habe, was vor sich ging, und das für den Haushalt zuständige britische Kommissionsmitglied Christopher Tugendhat die Sache nicht ernst genommen habe; ihm sei nicht bewusst gewesen, was das Parlament gerade tat.¹⁷⁹

Es dauerte schließlich sechs Monate, bis die Haushaltskrise gelöst und endlich ein Haushaltsplan für das Jahr 1980 verabschiedet wurde. Simone Veil unterzeichnet den Haushaltsplan für die Europäische Gemeinschaft am 27. Juni 1980. Dieser erste große Kampf des Europäischen Parlaments zeigt dessen Fähigkeit, seinen Einfluss im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft geltend zu machen. Die zentrale Rolle des Parlaments im Haushaltsbereich wurde auch bei der nächsten Auseinandersetzung bestätigt. Das Parlament nimmt später den Kampf wieder auf, indem es den Nachtragshaushalt 1982 und den Entwurf

¹⁷⁶ J. Priestley: *Six Battles that shaped Europe's Parliament*, op. cit., S. 9.

¹⁷⁷ *ebd.*, S. 10.

¹⁷⁸ Europäisches Parlament, Entschließung vom 7.11.1979, Ziffer 38.

¹⁷⁹ Gespräch mit Lord Balfe, Brüssel, 11. Mai 2017.

des Gesamthaushaltsplans der Gemeinschaft 1984 erneut ablehnte.¹⁸⁰ Piet Dankert war der erste Hauptakteur bei diesem Kräftemessen zwischen Europäischem Parlament, Kommission und Rat. Die in seinen Reden im November und Dezember 1979 vorgebrachten Angriffe waren legendär. Sein Geschick ist jedoch auch auf seine Kenntnisse des Haushaltsverfahrens und seine Verhandlungskompetenzen zurückzuführen. Der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments hat nicht unverantwortlich gehandelt; er hat nicht einfach alle Agrarausgaben abgelehnt, sondern ist selektiv vorgegangen und hat Haushaltsprioritäten vorgeschlagen, einige Ausgabenerhöhungen gebilligt und gleichzeitig Ausgabensenkungen in anderen Bereichen nahegelegt. Sein Vorschlag lag am Ende zwischen dem der Kommission und dem des Rates. Sein Credo lautete, einen Haushalt vorzuschlagen, der mit den Mitteln der Gemeinschaft finanziert werden könnte. Diese gemäßigte, aber strikte Haltung hat dazu beigetragen, die Glaubwürdigkeit des Europäischen Parlaments zu erhöhen und die Schwächen des Rates aufzuzeigen. Das Europäische Parlament hat somit in kluger Weise von seinen Haushaltsbefugnissen Gebrauch gemacht, um als institutioneller Akteur in der Gemeinschaft anerkannt zu werden.

Doch der „haushaltspolitische Aufstand“ von 1979 gibt den Regierungen der Gemeinschaft auch Gelegenheit, das Parlament an die Stellung zu erinnern, die es einnehmen sollte: Der neue Entwurf des Haushaltsplans ist weniger gut als der in erster Lesung vorgeschlagene und wird Anfang des Jahres 1980 angenommen. Durch diese Machtprobe werden von Beginn an die begrenzten Entscheidungsbefugnisse des Parlaments deutlich. Unter diesen Bedingungen fällt es ihm schwer, seine Kontrolle auszuüben und als Vermittler zwischen dem Willen des Volkes (sofern er bekannt ist) und den Exekutivorganen zu fungieren. Sein Gegengewicht ist im demokratischen System jedoch in jedem Fall nützlich.

1. 2. – Die Änderung der Geschäftsordnung

Um seine Befugnisse noch zu erweitern, bemüht sich das Europäische Parlament um eine Änderung der internen Arbeitsverfahren. Als Verfechter einer Methode der kleinen Schritte, um ans Ziel zu gelangen, kritisiert es zunächst die Demokratiefeindlichkeit und Ineffizienz bei der Gestaltung der europäischen Politik, die es als technokratisches und funktionalistisches, auf Regierungsebene stattfindendes Verfahren betrachtet. Auf dieser Grundlage gibt ihm dieser erste Paukenschlag von Anfang an die Möglichkeit, sich zu den Beschlussvorschlägen und Richtlinien zu äußern, die die Kommission dem Rat vorlegt.

Doch seine Vorstöße bei den wichtigsten Fragen der gemeinschaftlichen und internationalen Politik und seine Vorschläge zur Funktionsweise der Gemeinschaftsinstitutionen bleiben häufig unbeachtet und tragen wenig zu einer Änderung der Situation bei. Zudem machen sie den untergeordneten Charakter des Europäischen Parlaments gegenüber den anderen Gemeinschaftsorganen deutlich. Diese Situation stachelt den Ehrgeiz einiger Abgeordneter an, die sich nicht damit abfinden wollen, ein machtloses Mandat auszuüben. Das Europäische Parlament kämpft also für eine Änderung der Bestimmungen über die interne Arbeitsweise der Institutionen ohne eine Revision der Verträge.

Der deutsche sozialdemokratische Abgeordnete Klaus Hänsch setzt sich dafür ein, über diese Politik der kleinen Schritte eine Ausweitung der Befugnisse zu erreichen. In seinem Bericht aus dem Jahr 1981 zu dieser Frage heißt es, bis zur Revision der Verträge sollten alle Möglichkeiten zur Stärkung des Einflusses des Parlaments auf den Entscheidungsprozess der Gemeinschaft

¹⁸⁰ M. M. Westlake: *A modern guide to the European Parliament*, op. cit., S. 130.

voll ausgeschöpft werden.¹⁸¹ Für den deutschen Politiker geschieht dies über eine Ausweitung des Konzertierungsverfahrens (das bis dahin allein für den Haushaltsbereich galt) auf sämtliche wichtigen Rechtsetzungsakte. Dem Parlament kommt in dieser Angelegenheit der Gerichtshof von Luxemburg zu Hilfe, der in dem bekannten „Isoglucose-Urteil“ von 1980 einen Rechtsakt für nichtig erklärt, den der Rat vor Einholung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments angenommen hatte.¹⁸² Damit hat der Gerichtshof eine echte „Verfassungscharta zur Konsultation des Parlaments“ ausgearbeitet, mit der dem Europäischen Parlament ein Interventionsrecht vor dem Gerichtshof im Falle der Nichteinhaltung des Verfahrens zur Anhörung des Parlaments durch die europäischen Organe eingeräumt wird. Hans-Gert Pöttering erinnert sich, der Gerichtshof habe damals entschieden, dass der Beschluss des Rates nicht gültig sei, wenn das Parlament überhaupt nicht gehört wurde. Der Gerichtshof habe also stets eine prodemokratische und parlamentsfreundliche Haltung vertreten.¹⁸³ Dieses Urteil ermöglicht es dem Parlament somit indirekt, über die von der Kommission empfohlenen Texte zu verhandeln und durch die Nicht-Verabschiedung der Entschließung ausreichenden Druck auszuüben, damit einige seiner Wünsche berücksichtigt werden. In der Praxis legt das Europäische Parlament das Urteil des Gerichtshofs somit weit aus, um seine Politik der kleinen Schritte dafür zu nutzen, sich auf politischer Ebene nach und nach durchzusetzen. Und diese Auslegung wird von den anderen Organen nicht infrage gestellt.¹⁸⁴

Das „Isoglucose“-Urteil dient dem Europäischen Parlament auch dazu, die Ausweitung seiner beratenden Funktion bei der Überarbeitung der Geschäftsordnung zu rechtfertigen. Es handelt sich dabei um eine neue Etappe der Politik der „kleinen Schritte“. Diese allgemeine Revision der Geschäftsordnung wird im März 1981 angenommen.¹⁸⁵ Dabei wird das interne Verfahren des Europäischen Parlaments durch eine Stärkung der ihm zur Verfügung stehenden Legislativinstrumente neu gestaltet. Das Parlament kann nun künftig direkt über die Vorschläge der Kommission und deren Änderungen abstimmen und zu diesen Änderungen vor dem offiziellen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine Stellungnahme beantragen. Durch das neue Verfahren erhält das Europäische Parlament einen gewissen Spielraum, wenn es mit dem Standpunkt der Kommission nicht zufrieden ist, da ihm Zeit bleibt, den Vorschlag zur Überprüfung in den Ausschuss zurückzuüberweisen.

1. 3. – Die Revision der europäischen Verträge

Doch das Verfahren der kleinen Schritte behagt nicht allen. Nach Ansicht einiger Abgeordneter ist für die Stärkung der Rolle des Parlaments eine grundlegende Änderung des Gleichgewichts zwischen den Institutionen erforderlich. Auch Altiero Spinelli, einer der Verfasser des berühmten „Manifests von Ventotene“ und ehemaliges Kommissionsmitglied, vertritt diese Auffassung¹⁸⁶. Seines Erachtens sollten die Abgeordneten eine

¹⁸¹ Europäisches Parlament: Bericht im Namen des Institutionellen Ausschusses zum Inhalt des Vorentwurfs eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union (PE1 AP RP/INST.1981 A1-0575/83 0010).

¹⁸² Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), Urteil *Frères Roquettes*, Rechtssache 138/79, 29.10.1980.

¹⁸³ Gespräch mit Gert Pöttering, Bonn, 14. Dezember 2017.

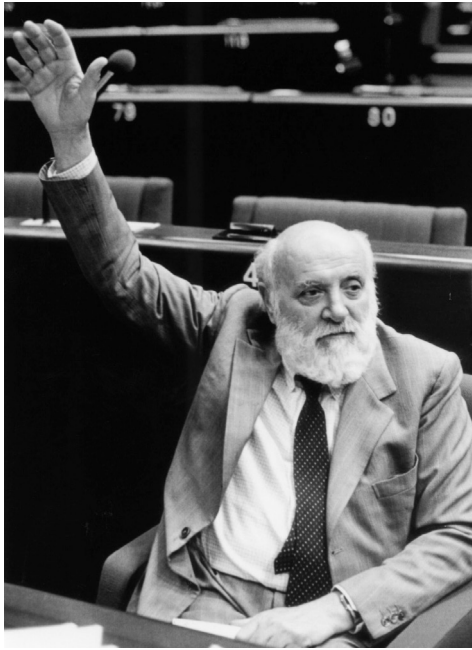
¹⁸⁴ M. Westlake: *A modern guide to the European Parliament*, op. cit., S. 136.

¹⁸⁵ N. Brack, O. Costa und C. Dri: „Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative. Une analyse des évolutions de son organisation“, op. cit., S. 12.

¹⁸⁶ M. Neri-Gualdesi: „L'action d'Altiero Spinelli en tant que commissaire et parlementaire européen (1970-1986)“, in: M.-T. Bistch, W. Loth und R. Poidevin (Hrsg.): *Institutions européennes et identités européennes*. Brüssel: Bruylant, 1998. S. 381-400. Siehe auch D. Preda: „L'action de Spinelli au Parlement européen et le projet de traité

Verfassungsinitiative auf den Weg bringen. Am 21. Mai 1980 äußert er sich vor seinen Abgeordnetenkollegen in dieser Richtung: Sie müssten sich fragen, warum die Gemeinschaft gelähmt zu sein scheine und allmählich nicht mehr in der Lage sei, Beschlüsse zu fassen. Sie sollten den Mut haben zuzugeben, dass, wenn heute etwas fehle, dies geeignete institutionelle Instrumente seien, mit denen gemeinsame Bestrebungen und Gefühle in ein gemeinsames politisches Handeln übersetzt werden könnten. Am 27. Juni 1980 schlägt Spinelli in einer Sitzung in Luxemburg die Einsetzung einer Arbeitsgruppe für institutionelle Reformen vor. Er erklärt, bevor es zu spät sei, müsse das Parlament die Initiative ergreifen und eine große Debatte zur Krise der europäischen Institutionen einleiten. Am gleichen Tage verfasst er ein Schreiben an seine Kollegen, in dem er vorschlägt, eine tiefgreifende Reform des Gemeinschaftssystems mit dem Ziel zu prüfen, eine politische Union mit föderalem

Foto 14: Am 14. Februar 1984 verabschiedet das Europäische Parlament einen Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union (Entwurf Spinelli)



Charakter zu begründen. Er schreibt, er sei überzeugt, das Parlament müsse eine breite Debatte über die institutionelle Krise der Gemeinschaft eröffnen und eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe einsetzen, die ihm einen Entwurf der notwendigen institutionellen Reformen ausarbeitet, diesen Entwurf diskutieren und ihn in Form eines Vertragsentwurfs annehmen, mit dem die bestehenden Verträge geändert und integriert werden, und den nationalen Parlamenten der Gemeinschaft formell die Annahme vorschlagen. Danach folgt eine Aufforderung an die Abgeordneten, die seine Ansicht teilen, an Treffen teilzunehmen, bei denen sie gemeinsam die Mittel prüfen würden, die nötig seien, damit das Parlament diesen Schritt gehe. Acht Abgeordnete antworten Spinelli, der sie am 9. Juli 1980 im Restaurant „Au Crocodile“ in Straßburg trifft. Diese – euphemistisch ausgedrückt – geringe Begeisterung bedarf einer Erklärung:

Das Vorgehen Spinellis stößt bei den Fraktionen des Europäischen Parlaments zunächst auf Zurückhaltung. Die Europäische Volkspartei betrachtet die Initiative als Bedrohung für den

Politischen Ausschuss, dem einer der Ihren, der Italiener Mariano Rumor, vorsitzt. Der institutionelle Bereich fällt in seine Zuständigkeit, die Initiative von Spinelli droht, ihn an den Rand zu drängen. Die deutschen und französischen Sozialisten sind an institutionellen Fragen wenig interessiert. Die „organisierte Unbeweglichkeit“ von der Spinelli spricht, ist jedoch nicht von langer Dauer. Im September 1980 schließt sich die Mehrheit der Abgeordneten der verschiedenen Fraktionen dem Vorhaben Spinellis an. Ihre Arbeit mündet am 9. Juli 1981 in eine Entschließung, mit der ein Ausschuss für institutionelle Angelegenheiten eingesetzt wird,

d'Union européenne (1979-1984)“, in: W. Loth (Hrsg.): La gouvernance supranationale dans la construction européenne. Brüssel: Bruylant, 2005. S 185-203.

der die notwendigen Vertragsreformen vorbereiten soll.¹⁸⁷ Er wird am 21. Januar 1982 offiziell gegründet. Sein Vorsitzender, Mauro Ferri, wird von drei stellvertretenden Vorsitzenden unterstützt: zwei Niederländern, dem Christdemokraten Sjouke Jonker und dem Liberalen Hans Nord, sowie einem italienischen Radikalen, Marco Pannella. Spinelli wird zum Berichterstatter und Koordinator des Ausschusses ernannt.¹⁸⁸ Dieser nimmt unverzüglich die Arbeit zu den Vorschlägen für eine Reform der Gemeinschaftsverträge auf. Ab 1982 führt der Ausschuss zahlreiche Anhörungen durch. Nachdem das Parlament am 6. Juli 1982 seine allgemeinen Leitlinien gebilligt hat, wird seine Arbeit mithilfe von sechs Berichterstattern organisiert, die Spinelli koordiniert. Jeder Berichterstatter ist für einen Aspekt des Reformprojekts zuständig. Karel de Gucht, ein belgischer Liberaler, ist mit Überlegungen zur rechtlichen Struktur der künftigen Europäischen Union beauftragt; Ortensio Zecchino, ein italienischer Christdemokrat, mit der Struktur ihrer Institutionen, Jacques Moreau hingegen, ein französischer Sozialist, beschäftigt sich mit der Wirtschafts- und Währungspolitik und sein deutscher Kollege Gero Pfenning von den Christdemokraten mit der Sozialpolitik. Derek Prag, ein britischer Konservativer, nimmt sich der internationalen Beziehungen an. Michel Junot, ein französischer Gaullist, und Hans-Joachim Seeler, ein deutscher Sozialdemokrat, kümmern sich um die Frage der Gemeinschaftsfinanzen. Nach mehr als einem Jahr Arbeit billigt der Ausschuss am 5. Juli 1983 den Vertragsentwurf, gefolgt vom Europäischen Parlament im September des gleichen Jahres.

Aber erst vor den zweiten Wahlen im Juni 1984 verabschiedet das erste gewählte Europäische Parlament am 14. Februar 1984 endgültig den Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union.¹⁸⁹ Dies geschieht mit einer breiten Mehrheit: 238 Ja-Stimmen, 31 Nein-Stimmen und 43 Enthaltungen. Die anderen Organe können diese starke Forderung des Parlaments nun nicht länger ignorieren. Mit dieser Entscheidung strebt das Parlament die Anerkennung als vollwertiges Organ an. Es betrachtet sich als die Institution, die verhindert, dass Europa ein Komplott von Bürokraten, Technokraten und Diplomaten ist, das sich jeglicher Kontrolle entzieht.¹⁹⁰ Das in allgemeinen Wahlen gewählte Europäische Parlament muss zum politischen Gründungsmotor des Einigungsprozesses Europas werden. Dieser Entwurf eines Gründungsvertrags, der das Parlament zum Instrument der Föderalisierung Europas macht, verleiht dem Parlament eine gemeinsame Entscheidungsbefugnis mit dem Rat in den Bereichen Gesetzgebung und Haushalt. Gleichzeitig stärkt er die Kommission, die von den Abgeordneten hätte eingesetzt werden müssen. Mit dem Bericht von Spinelli – der 1984, nach seiner Wiederwahl zum europäischen Abgeordneten den Vorsitz des Ausschusses für institutionelle Fragen übernommen hat – wird das Parlament so auf eine Stufe mit den anderen Organen gestellt¹⁹¹. Um dem Bericht noch mehr Einfluss zu geben, soll er nach Ansicht der europäischen Abgeordneten schrittweise von den nationalen Parlamenten

¹⁸⁷ Europäisches Parlament: EntschlieÙung zur Einsetzung eines institutionellen Ausschusses des Parlaments, der einen Vorentwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union ausarbeiten soll, vom 9.7.1981.

¹⁸⁸ Zu Altiero Spinelli siehe auch folgende vier Referenzen, die in chronologischer Reihenfolge genannt sind: FLOR, *Lettre d'Altiero Spinelli à Simone Veil sur les réformes institutionnelles*, 3.1.1981, *Correspondance avec Simone Veil*, AS – „Club du Crocodile“ AS 37, Teil. 01, S. 17-20; Europäisches Parlament, *Aussprachen*, Rede von Altiero Spinelli, 19.11.1981, s. ABl. Nr.°1-221 vom 19.11.1981; Europäisches Parlament, *Aussprachen*, Rede von Altiero Spinelli, 14.10.1982, s. ABl. Nr.°1-289 vom 14.10.1982; FLOR, *aide-mémoire d'Altiero Spinelli*, 5.3.1985, *dépôts DEP*, Emanuele Gazzo, EG.EG 64.

¹⁸⁹ Europäisches Parlament: EntschlieÙung zum Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union vom 19.3.1984.

¹⁹⁰ Europäisches Parlament: *Debatten des Europäischen Parlaments über die Europäische Union*, 14.2.1984, 1-309, S. 26-58 und 72-110.

¹⁹¹ Europäisches Parlament: Bericht Spinelli (ABl. C 77) vom 19.3.1984.

ratifiziert werden. Würden sie Gehör finden? Angesichts der Ausführungen François Mitterrands, des amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates, vor dem Plenum in Straßburg, könnte man das glauben. Er erklärt, Frankreich sei bereit, den Entwurf des Parlaments, dessen Ausrichtung es billige, zu prüfen und sich für ihn einzusetzen.¹⁹² Doch einige Wochen später, im Juni 1984, werden die Hoffnungen beim europäischen Gipfeltreffen von Fontainebleau erheblich gedämpft.

Da der Entwurf durch den Europäischen Rat unterlaufen wurde, sind die Mitgliedstaaten bei den institutionellen Änderungen in der Gemeinschaft wieder am Zug. Die Initiative des Europäischen Parlaments zeigt auch auf der Ebene der nationalen Parlamente keine unmittelbare Wirkung, da – mit Ausnahme des italienischen Parlaments, das sich für die Gründungsinitiative des Europäischen Parlaments ausspricht – keines von ihnen den Entwurf Spinellis prüft. Der Dooge-Ausschuss, der nach dem Gipfeltreffen von Fontainebleau eingesetzt wird, soll Überlegungen zu Änderungen der europäischen Institutionen anstellen. In seinem Abschlussbericht überträgt der Ausschuss die endgültige Entscheidung in diesem Bereich den Staaten, wobei er vorschlägt, dass sich die Regierungen dabei vom Geist und den Verfahren leiten lassen, die in dem vom Europäischen Parlament verabschiedeten Vertragsentwurf enthalten sind.¹⁹³ Doch das Parlament hofft, quasi Mitverfasser des neuen Vertrags zu sein. Aufgrund seines ständigen Drucks leiten die Regierungen die Verhandlungen ein, die zur Revision der Verträge und zur Einheitlichen Europäischen Akte führen. Nach Einberufung der zu diesem Zweck vorgesehenen Regierungskonferenz auf Beschluss des Europäischen Rates von Mailand im Juni 1985 fordert Spinelli für das Parlament ein Mitentscheidungsrecht im Verfassungsbereich. Zusammen mit Pierre Pflimlin nimmt er an den Informationstreffen der Regierungskonferenz mit der Delegation des Europäischen Parlaments teil. Er hofft, dass das Parlament der Gemeinschaft an dieser Regierungskonferenz als Partner und nicht als beratendes Organ beteiligt wird. Mit anderen Worten, der endgültige Entwurf müsste nach Ansicht Spinellis von zwei Instanzen gebilligt werden, der einen als Vertreter der Staaten, der anderen als Vertreter der Bürger; doch die Mitgliedstaaten beharren auf ihrem Standpunkt, dass das Parlament nicht die institutionellen Befugnisse besitzt, um an der Ausarbeitung eines Vertrags zwischen souveränen Staaten beteiligt zu werden. Auf Ebene der Regierungskonferenz ist die Schlacht also verloren.¹⁹⁴

Die Einheitliche Europäische Akte bringt jedoch Verbesserungen für das Europäische Parlament mit sich.¹⁹⁵ Das Parlament wird in allen Phasen der Vorbereitung von Rechtstexten

¹⁹² Am 23. Mai 1984 schlägt der französische Staatspräsident François Mitterrand, amtierender Vorsitzender des Europäischen Rates, vor dem Europäischen Parlament die Einberufung einer Konferenz zur Prüfung des Projekts der Europäischen Union vor, s. *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. 5, 1984, Bd. 17, S. 133-138.

¹⁹³ Europäisches Parlament: Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen an den Europäischen Rat von Brüssel, 29.-30.3.1985 in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, März 1985, Nr. 3.

¹⁹⁴ L. Guittard L.: „L’union politique de l’Europe dans la première moitié des années 1980, 1979-1986“, in: *Bulletin de l’Institut Pierre Renouvin*.2007/1, Nr. 25, S. 55-69. Vgl. Entschlüsse des Europäischen Parlaments: Europäisches Parlament: Entschliebung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates von Mailand, 9.7.1985, ABl. Nr. C 229 vom 9.9.1985; Entschliebung zu den Arbeiten der Regierungskonferenz über die Europäische Union, 23.10.1985, s. ABl. Nr. C 343 vom 31.12.1985; Entschliebung im Anschluss an die Aussprache über die Erklärungen des Rates und der Kommission zur Tagung des Europäischen Rates vom 2. und 3. Dezember 1985 in Luxemburg, 11.12.1985, s. ABl. Nr. C 352 vom 31.12.1985, S. 60-61; vgl. ferner Europäisches Parlament, Aussprachen, Rede von Jacques Santer, 11.12.1985, s. ABl. Nr. 2-333, vom 11.12.1985, S. 131-136.

¹⁹⁵ Siehe F. Dehousse: „La réforme de l’Europe (2)“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1987/12, Nr. 1157. S. 1-35, insbesondere ab S. 25 („Le rôle du Parlement européen“).

am Rechtsetzungsprozess beteiligt. Ein Verfahren der Zusammenarbeit ist vorgesehen, mit dem die Beschlüsse des Rates mit absoluter Mehrheit abgelehnt oder geändert werden können. Um sich über ein Votum des Parlaments hinwegzusetzen, benötigt der Rat für die Wiederherstellung seines eigenen Texts Einstimmigkeit. Schlägt das Parlament eine Änderung vor und wird sie von der Kommission unterstützt, kann der Rat sie mit qualifizierter Mehrheit annehmen. Ansonsten bedarf es der Einstimmigkeit. Dieses Verfahren der Zusammenarbeit, das eine absolute Mehrheit der Stimmen erfordert (Verfahren der Einheitlichen Akte genannt) gilt nur für Beschlüsse im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes. Das Europäische Parlament kann darüber hinaus Stellung zu Beitrittsanträgen und Assoziierungsabkommen nehmen. Auch wenn die Einheitliche Akte den in der Entschließung von 1984 formulierten Erwartungen nicht vollständig entspricht, stärkt sie doch die Stellung des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge. Es kann sich künftig besser Gehör verschaffen, selbst wenn das Verfahren kompliziert bleibt. Auch das Vertrauen der Abgeordneten wird gestärkt, wie Lord Balfe im Nachhinein feststellt: Sie seien nach und nach zuversichtlicher geworden, vor allem nach der Einheitlichen Akte. Sie hätten plötzlich ein Parlament geschaffen, das sich durchsetzte, seinen Platz innerhalb der institutionellen Strukturen behauptete.¹⁹⁶

Das 1984 gewählte Parlament hält die mit der Einheitlichen Europäischen Akte erreichten Verbesserungen jedoch nicht für ausreichend. In einer Entschließung vom 17. Juni 1987 fordert das Parlament seine Mitglieder auf, „die in der Akte enthaltenen Möglichkeiten soweit wie möglich“ auszuschöpfen und mit der Ausarbeitung von Vorschlägen im Hinblick auf den Übergang zur Europäischen Union zu beginnen.¹⁹⁷ Hier findet sich die Bekräftigung seiner Aufgaben einer demokratischen Kontrolle der anderen Organe und eines konstituierenden Gremiums wieder. 1988 bringt es erneut Forderungen gleichen Inhalts vor. Am 16. Mai wirft das Europäische Parlament gestützt auf einen Vorschlag der italienischen Abgeordnetenkommission die Frage einer Erweiterung seiner Befugnisse auf und setzt sich für die Einberufung europäischer Generalstände ein.¹⁹⁸ Einen Monat später, am 16. Juni, spricht es sich für eine Konsultation der Bevölkerung zu einer politischen Union Europas aus. Am folgenden Tag, am 17. Juni 1988, nimmt es Entschließungen zu den Kosten des Nicht-Europa, zum Demokratiedefizit Europas und zu den Modalitäten für die Konsultation der europäischen Bürger zum Übergang zu einer Europäischen Union an.¹⁹⁹ Ziel ist es, den Gedanken zu fördern, dass eine fehlende europäische Integration Kosten für die europäischen Bürger mit sich bringt, nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf die Überwachung von Entscheidungen, die sich zunehmend ihrer Kontrolle entziehen.

Am 16. Februar 1989, also beinahe am Jahrestag der Annahme des Spinelli-Entwurfs, unternimmt das Europäische Parlament einen neuen Versuch. Nachdem es festgestellt hat, welche Grenzen ihm trotz der Einheitlichen Europäischen Akte gesetzt sind (fehlende Mitentscheidung; Entwicklung der Komitologie, durch die nationale Beamte in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, unbedeutende Rolle bei der Ernennung und Einsetzung der Kommission), legt es seine Strategie zur Gründung der Europäischen Union dar. In der Entschließung, die es am gleichen Tag verabschiedet, erklärt es „kraft des Mandats, das ihm seine Wählerschaft bei den Wahlen im Juni 1989 übertragen wird, globale Vorschläge auszuarbeiten, die im wesentlichen auf seinem am 14. Februar 1984 angenommenen

¹⁹⁶ Gespräch mit Lord Balfe, Brüssel, 11. Mai 2017.

¹⁹⁷ Europäisches Parlament: Entschließung zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 17.6.1987.

¹⁹⁸ Europäisches Parlament, Aussprachen vom 16.5.1987.

¹⁹⁹ Europäisches Parlament: Entschließung zu den Kosten des Nicht-Europa vom 17.6.1988.

Vertragsentwurf basieren, um die notwendige institutionelle Grundlage für die Europäische Union in Form eines dem Bedürfnissen [sic!] Europas entsprechenden Entwurfs ... zu schaffen.“²⁰⁰ Es bekräftigt seine Überzeugung, dass „es, um die Änderung der Institutionen der Gemeinschaft unter Gewährleistung der Zustimmung der mündigen europäischen Bürger angemessen vorzubereiten, unerlässlich ist, diese Frage in den Mittelpunkt der nächsten europäischen Wahlkampagne zu stellen.“²⁰¹ Selbstverständlich sind die Parteien aufgefordert, ihren Standpunkt zu dieser Frage während des anstehenden Wahlkampfs deutlich darzulegen. Das Parlament bekräftigt vor den Wahlen des Jahres 1989 erneut seinen Wunsch, ein verfassungsgebendes Parlament zu sein. Darüber hinaus will es ein Akteur der Demokratisierung und Föderalisierung Europas sein.

Foto 15: Am 14. Januar 1985 spricht sich Jacques Delors in seiner ersten Rede als Kommissionspräsident vor dem Europäischen Parlament für die Vollendung des Binnenmarkts aus



Jacques Delors erkennt im Übrigen die wichtige Rolle des Europäischen Parlaments bei der institutionellen Entwicklung der Gemeinschaft und bei der Inkraftsetzung der Einheitlichen Akte an. Er unterstreicht und würdigt den mutigeren Ansatz des Parlaments dabei, einen Weg aus der Sackgasse zu finden, in der sich die Europäische Gemeinschaft befand.²⁰² Nach Ansicht des Kommissionspräsidenten war entscheidend, dass der Entwurf des Vertrags über die Europäische Union von Februar 1984 auf Druck des Parlaments beibehalten wurde, sodass bei

²⁰⁰ Europäisches Parlament: Entschließung zur Schaffung der Europäischen Union vom 16.2.1989.

²⁰¹ *ebd.*

²⁰² *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*. 1989, Beilage 1/89. Luxemburg: Amt für öffentliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Rede von Delors vor dem Europäischen Parlament, 17. Januar 1989.

der Neubelebung im Jahr 1985 gleichzeitig mit dem Binnenmarktvorhaben Fortschritte im institutionellen Bereich erreicht werden konnten. Im Rahmen dieser Fortschritte erhielt das Parlament erweiterte Befugnisse. Dies ist sicherlich der Grund dafür, dass Jacques Delors diesen Vertrag wiederholt zu seinem Lieblingsvertrag erklären wird.

Kapitel 2: Außenbeziehungen

Das aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Parlament stärkt die Außenbeziehungen zu zwei Arten von Akteuren: erstens zu den Vertretern des privaten Sektors und der Zivilgesellschaft (Unternehmen, Verbände usw.), die gegenüber den Abgeordneten als Lobbygruppen tätig werden, und zweitens zu den entsprechenden Institutionen, insbesondere den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, aber auch zu europäischen Gremien wie dem Europarat. Ferner dient die demokratische Legitimität des gewählten Parlaments den Abgeordneten auch dazu, ihre Mitwirkung an der „Außenpolitik“ – der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) – zu rechtfertigen und damit dem Europäischen Parlament auf der internationalen Bühne Gehör zu verschaffen.

2.1 Die Abgeordneten und ihre Kontakte zu den Lobbygruppen²⁰³

Die im Europäischen Parlament akkreditierten Interessengruppen können nicht alle der gleichen Kategorie zugeordnet werden. Einige vertreten private und wirtschaftliche Interessen, andere eher Anliegen der Bürger und allgemeine Interessen. Erstere sind wegen ihrer langen und frühzeitigen Präsenz in den europäischen Strukturen (die auf die Zeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zurückgeht) bei Weitem die zahlenmäßig stärksten. Die zweite Gruppe ist in vielen Fällen erstmals nach den allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament vertreten, dies nimmt in den 1980er Jahren zu. Einige Lobbygruppen haben aufgrund ihrer Position keinen eindeutigen Status: Sind die Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft (UNICE) oder der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) Sozialpartner des gemeinschaftlichen Europas oder Lobbygruppen? Es ist nicht leicht, dies eindeutig zu beantworten. Nach der Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte ist ebenfalls eine Zunahme der Lobbygruppen festzustellen. Europa bietet den Lobbygruppen, vor allem Gruppen, die wirtschaftliche und private Interessen vertreten, die Möglichkeit, ihre Fähigkeiten in die neuen Strukturen einzubringen. Das Europäische Parlament ist auch Teil dieser Dynamik und bietet diesen verschiedenen Gruppen neue Handlungsmöglichkeiten. Im Rahmen der Ausschüsse beziehungsweise der Fraktionen werden häufig Vertreter der Interessengruppen als Sachverständige oder Beteiligte an dem zu behandelten Problem gehört. Die interfraktionellen Arbeitsgruppen fördern ebenfalls Treffen zwischen Abgeordneten und privaten Akteuren, die sich mit der gleichen Frage beschäftigen. Die Wahlen des Europäischen Parlaments haben den Aufstieg nicht-wirtschaftlicher Interessengruppen zweifellos gefördert. Einige Verfahren (Verfahren der Zusammenarbeit und Mitentscheidungsverfahren), die Arbeitsweise der Fraktionen, die weniger rigide als in den nationalen Parlamenten ist, der Wunsch der europäischen Abgeordneten, mehr politischen Einfluss zu nehmen und gegenüber dem Rat und der Kommission zu bestehen – all dies trägt dazu bei, dass Lobbygruppen, die allgemeine Interessen vertreten, mehr Gehör geschenkt wird. Durch seine Nähe zu diesen Arten von Interessenvertretungen trägt das Europäische Parlament nicht nur zur Europäisierung von Gruppeninteressen bei, sondern stellt zudem einen Kontakt zu den Anliegen bestimmter Wähler her, die von diesen nichtstaatlichen Organisationen oder Gruppen vertreten werden. Indirekt wird damit die

²⁰³ H. Michel: „Groupes d'intérêt“, in: Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*, op. cit., S. 346-351; vom selben Verfasser: „Lobbying“, in: Y. Deloye (Hrsg.), op. cit., S. 434-438.

Lobbygruppe als Mittel für den Zugang zum Machtzentrum, nämlich dem Europäischen Parlament, durchgesetzt. Durch diese Strukturen erhält das Parlament Fachwissen, Informationen und Forderungen, die es unterstützen kann.

Einige Gruppen, die zunächst auf nationaler Ebene vertreten sind, haben sich europäisiert und sind nunmehr auf Ebene des Europäischen Parlaments tätig; ihres Erachtens ist das Parlament am besten in der Lage, ihre Forderungen voranzubringen. Organisationen, die sich für die Rechte von Frauen oder Grenzgängern einsetzen, wenden sich so zunehmend an das Parlament, um ihre Sache zu verteidigen, entweder an weibliche Abgeordnete oder Abgeordnete aus Grenzregionen.

Diese Durchlässigkeit zeigt sich deutlich bei der Untersuchung des Känguru-Clubs²⁰⁴. Aus der anfänglichen interfraktionellen Arbeitsgruppe entwickelt sich nach und nach eine einflussreiche Lobbygruppe. Bei den regelmäßigen Mittagessen kommen abwechselnd Wirtschaftsvertreter und Politiker vor der Gruppe zu Wort. Der Nachfolger des Gründers Basil de Ferranti ist ein deutscher Sozialdemokrat, Dieter Rogalla. Der ehemalige Kommissionsbeamte ist seit 1981 Mitglied des Europäischen Parlaments. Um seine Ideen und Überzeugungen sichtbar zu machen, bricht er 1982 zu einer Fahrradtour auf, bei der er die Grenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft überquert.²⁰⁵ Diese spektakuläre

und werbewirksame Lobbying-Aktion soll das Vorhaben eines Europas ohne Grenze bekanntmachen und dient dem Parlament als Ansporn, die Kommission bei der Verwirklichung der Liberalisierung zu überwachen und zu kontrollieren. Der deutsche Abgeordnete gründet anschließend einen europäischen Verband der Flugreisenden, da der Luftraum seines Erachtens noch nicht ausreichend geöffnet ist. Känguru-Club, Verband der Flugreisenden, interfraktionelle Arbeitsgruppe, Abgeordneter – das Beispiel von Dieter Rogalla zeigt deutlich, dass die komplexen Strukturen des Europäischen Parlaments durchlässig werden.

Ein weiteres Beispiel für die Durchlässigkeit ist der Zusammenhang, der zwischen interfraktionellen Arbeitsgruppen und der Resonanz bestehen kann, die

Foto 16: Im April/Mai 1985 unternimmt der europäische Abgeordnete Dieter Rogalla, stellvertretender Vorsitzender der Känguru-Gruppe, eine Fahrradtour durch die Länder der Europäischen Gemeinschaft, um darauf aufmerksam zu machen, dass die Hindernisse für den freien Verkehr in Europa beseitigt werden müssen



²⁰⁴ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 330 ff.

²⁰⁵ Nach seiner Wiederwahl im Jahr 1984 übernimmt Dieter Rogalla bis 1987 den Vorsitz des Wahlprüfungsausschusses. Bis 1989 ist er Mitglied des Ausschusses für Wirtschaft (1984–1987), des Ausschusses für Energie und Forschung (1981–1984 und erneut von 1987 bis 1989), des Ausschusses für Geschäftsordnung und Petitionen (1984–1987) und der Delegation für die Beziehungen zu Kanada (1983–1987).

bestimmte Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit finden. Der 1980 gegründeten *Eurogroup for Animal Welfare* gehören Tierschutzorganisationen aus mehreren europäischen Ländern an. Der Verband koordiniert die Forderungen der nationalen Organisationen und bringt sie auf die europäische öffentliche Bühne. Seine Forderungsplattform verfolgt insbesondere das Ziel, legislative Zugeständnisse in diesem Bereich zu erhalten. 1983 unterstützt der Verband die interfraktionelle Arbeitsgruppe für den Tierschutz, die im gleichen Jahr gegründet wurde. Die *Eurogroup* leistet Beiträge zu den Sitzungen der interfraktionellen Arbeitsgruppe, führt die Protokolle und gibt ein *Eurobulletin* heraus, das die Abgeordneten und die Mitglieder der *Eurogroup* über sämtliche Themen informiert, die alle europäischen Institutionen in ihrem Interessensbereich behandeln. Die *Eurogroup* ist den Abgeordneten der interfraktionellen Arbeitsgruppe auch bei der Ausarbeitung ihrer Entschlüsse behilflich. Der Erfolg der interfraktionellen Arbeitsgruppe ist also teilweise auf diese sehr enge Interaktion mit einer Lobbygruppe zurückzuführen.

Die europäischen Abgeordneten sind ständig mit der Realität der Lobbyarbeit konfrontiert. Bei Berichten und der Vorbereitung von Richtlinien stehen sie konkreten privaten Interessen und gesellschaftlichen Fragen gegenüber, die Verbände und nichtstaatliche Organisationen mobilisieren. Wie wird diese Durchlässigkeit wahrgenommen? Bei den Interessengruppen geht es darum, die Abgeordneten zu informieren und ihnen das Fachwissen zu Themen zur Verfügung zu stellen, die sie nicht unbedingt beherrschen. Die Abgeordneten werden dabei für die Fragestellungen sensibilisiert, um die es in den Richtlinien und den Entscheidungen, die sie zu treffen haben, geht. Für die Abgeordnete Ursula Braun-Moser ist das kein Problem, denn ihres Erachtens war die Lobbyarbeit innovativ. Sie habe sie nicht als etwas Schlechtes empfunden, sie selbst sei neutral gewesen und habe dem nicht folgen müssen.²⁰⁶ Andere geben zu verstehen, dass die Botschaft der Unternehmen einer Branche oder all derer vermittelt werden musste, die vom Wettbewerb in einer Branche betroffen waren. Alle heben hervor, dass ein dauerhaftes Vertrauensverhältnis zu den Abgeordneten aufgebaut werden muss, damit die Lobbyarbeit wirksam ist und sich lohnt. Die Abgeordneten sind sich in ihrer Einschätzung nicht einig. Einige nationale Traditionen lassen sich eher mit der Tätigkeit der Lobbygruppen vereinbaren. Briten und Skandinavier sind beispielsweise der Ansicht, dass diese Tätigkeiten untrennbar mit dem parlamentarischen Leben verbunden sind; die Länder des Südens, darunter die Franzosen, stehen diesem System kritischer gegenüber. Für einige Abgeordnete haben die Interessengruppen also einen echten Nutzen für ihre politische Arbeit, ebenso wie die Assistenten, das Fachwissen der Beamten oder die Dossiers der Fraktionen. Der Abgeordnete ist dadurch ein Vermittler zwischen Einzelinteressen, durch seine Entscheidungen nähert er sich dem Bürger stärker an. Für andere schließlich haben diese Verfahrensweisen nichts mit einer repräsentativen Demokratie zu tun. Das Wechselspiel zwischen europäischen Abgeordneten und Lobbys hat jedoch politische Folgen: Es begünstigt die Entstehung „kohärenter“ Bündnisse. So wären konservative Parteien, Christdemokraten und Liberale eher geneigt, sich für die Interessen der Unternehmen einzusetzen, wohingegen die Sozialisten und die Strömungen der europäischen Linken eher die Arbeitnehmer vertreten würden. Die Grünen würden sich eher für die Umwelt und die Verbraucher stark machen. Bis zur schriftlichen Anfrage des europäischen Abgeordneten Alman Metten, einem Sozialisten aus den Niederlanden, im Juli 1989 unterliegen alle diese Beziehungen einem impliziten Verhaltenskodex. Doch durch diese Anfrage wird natürlich die

²⁰⁶ Gespräch mit Ursula Braun-Moser, Brüssel, 30. Mai 2017.

Notwendigkeit einer Kodifizierung der Beziehungen zwischen den Interessengruppen und dem Europäischen Parlament aufgeworfen.

2.2. – Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente

Durch die allgemeinen Wahlen des Europäischen Parlaments erhält dieses eine stärkere Legitimität, da eine direkte Verbindung zu den europäischen Bürgern hergestellt wird. Dadurch verlieren jedoch die Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten nicht an Bedeutung, die wesentlich dazu beitragen, die demokratische Legitimität der Europäischen Gemeinschaft zu rechtfertigen. Während die beiden parlamentarischen Ebenen bis dahin tendenziell isoliert betrachtet wurden, entwickelt sich in den 1980er Jahren bei den Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein Bewusstsein, eine Art „gemeinsamer Legitimität“ mit ihren nationalen Kollegen zu erkennen.²⁰⁷

Eine interparlamentarische Zusammenarbeit besteht jedoch bereits seit den 1960er Jahren. Sie findet in Form einer Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente statt. 1963 hatte der Präsident des Europäischen Parlaments, Gaetano Martino, die Initiative ergriffen, die Präsidenten, Sprecher und Generalsekretäre der nationalen Parlamente der Europäischen Gemeinschaft zu einer Sonderkonferenz einzuladen. Dieses Vorhaben wird 1975 wieder aufgegriffen und zu einer regelmäßigen Veranstaltung gemacht.²⁰⁸ Es wird beschlossen, dass jedes Jahr abwechselnd eine Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente und eine erweiterte Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente des Europarats stattfinden sollte.²⁰⁹ Bei diesen Konferenzen werden zahlreiche Empfehlungen und Erklärungen zu Rechtsvorschriften und zur Politik der Gemeinschaft verabschiedet. Auch wenn diese Konferenzen weder institutionalisiert sind noch über wirkliche Entscheidungsbefugnisse verfügen, handelt es sich dabei doch um die erste Form der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Diese Plattform der Zusammenarbeit wird im Mai 1989 in Madrid gestärkt, als die Konferenz der Präsidenten beschließt, eine Sitzung des Europäischen Parlaments und aller Ausschüsse der nationalen Parlamente einzuberufen, die für gemeinschaftliche Angelegenheiten zuständig sind. Die erste Konferenz dieser Art findet im November 1989 in Paris statt; dort wird beschlossen, sie zweimal jährlich unter dem Titel „Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten“ zu veranstalten.²¹⁰ Diese neue Form der interparlamentarischen Zusammenarbeit ergänzt die bereits bestehende Praxis der bilateralen Ad-hoc-Treffen von Fachausschüssen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Das Verfahren wird im Übrigen nach dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte ausgeweitet. Ab 1987 finden so zahlreiche Sitzungen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments mit den entsprechenden Ausschüssen der Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft statt, um die Auswirkungen der Umsetzung des Binnenmarktpjekts zu erörtern.

²⁰⁷ M. Westlake, *op. cit.*, S. 54.

²⁰⁸ P. Scalangi: *The European Parliament. The Three-Decade Search for a United Europe*. London: Greenwood Press, 1980. S. 68.

²⁰⁹ Siehe nachstehenden Punkt zu den Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

²¹⁰ M. Westlake, *op. cit.*, S. 60.

Ende der 1980er Jahre werden zwei weitere Maßnahmen ergriffen, um die Verbindungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zu vertiefen. Das Europäische Parlament erkennt das Prinzip der gemeinsamen Legitimität über drei wichtige Entschlüsse an: in der ersten, die am 16. Mai 1988 verabschiedet wird, schlägt es vor, im Rahmen der Annahme eines neuen Vertrags für die Europäische Union im Juli 1989 europäische Generalstände der Abgeordneten der zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und des Europäischen Parlaments einzuberufen, die gemeinsam den Präsidenten des Rates und den Präsidenten der Kommission wählen.²¹¹ In der zweiten Entschlüsselung vom 16. Juni 1988 wird der Rat aufgefordert, dem Europäischen Parlament die Aufgabe zu übertragen, einen Entwurf eines Vertrags über die Union auszuarbeiten, der den nationalen Parlamenten zur Ratifizierung unterbreitet werden muss,²¹² und somit die notwendige Einbeziehung der nationalen Parlamente in den Prozess der Vertragsreform anerkannt. Ein Jahr später schließlich, am 26. Mai 1989, geht das Europäische Parlament so weit, die Einsetzung eines „europäischen Kongresses“ zu fordern, der aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der gleichen Anzahl von Mitgliedern der nationalen Parlamente bestehen würde.²¹³ Dieser Kongress sollte laut der Entschlüsselung des Europäischen Parlaments den Kommissionspräsidenten auf der Grundlage einer vom Rat vorgelegten Liste und nach einer Debatte im Plenum wählen. Der Gedanke europäischer Generalstände wird von François Mitterrand im Oktober 1989 wieder aufgegriffen, als er sich an das Europäische Parlament wendet und die Veranstaltung einer Tagung zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft (Assisen) vorschlägt, an der neben dem Europäischen Parlament Delegationen der nationalen Parlamente teilnehmen könnten. Am 23. November 1989 nimmt das Europäische Parlament diesen Gedanken in das Vorhaben einer Tagung auf, die tatsächlich im Jahr 1990 unter Beteiligung von 173 nationalen Abgeordneten und 53 Mitgliedern des Europäischen Parlaments stattfindet. In der Abschlusserklärung, die bei der Tagung mit großer Mehrheit verabschiedet wird, wird ein Verfahren zur Revision der Verträge befürwortet, das eine vorherige Ratifizierung durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente vorsieht. Die Abgeordneten unterstreichen in diesem Zusammenhang, dass Europa nicht allein auf der Grundlage von Gesprächen auf Regierungs- und Diplomatenebene aufgebaut werden könne, sondern die Parlamente der Europäischen Gemeinschaft uneingeschränkt beteiligt werden müssten, um die allgemeine Richtung festzulegen, die eingeschlagen werden soll.²¹⁴

Tatsächlich haben die verschiedenen Bemühungen des Europäischen Parlaments um die Verbesserung der Beziehungen zu den nationalen Parlamenten in dieser Zeit vor allem deklarativen Wert. Die Entschlüsse haben keine unmittelbaren konkreten Auswirkungen. Dies geschieht erst mit den Änderungen, die der Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 mit sich bringt. Doch auch wenn die Rolle der nationalen Parlamente erst einmal unverändert bleibt, wird in den Entschlüssen des Europäischen Parlaments auf die theoretische Möglichkeit hingewiesen, deren Einfluss im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft zu vergrößern.

Die Bemühungen des Europäischen Parlaments um eine stärkere interparlamentarische Zusammenarbeit können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es eine inhärente Konkurrenz zwischen den parlamentarischen Institutionen gibt, eine Art „natürlicher

²¹¹ Europäisches Parlament: Entschlüsselung zu den europäischen Generalständen vom 16.5.1988.

²¹² Europäisches Parlament: Entschlüsselung zum Unionsvertrag vom 16.6.1988.

²¹³ Europäisches Parlament: Entschlüsselung zu den Europäischen Assisen vom 26.5.1989.

²¹⁴ Mit 154 gegen 3 Stimmen, s. Europäische Gemeinschaft, *Bulletin* vom 30.11.1990.

Rivalität“²¹⁵, die noch stärker zum Ausdruck kommt, wenn man die Beziehungen des Europäischen Parlaments zur Parlamentarischen Versammlung des Europarats betrachtet.

2.3 – Die Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung des Europarats

Bis in die 1970er Jahre waren die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Beratenden Versammlung des Europarats nicht sehr weit entwickelt. Sie waren von Beginn an von gegenseitigem Misstrauen und dem Risiko einer Konkurrenz zwischen den Parlamenten geprägt.²¹⁶

Die Beratende Versammlung des Europarats war in der Tat die erste europäische Versammlung, die auf Druck von Pro-Europäern gegründet wurde, die in dieser Einrichtung den Ausgangspunkt für eine künftige europäische Föderation sahen. Doch mit dem Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), das Robert Schuman am 9. Mai 1950 bekanntgab, wurde die Gründung einer neuen Versammlung der Sechs von den Abgeordneten in Straßburg nicht sehr wohlwollend betrachtet, vor allem von denjenigen, die nicht zu den Sechs gehörten, und insbesondere von den Briten.²¹⁷ Als die EGKS 1952 gegründet wird, versuchen Letztere daher einen Plan des Staatssekretärs im *Foreign Office*, Anthony Eden, durchzusetzen, mit dem die Versammlung der Sechs zu einem Teil der Versammlung des Europarats gemacht werden soll. Der Eden-Plan wiederum stößt auf größtes Misstrauen bei den Sechs, die eine Kontrolle ihrer parlamentarischen Arbeit durch die Beratende Versammlung von Straßburg befürchten. Die Beziehungen zwischen den beiden Versammlungen scheinen also von Anfang an durch Konkurrenz geprägt zu sein.²¹⁸ Das dem EGKS-Vertrag beigefügte Protokoll über die Beziehungen zum Europarat von 1952 sieht jedoch einen Informationsaustausch und die Möglichkeit einer Personalunion der Abgeordneten der Beratenden Versammlung und der Gemeinsamen Versammlung vor.²¹⁹

Doch die Zusammenarbeit zwischen den beiden Versammlungen ist weiterhin auf sehr geringem Niveau; die Versammlung der Sechs auf der einen Seite fürchtet eine Gleichsetzung mit der „großen Versammlung“ von Straßburg; die Abgeordneten des Europarats auf der anderen Seite versuchen eine Zunahme europäischer Versammlungen zu verhindern und überzeugen die Sechs zum Zeitpunkt der Römischen Verträge, lediglich eine gemeinsame Versammlung für die drei Gemeinschaften (EGKS, EWG, Euratom) einzusetzen.²²⁰

Vor den ersten allgemeinen Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1979 sind dessen Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung des Europarats jedoch positiv.

²¹⁵ R. Morgan: „The European Parliament and the National Parliaments“, in: *European Parliament*, 1992.

²¹⁶ S. B. Wassenberg: „Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Entre concurrence et coopération de 1949 à nos jours“, in: F. Berrod und B. Wassenberg (Hrsg.): *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Complémentarité ou concurrence?*. Paris: L'Harmattan, 2016. S. 17-29.

²¹⁷ B. Wassenberg: *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*. Brüssel: PIE-Peter Lang, 2012. S. 69.

²¹⁸ A. Ongono Pomme: La tentative de mise en place d'un système de „liaison“ entre le Conseil de l'Europe et l'Europe des Six mise en perspective à travers le projet de la Communauté politique européenne: un échec (1952-1954), in: F. Berrod und B. Wassenberg (Hrsg.), op. cit., S. 53-75.

²¹⁹ Europarat, Direktion Information: „La moitié des membres de l'Assemblée charbon-acier sont membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe“ (Die Hälfte der Mitglieder der EGKS-Versammlung gehört der Beratenden Versammlung des Europarats an), 2.9.1952.

²²⁰ A. de Smet: „Le Conseil de l'Europe et la rationalisation des activités parlementaires“, in: M.-T. Bitsch (Hrsg.): *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*. Bern: Peter Lang, 1997. S. 233.

Natürlich besteht weiterhin die Gefahr einer Konkurrenz. So ergreift die Europäische Parlamentarische Versammlung 1962 die einseitige Initiative, sich „Europäisches Parlament“ zu nennen und damit ihren Wunsch zum Ausdruck zu bringen, ihre Position im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft zu stärken. Die Antwort der Abgeordneten des Europarats folgt im Juli 1974, als der ständige Ausschuss des Europarats eine EntschlieÙung annimmt, mit der beschlossen wird, künftig die Bezeichnung „Parlamentarische“ Versammlung statt „Beratende“ Versammlung zu verwenden, um sich ebenfalls mehr Gewicht zu geben.²²¹ Die Personalunion der Abgeordneten, mit der die Kohärenz zwischen den beiden europäischen Versammlungen gefördert werden soll, wird folglich nur teilweise gewahrt. Der Anteil der gemeinsamen Mitglieder beider Versammlungen liegt im September 1952 bei lediglich 51,3 % und nimmt in der Folge kontinuierlich ab. Als der neue Plenarsaal des Europarats 1977 in StraÙburg eingeweiht wird, ist die geografische Einheit der beiden Versammlungen jedoch beschlossen und bleibt bis zum Bau eines neuen Gebäudes für das Europäische Parlament in StraÙburg, das 1999 eingeweiht wird, bestehen.²²² Viele Jahre lang haben die Abgeordneten der Europäischen Gemeinschaft und die des Europarats also den gleichen Arbeitsort, treffen sich während der Plenartagungen jedoch nicht. Dies hindert viele Persönlichkeiten allerdings nicht an einem Wechsel von der einen in die andere Versammlung: So ist Pierre Pflimlin nacheinander Präsident der Versammlung des Europarats und Präsident des Europäischen Parlaments; Marcelino Oreja ist Mitglied des Europäischen Parlaments und wird 1984 Generalsekretär des Europarats; Emilio Colombo ist Mitglied des Europäischen Parlaments und leitet 1985 einen Ausschuss für die Beziehungen zwischen dem Europarat und der Europäischen Gemeinschaft usw. Abhängig von ihren Erfahrungen innerhalb der beiden Versammlungen fällt es leichter, Kontakte zu knüpfen. François Brunagel, Mitglied des Kabinetts von Präsident Pflimlin von 1985 bis 1987 erklärt, er habe Präsident Pflimlin nicht überzeugen müssen, in den Europarat zu gehen. Wobei er sofort hinzufügt, es sei weitaus schwieriger gewesen, seinen Nachfolger, Lord Henry Plumb (1987-1989), dazu zu bewegen, es ihm gleich zu tun. Dieser habe kein Interesse daran gehabt. Wozu diene schon der Europarat? Er habe ihn erst daran erinnern müssen, dass der Europarat auf Winston Churchill zurückgehe, damit er sich bereit erklärte, zur Versammlung von StraÙburg zu wechseln.²²³

Mit den allgemeinen Direktwahlen zum Europäischen Parlaments verschlechtern sich die Beziehungen zwischen den beiden Versammlungen. Zu Beginn der 1970er Jahre setzt sich das Parlament noch für die Begründung eines Netzes zwischen den Abgeordneten beider parlamentarischen Gremien ein. Im März 1973 kommen die Parlamentspräsidenten der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zum ersten Mal zu einer Konferenz in Paris zusammen und laden den Präsidenten der Beratenden Versammlung des Europarats, Giuseppe Vedovato, zur Teilnahme ein. Ziel ist es, sich mit den Problemen der repräsentativen parlamentarischen Demokratie zu beschäftigen.²²⁴ Im folgenden Jahr, am 7. Mai 1974, lädt wiederum Giuseppe Vedovato anlässlich des 25. Jahrestags der Gründung des Europarats alle Parlamentspräsidenten der Mitgliedstaaten des Europarats (und somit auch die aus der Europäischen Gemeinschaft) zu einem Runden Tisch zum Thema „Krise der parlamentarischen Demokratie“ ein. Als sich die Parlamentspräsidenten der Europäischen Gemeinschaft 1975 unter Teilnahme des neuen Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats,

²²¹ P. Silk (Hrsg.): *Parliamentary Assembly, Practice and procedure*. StraÙburg: Europarat, 2008. S. 36.

²²² M. Kolb: *The European Union and the Council of Europe*. Basingstoke: Palgrave, 2013. S. 37.

²²³ Gespräch mit François Brunagel, StraÙburg, 22. Februar 2018.

²²⁴ B. Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1949-1989)*. StraÙburg: Europarat, 2006. S. 154.

Karl Czernetz, in Rom versammeln, wird beschlossen, dieses Prinzip der regelmäßigen Konferenzen zwischen den Präsidenten der Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und des Europarats dauerhaft einzuführen. Bis 1981 finden die Konferenzen fast jährlich statt: 1976 in Bonn, 1977 in Wien, 1978 in Den Haag und 1980 in Madrid. Ziel dieser parlamentarischen „Gipfeltreffen“ ist die Behandlung von Fragen der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und den europäischen Versammlungen oder der Rolle der nationalen Parlamente beim europäischen Einigungsprozess, aber auch konkreter Fragen der Demokratie wie die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament, die Bekämpfung der Korruption und das Vorgehen der Demokratien gegen den Terrorismus.²²⁵ Durch die Treffen der beiden europäischen Versammlungen zu diesen Themen wird die Konkurrenz zwischen dem Europarat und der Europäischen Gemeinschaft eine Zeitlang abgemildert.

Durch die allgemeinen Direktwahlen zum Europäischen Parlament ändert sich die Lage jedoch. Als Léo Tindemans 1976 beim Europäischen Rat von Brüssel seinen Bericht über die künftige „Europäische Union“ vorlegt, in dem vorgeschlagen wird, dem Europäischen Parlament Rechtsetzungsbefugnisse zu übertragen, fühlt sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats bedroht.²²⁶ Sie reagiert mit einer Debatte über die Europapolitik auf ihrer Plenartagung im Oktober 1977. Die Abgeordneten sind überzeugt, dass durch die allgemeinen Wahlen des Parlaments der Einfluss der Parlamentarischen Versammlung eingeschränkt oder auch ihre Existenz als eine rein beratende Versammlung gefährdet werden könnte, deren Mitglieder im Übrigen nur indirekt von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten ernannt werden. In der Empfehlung, die die Parlamentarische Versammlung nach der Debatte verabschiedet, sprechen sich ihre Mitglieder vor allem für eine Intensivierung der Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft aus, um die Einheit zwischen allen parlamentarischen Demokratien Europas zu wahren.²²⁷ Die Versammlung des Europarats bleibt gegenüber dem Europäischen Parlament also in der Defensive. Es bleibt ihr vor allem die Bekräftigung ihrer Zuständigkeiten beim Schutz der Menschenrechte, durch die sie ihre Stellung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft stärkt. Der Gedanke, den Bereich des Schutzes der Menschenrechte dem Europarat vorzubehalten, führt im Oktober 1978 zum Vorschlag eines möglichen Beitritts der Europäischen Gemeinschaft zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Am 27. April 1979 verabschiedet das Europäische Parlament eine Entschließung zugunsten des Beitritts der Gemeinschaft als solcher zum EGMR; die Kommission veröffentlicht ein Memorandum zu der Frage, das in die gleiche Richtung geht.²²⁸ Gleichzeitig verzichtet das Europäische Parlaments jedoch auch nicht darauf, sich selbst mit der Frage der Menschenrechte zu beschäftigen: Ab 1980 legt sein Politischer Ausschuss regelmäßig Berichte über die Lage der Menschenrechte in Europa und der Welt vor.²²⁹ Und als der Europarat 1979 einen Sachverständigenausschuss zu den Rechten der Frau einsetzt, reagiert das Europäische Parlament mit der Einrichtung eines Ausschusses zum gleichen Thema. Die Konkurrenz zwischen den beiden Ausschüssen kann also nicht geleugnet werden. Hinzu kommt der Wunsch des neuen gewählten Europäischen Parlaments, sich immer mehr von der Parlamentarischen Versammlung von Straßburg abzugrenzen. Dies kommt 1981 in der Entscheidung zum Ausdruck, die Konferenzen der Parlamente nicht mehr wie bisher

²²⁵ B. Wassenberg: *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, op. cit., S. 273

²²⁶ M.-T. Bitsch: *Histoire de la construction européenne*. Brüssel: Éditions Complexe, 1999. S. 199.

²²⁷ Europarat, Parlamentarische Versammlung, Empfehlung 821, 1977.

²²⁸ Europäisches Parlament, Entschließung vom 27.4.1979.

²²⁹ Vgl. beispielsweise Europäisches Parlament: Bericht über die Menschenrechte in Polen, Dok.1-219/80, 1980-1981 und Bericht über die Verletzung der Menschenrechte in Guatemala, Dok. 1-835/80, 1980-1981.

gemeinsam zu veranstalten. Die Organisation dieser parlamentarischen Konferenzen wird vom Europäischen Parlament geändert, um die Tätigkeiten der beiden Versammlungen erneut zu trennen²³⁰. Das Europäische Parlament beschließt, Konferenzen speziell zu gemeinschaftlichen Fragen abzuhalten und auf die Präsidenten der Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zu beschränken, wohingegen der Europarat weiterhin alle zwei Jahre „erweiterte“ Konferenzen durchführt, an denen die Präsidenten der Parlamente seiner Mitgliedstaaten, Vertreter von Staaten mit Beobachterstatus und Vertreter der internationalen Versammlungen teilnehmen.²³¹ Trotz dieses Konkurrenzverhältnisses zwischen den beiden Versammlungen ist zuweilen der Wunsch nach der Schaffung von Synergien spürbar. So nimmt das Europäische Parlament 1983 die 1955 vom Europarat geschaffene Fahne als gemeinsames Symbol der beiden europäischen Organisationen an. Im Juni 1985 billigt der Rat diese Maßnahme, die ebenfalls für die Europahymne erwogen wird. François Brunagel erinnert sich an die Überzeugungskraft Pierre Pflimlins gegenüber dem Präsidenten der Kommission, Jacques Delors. Pflimlin habe zum Kommissionspräsidenten gesagt, sie könnten doch nicht zwei Fahnen haben, es gebe ja auch nicht zwei Europas.²³² Beim Ministerrat am 21. und 22. April 1986 nimmt die Europäische Gemeinschaft offiziell die beiden Symbole der europäischen Einigung an. Seither haben die beiden europäischen Organisationen die gleichen Symbole, die ursprünglich vom Europarat gestaltet wurden.²³³

Ab dem Jahr 1979 kann sich das Europäische Parlament jedoch zunehmend gegenüber der Versammlung des Europarats behaupten. Da nicht auch für die Versammlung des Europarats allgemeine Wahlen eingeführt werden, besteht künftighin ein großer Unterschied zwischen den beiden europäischen Versammlungen: Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments haben ein einziges Mandat auf Ebene der Gemeinschaft, während die Abgeordneten der Beratenden Versammlung häufig Delegierte ihrer nationalen Parlamente sind, von denen ihr Hauptmandat stammt. Das Europäische Parlament besitzt folglich mehr demokratische Legitimität als die Beratende Versammlung des Europarats, und die europäischen Abgeordneten sind sich dessen mehr und mehr bewusst.

2.4. – Das Europäische Parlament und die Europäische Politische Zusammenarbeit

Die Abgeordneten nutzten die durch die allgemeinen Wahlen verliehene Legitimität auch, um in Bereiche einzugreifen, die bislang eher in den Zuständigkeitsbereich des Rates und der Mitgliedstaaten fielen. So nehmen sie zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) Stellung, die von den Staats- und Regierungschefs im Dezember 1969 in Den Haag eingeleitet wird. Im Rahmen der EPZ sollten Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten zu den großen Fragestellungen der internationalen Politik abgehalten werden. Die Führungspolitiker der Sechs planten ferner, soweit möglich, eine Harmonisierung der Standpunkte und der gemeinsamen Maßnahmen zu erreichen. Dies wird bestätigt und über den Bericht von Luxemburg (1970) und die beiden Treffen von Kopenhagen (das Treffen der Außenminister der Neun am 23. Juli 1973 und das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im

²³⁰ Wassenberg: *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, op. cit., S. 273

²³¹ *ebd.*

²³² Gespräch mit François Brunagel, Straßburg, 22. Februar 2018.

²³³ Beim fünfzigsten Jahrestag seiner Gründung im Jahr 1999 beschließt der Europarat jedoch, ein spezielles Logo (ein E) auf der europäischen Fahne einzuführen, um sich von der EU zu unterscheiden.

Dezember 1973) schrittweise ausgearbeitet. Beim ersten Treffen des Europäischen Rates im März 1975 wird dieses Vorrecht natürlich behandelt. Bei diesen Treffen wurden die Verfahren der politischen Zusammenarbeit eingerichtet, die Ziele abgesteckt und die Versuche eines gemeinsamen Handelns skizziert. Diese Zusammenarbeit fällt hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich des Europäischen Rates und des Rates der Außenminister. Die Kommission nimmt an den vierteljährlich stattfindenden Sitzungen der Außenminister im Rahmen der EPZ teil. Der Minister, der den Ratsvorsitz innehat (halbjährliche Rotation), veranstaltet ein Kolloquium mit dem Politischen Ausschuss des Europäischen Parlaments. Ab 1978 versucht das Europäische Parlament über den Bericht Blumenfeld, diese Situation zu ändern, jedoch ohne Erfolg. In dem Bericht wird insbesondere die Forderung erhoben, die Verteidigungsminister an der EPZ zu beteiligen und im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit Verbindungen zum Nordatlantikrat und zur Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aufzubauen.

Aufgrund der neuen Legitimität, die das Europäische Parlament durch die allgemeinen Wahlen erhält, beschäftigt es sich ab 1980 erneut mit der Frage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Sein Politischer Ausschuss weist auf die Dissonanzen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bei den Sitzungen und Tagungen der Organisation der Vereinten Nationen hin. Er fordert beispielsweise, dass das Europäische Parlament vor jeder Sitzung an der Beschlussfassung beteiligt wird. Das Parlament sollte vor allem die Möglichkeit haben, dem Rat seinen Standpunkt zu den Fragen vorzutragen, die innerhalb der Vereinten Nationen geprüft werden. Die in New York oder Genf behandelten Themen sind jedoch zahlreich und reichen von der Entwicklung bis zur Abrüstung, von der Sicherheit bis zur Lösung internationaler Konflikte; über die Abgabe einer Stellungnahme kann das Europäische Parlament seine Ansichten zu allen Themen der internationalen Politik darlegen, die für die Gemeinschaft von Interesse sind. Diese Beteiligung des Europäischen Parlaments ist notwendig, denn, wie der Politische Ausschuss im Frühjahr 1981 erklärt, wird bereits seit einiger Zeit deutlich, dass die EPZ Schwachstellen aufweist.²³⁴ Und diese werden auch genannt: Unfähigkeit der Neun, auf den Einmarsch der Sowjets in Afghanistan zu reagieren, Unfähigkeit, die Herausforderungen und Auswirkungen der iranischen Revolution einzuschätzen, Doppelspiel einiger Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Ostblock usw. Im Juni 1981 vertritt der Politische Ausschuss in einem umfangreichen Bericht der konservativen britischen Abgeordneten Diana Elles die Ansicht, dass zwei radikale Maßnahmen ergriffen werden müssten, um die EPZ wieder effizient zu machen: eine Änderung der Philosophie der Außenpolitik und die Schaffung einer neuen institutionellen Struktur für diese Politik.

Zum ersten Punkt ist der Politische Ausschuss der Ansicht, dass ein Übergang von einer Abstimmung der nationalen Außenpolitik hin zu einer gemeinsamen Außenpolitik zumindest in einigen Bereichen erreicht werden muss, in denen gegenseitiges Einvernehmen besteht.²³⁵ Gebe es keine Entwicklung in diese Richtung, sei eine reaktionsfähige Außenpolitik der Gemeinschaft nicht möglich, heißt es in dem Bericht. Die Europäische Gemeinschaft werde niemals in der Lage sein, Initiativen zu ergreifen. Daher müsste eine abgestimmte Philosophie zu heiklen Themen wie den Beziehungen zum Sowjetblock, den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten oder der Nahost-Frage festgelegt werden. Doch selbst wenn es den Zehn gelänge, sich über diese Themen zu einigen, könnten sie nicht wirksam reagieren beziehungsweise Initiativen ergreifen, wenn sie keine geeignete Infrastruktur besäßen,

²³⁴ Europäisches Parlament – Sitzungsdokumente 1981-1982. 30.06.1981, Dokument Nr. 1-335/81. [s.l.]. Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die europäische politische Zusammenarbeit und die Rolle des Europäischen Parlaments (25. Juni 1981), Kapitel 6: Les insuffisances de la CPE (Schwachstellen der EPZ), S. 10.

²³⁵ *ebd.*

möglicherweise in Form eines gemeinsamen Sekretariats.²³⁶ Dieser Gedanke taucht im Bericht häufig auf: Die Fähigkeit des Mitgliedstaats, der den Ratsvorsitz innehat, im Krisenfall rasch eine einheitliche und wirkungsvolle Reaktion vorzubereiten, ist zu dieser Zeit stark eingeschränkt, da es keinen angemessenen institutionellen Mechanismus gibt. Um die Wirksamkeit der EPZ zu verbessern, müssen kurzfristig Maßnahmen in einem allgemeinen Rahmen ergriffen und anschließend konkretere Entscheidungen getroffen werden, die sich langfristig auswirken. Zunächst muss vor allem die politische Verantwortung des Europäischen Rates gegenüber dem Parlament verstärkt werden. Dazu müsste der Präsident des Europäischen Rates einmal während des Vorsitzes persönlich vor dem Europäischen Parlament erscheinen. Er müsste dabei die Schlussfolgerungen des Rates sowie die Begründungen der gefassten Beschlüsse darlegen und erläutern, wie die anderen Organe beteiligt werden. Daran würde sich eine Debatte anschließen und das Parlament würde seine eigenen Standpunkte darlegen, die der Europäische Rat berücksichtigen müsste. Hier wird die Strategie des Parlaments sichtbar: Stärkung der Rechenschaftspflicht des Europäischen Rates gegenüber dem Parlament, nicht nur in Gemeinschaftsangelegenheiten, sondern auch für die EPZ. Dadurch würden indirekt die Befugnisse ausgeweitet und die Sichtbarkeit des Parlaments verbessert. Zudem würde sich die EPZ hin zu einer gemeinsamen Politik entwickeln. Das Parlament sieht sich dem verpflichtet. Auch hierbei ist eine Stelle des Berichts Elles von Bedeutung: Dort heißt es, die in allgemeinen Wahlen gewählten Vertreter seien gegenüber ihren Wählern für alle Fragen im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Gemeinschaft, sowohl intern als auch extern, und insbesondere für die Fragen verantwortlich, bei denen es keine demokratische Kontrolle gebe oder zu geben scheine. Es müsse dringend eine engere Zusammenarbeit zwischen den Außenministern der Zehn und dem Europäischen Parlament begründet werden. Es sei festzustellen, dass die Mitglieder im ehemaligen delegierten Parlament den Außenministern ihres nationalen Parlaments Fragen stellen und außenpolitische Themen erörtern konnten. Im in allgemeinen Wahlen gewählten Parlament fehlten diese Möglichkeiten für die große Mehrzahl der Mitglieder nicht nur, sondern sie hätten bislang auch kaum Gelegenheit, außenpolitische Frage gründlich zu prüfen, und erhielten sehr unzureichende Antworten auf ihre Fragen zur Außenpolitik. Abgesehen von der gewünschten Anhörung des amtierenden Ratsvorsitzenden muss umgehend ebenfalls das Kolloquium verbessert werden, zu dem der den Ratsvorsitz führende Außenminister und der Politische Ausschuss des Europäischen Parlaments zusammenkommen. Diese Kolloquien sollen viermal jährlich stattfinden und dazu dienen, Rechenschaft darüber zu fordern, wie die Außenminister die von den europäischen Abgeordneten vorgeschlagenen außenpolitischen Ausrichtungen berücksichtigt haben und eine anschließende Debatte zwischen dem Politischen Ausschuss und dem Minister einzuleiten. Dies sind jedoch Sofortmaßnahmen, mit denen eine Rechenschaftspflicht der europäischen Exekutive gegenüber den Mitgliedern des Europäischen Parlaments erreicht werden soll.

Noch wichtiger sind die Vorschläge zur Verbesserung der Infrastruktur der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Im Bericht Elles wird ein ständiges Sekretariat der EPZ gefordert²³⁷. Dieses wäre ein Verbindungsglied zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der zwischenstaatlichen Struktur der EPZ. Damit könnte eine kohärentere und effizientere

²³⁶ *ebd.*

²³⁷ Europäisches Parlament: Bericht des Politischen Ausschusses über die europäische politische Zusammenarbeit und die Rolle des Europäischen Parlaments, 25.6.1981, Dok. Nr.°1-335/81, 30.6.1981., S. 9 -57. In diesem Bericht wird die Geschichte der EPZ sehr ausführlich dargestellt. Für genauere Informationen siehe M. Gainar: *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*. Brüssel: PIE-Peter Lang, 2012. 642 S.

Arbeitsweise eingeführt und eine bewusste Verbindung zwischen der EPZ und den Organen der Gemeinschaft hergestellt werden. Dieses Sekretariat würde statt des amtierenden Vorsitzenden des Rates der Außenminister die Außenpolitik der Zehn koordinieren. Dadurch wären Kohärenz, Kontinuität und Dauerhaftigkeit gegeben. Das Sekretariat wäre dafür zuständig, die Sitzungen der Außenminister, der politischen Direktoren und der Arbeitsgruppen der EPZ vor- und nachzubereiten und entsprechend den erhaltenen politischen Anweisungen die Tagesordnungen, die Einladungen zu den Sitzungen, die Protokolle und sonstige Arbeitsdokumente zu erstellen. Es müsse ebenfalls für die Aufbewahrung aller Akten und Archive der Sitzungen der EPZ zuständig sein. Langfristig soll dies der Gemeinschaft ermöglichen, mit einer Stimme zu sprechen. Das Beispiel zeigt deutlich die Ziele und die Mittel, die das Parlament einsetzt. Es geht darum, unter Berufung auf die durch Wahlen verliehene demokratische Legitimität die im Wesentlichen zwischenstaatliche Politik zu vergemeinschaften und dafür zu sorgen, dass die für diese Politik zuständigen Stellen gegenüber dem Parlament in Straßburg rechenschaftspflichtig sind. Ferner gilt es, an der Gestaltung dieser Politik beteiligt zu werden. Doch das Europäische Parlament möchte auch Vorschläge unterbreiten können. Seine Sicht der EPZ zeigt jedoch, welcher Weg zurückgelegt werden muss, um die Herausforderungen einer internationalen Rolle der Europäischen Gemeinschaft wirklich bewältigen zu können.²³⁸ In anderen Bereichen wird es genauso handeln. Dies wird im Anschluss an den Rat von Mailand (Juni 1985) noch einmal deutlich gemacht, als das Europäische Parlament mit einer Entschließung die Entscheidung des Rates kommentiert, am zwischenstaatlichen Charakter der EPZ festzuhalten. In einer Entschließung vom 9. Juli 1985 wird der Ausbau der Europäischen Politischen Zusammenarbeit unterstützt, deren Modalitäten jedoch abgelehnt, da dadurch der zwischenstaatliche Charakter der Politik durch die Ausarbeitung eines speziellen Vertrags und die Einrichtung eines Ad-hoc-Sekretariats noch verstärkt wird, das mit den europäischen Institutionen kollidieren könnte.

²³⁸ Vgl. ebenfalls Europäisches Parlament, Aussprachen über die Europäische Politische Zusammenarbeit, 18.11.1981, s. ABl. Nr.°1-277 vom 18.11.1981, S. 133-137 und S. 139-141.

Kapitel 3: Eine größere Sichtbarkeit

Das Europäische Parlament verteidigt seine Befugnisse gegenüber den anderen Institutionen und profiliert sich als legitimer Vertreter der Bürger, vergisst darüber jedoch nicht, den politischen Raum symbolisch zu besetzen und auf die europäischen Bürger zuzugehen.²³⁹

3.1 – Symbolische Besetzung des politischen Raums

Unabhängig von einigen spektakulären Ereignissen, wie der Verweigerung der Annahme des Gemeinschaftshaushalts im Jahr 1979, gewinnt das Parlament über eine Reihe von Initiativen symbolischer Art, die ihm jedoch auf mehreren Ebenen eine Rolle auf der politischen Bühne verschaffen, an Sichtbarkeit und Legitimität. Die allgemeinen Direktwahlen und ihre unmittelbare Tragweite haben mehrere Konsequenzen. Sie werden von den Abgeordneten als Instrument zur Behauptung des aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Parlaments eingesetzt. Jede Gelegenheit wird genutzt, um darauf hinzuweisen, dass die Europäische Gemeinschaft mit den allgemeinen Wahlen, die ihr Parlament legitimieren, nicht länger ein „künstliches Gebilde“ ist. Aufgrund ihrer neuen Legitimität fordern die europäischen Abgeordneten Zuständigkeiten in Bereichen, die in den Verträgen nicht für sie vorgesehen sind. Dies gilt insbesondere für ihren Wunsch, Einfluss auf die internationale Politik zu nehmen. Mariano Rumor, italienischer Christdemokrat und ehemaliger Regierungschef seines Landes, ist der Ansicht, dass die Wahlen dem Parlament die Verantwortung für eine aktive Beteiligung an der Vorbereitung und der Durchführung der Sitzung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Madrid übertragen²⁴⁰. Er ist nicht der einzige, der dies wünscht. Die Abgeordneten bringen auch eine Legitimität zum Ausdruck, die über den Rahmen des Europa der Neun, später der Zehn hinausgeht. Egon Klepsch, deutscher Christdemokrat, vertritt beispielsweise die Auffassung, dass nicht nur die Bürger des gemeinschaftlichen Europa, sondern auch die unter sowjetischer Herrschaft stehenden Bürger in Osteuropa vom Europäischen Parlament eine deutliche Stellungnahme zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa erwarten. Seines Erachtens muss das Europäische Parlament im Namen aller Europäer sprechen.

Doch abgesehen von unzähligen Reden zu diesen Themen wird die Sichtbarkeit auch durch Besuche und Treffen erhöht. Ein Blick auf die offiziellen Reisen von Präsidentin Simone Veil zeigt beispielsweise, dass sie insbesondere auf die Verbesserung der Sichtbarkeit des Parlaments ausgerichtet waren. François Scheer stellt dazu fest, dass Simone Veil Madame Europa geworden war, die die Stimme Europas in die europäischen Hauptstädte und darüber hinaus getragen habe.²⁴¹ So übernimmt Veil die Leitung einer Delegation, die im Januar 1980 in die Vereinigten Staaten reist. Diese Reise findet im Rahmen der Treffen zwischen europäischen und amerikanischen Abgeordneten statt. Doch Veil wird in diesem Zusammenhang auch von Präsident Jimmy Carter empfangen. Sie nutzt dies, um zu betonen, wie bewegend es für die erste Präsidentin des in allgemeinen Wahlen gewählten Parlaments sei, den Boden einer der ältesten und am stärksten der Freiheit verbundenen

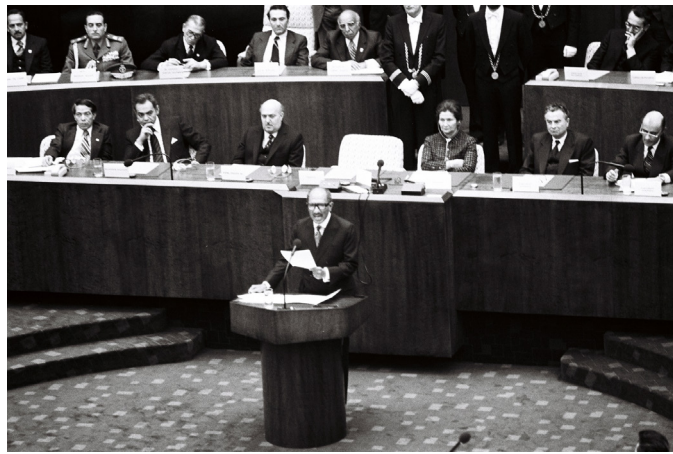
²³⁹ Zu dieser Frage siehe A. E. Gfeller: „Réinventer l’institution parlementaire européenne. Simone Veil et les premiers élus au suffrage universel direct“, in: *Cultures & Conflits*. Nr. 85-86, Frühjahr-Sommer 2012. S. 81-98.

²⁴⁰ Zitiert von A. É. Gfeller, *op. cit.*, S. 83.

²⁴¹ Gespräch mit François Scheer vom 22.5.2018.

parlamentarischen Demokratien zu betreten.²⁴² Im gleichen Jahr reist Simone Veil an der Spitze einer Delegation des Europäischen Parlaments nach China. Es ist die erste Reise einer Delegation des Parlaments in dieses Land. Neben Veranstaltungen zur Feier der Freundschaft zwischen Peking und dem Europäischen Parlament kann das Parlament das Treffen nutzen, um die internationalen Ambitionen des gemeinschaftlichen Europas zu bekräftigen – und an Legitimität gewinnen, indem es sich nebenbei zu seinem Sprecher macht. Andere Reisen, nach Ägypten oder Israel, folgen der gleichen Logik. Sie ermöglichen den Delegationen des Europäischen Parlaments, der demokratischen Stimme der Bürger Europas Gehör zu verschaffen.²⁴³ Auch die Besuche führender internationaler Persönlichkeiten tragen dazu bei, dem Europäischen Parlament auf die politische Bühne zu verhelfen. Unter ihnen ist im Februar 1981 auch der ägyptische Präsident Anwar el-Sadat, Held des Friedensabkommens mit Israel. Mit diesem Besuch macht sich das Europäische Parlament zum Bannerträger der Europäischen Gemeinschaft auf der internationalen Bühne. Simone Veil macht dies bei der Begrüßung des ägyptischen Staatschefs in Luxemburg deutlich. So erklärt sie, das Europäische Parlament fühle sich geehrt, dass er es ausgewählt habe, um sich an diesem Tag über die demokratisch gewählten Vertreter an alle Völker Europas zu wenden, um ihnen zu berichten, welche Hoffnungen er hege und welche Rolle sie bei der Schaffung eines Raumes des Friedens im Nahen Osten hätten.²⁴⁴ Dieser Besuch ist im Rahmen der Erklärung von Venedig aus dem Jahr 1980 zu sehen. Kann ein Kommissionspräsident in der Öffentlichkeit die gleichen Worte sprechen? Die Mitgliedstaaten nehmen jedenfalls zuweilen Anstoß daran.

Foto 17: Am 10. Februar 1981 spricht der ägyptische Präsident Anwar el-Sadat vor den Mitgliedern des Europäischen Parlaments in Luxemburg



Simone Veil lädt auch Margaret Thatcher, damals amtierende Vorsitzende des Europäischen Rates, ein, im Herbst 1981 vor dem Europäischen Parlament zu sprechen. Mit der Einladung der „Eisernen Lady“ verfolgt sie mehrere Ziele. Da sie deren Standpunkte zu Europa kennt, würde ihre Anwesenheit im Europäischen Parlament in Straßburg die Debatte über die Perspektiven und die Formen des europäischen Einigungswerks begünstigen; diese Debatte könnte das Bild des Europäischen Parlaments als zentralen Ort für den demokratischen Austausch über die Zukunft Europas stärken. Durch diese Einladung wird das Europäische Parlament auf die gleiche symbolische Ebene wie der Rat gestellt. In den Medien wird natürlich ausführlich über die Ereignisse berichtet. Sie kündigen von weiteren wichtigen Reisen und Besuchen. So wendet sich am 30. Juni 1983 Helmut Kohl mit folgenden Worten an die Abgeordneten: „Das Europäische Parlament hat die wichtige und unentbehrliche Aufgabe, das europäische Bewußtsein bei unseren Bürgern zu stärken. Dazu muß es Autorität haben,

²⁴² Zitiert von A. É. Gfeller, *op. cit.*, S. 86 ff.

²⁴³ *Ebd.*

²⁴⁴ *Ebd.*

und seine Stimme muß gehört werden.“²⁴⁵ Ein besserer Fürsprecher ist wohl kaum zu finden... Ein Jahr später, am 24. Mai 1984, unterstreicht François Mitterrand vor dem Parlament in Straßburg erneut dessen Bedeutung: „Ich bin mir voll und ganz der Ehre bewusst, vor einer Versammlung zu sprechen, die 270 Millionen Frauen und Männer vertritt, die in Kürze erneut aufgerufen sind, in ihrem Heimatland den grundlegenden demokratischen Akt der Wahl eines Parlaments zu vollziehen.“²⁴⁶ Welche Legitimität wird dem Parlament innerhalb eines Jahres von zwei amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates beigemessen! Beim Gipfeltreffen von Stuttgart im Juni 1983 wurde dieses demokratische Ansinnen, das das Erscheinen des amtierenden Ratspräsidenten vor den europäischen Abgeordneten darstellt, im Übrigen beschlossen. Jeder dieser Besuche stellt von nun an eine Demonstration der symbolischen Autorität des Europäischen Parlaments im Kleinen dar. Und einen weiteren Schritt hin zum Erwerb neuer Befugnisse, insbesondere im Bereich der Kontrolle der Exekutive.

Einige außerordentliche Besuche zum Ende der Wahlperiode 1984-1988 verleihen dem Europäischen Parlament noch mehr Glanz. Im Juni 1988 spricht der Dalai Lama über die Lage in Tibet und hebt die Vorteile des europäischen Modells und des gemeinschaftlichen Europas hervor. Er bringt den Wunsch zum Ausdruck, dass sich die chinesische Regierung an diesem Modell orientiert, um einen Dialog mit den verschiedenen Landesteilen, darunter Tibet, zu führen. Das Europäische Parlament steigt in die internationale Politik ein. Ebenfalls vor den europäischen Abgeordneten zeichnet Papst Johannes Paul II am 11. Oktober 1988 ein umfassendes Bild des europäischen Einigungswerks: Die Reiche der Vergangenheit, die versuchten, ihre Herrschaft auf die Gewalt und die Assimilationspolitik zu gründen, seien alle gescheitert. Ihr Europa werde das Europa des freien Zusammenschlusses aller seiner Völker und der gemeinsamen Nutzung des vielgestaltigen Reichtums seiner Vielfalt sein. Andere Nationen könnten sich natürlich den heute hier vertretenen anschließen. Sein Wunsch als oberster Hirte der Universalkirche, der aus Osteuropa komme und die „Erwartungen der slawischen Völker – dieser anderen Lunge unserer europäischen Heimat“ kenne, sei es, „dass Europa sich souverän freie Institutionen gibt und eines Tages sich in die Dimensionen entfalten kann, die die Geografie und mehr noch die Geschichte ihm gegeben haben.“ Wie könne er dies nicht wünschen, da die vom christlichen Glauben inspirierte Kultur die Geschichte aller Völker unseres einzigen Europas, der griechischen, lateinischen, germanischen und slawischen Völker, zutiefst geprägt habe, „allen Wechselfällen zum Trotz und jenseits gesellschaftlicher und ideologischer Systeme“? Alle europäischen Nationen hätten sich in ihrer Geschichte durch ihre Offenheit gegenüber der Welt und den lebenswichtigen Austausch mit den Völkern anderer Kontinente ausgezeichnet. Niemand könne sich vorstellen, dass sich ein geeintes Europa in seinem Egoismus verschließe. Wenn es mit einer Stimme spreche und seine Kräfte bündele, könne es noch mehr als bisher neue Mittel und Energien für die große Aufgabe der Entwicklung der Länder in der Dritten Welt aufbringen, vor allem derjenigen, die bereits traditionell Verbindungen zu Europa unterhielten. Das Abkommen von Lomé, das zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und den Vertretern von 66 Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik geführt habe, sei in vieler Hinsicht beispielhaft. Die europäische Zusammenarbeit werde umso glaubwürdiger und fruchtbarer sein, wenn sie ohne den Hintergedanken einer Herrschaft mit dem Ziel fortgesetzt werde, den armen Ländern dabei zu helfen, ihr eigenes Schicksal in die Hand zu nehmen. Und als wollte der

²⁴⁵ Europäisches Parlament, Bericht von Helmut Kohl vor dem Europäischen Parlament, 30.6.1983, s. ABl. Nr.°1-301 vom 30.6.1983, S. 18-24.

²⁴⁶ Europäisches Parlament, Aussprachen, Rede von François Mitterrand, 24.5.1984.

Heilige Vater die Abgeordneten auffordern, sich um dieses Projekt für Europa zu kümmern, beendete er seine Rede, indem er sich mit folgenden Worten an den Parlamentspräsidenten und die europäischen Abgeordneten wandte: Als er ihre Einladung, vor dem Hohen Haus zu sprechen, angenommen habe, habe er die Millionen von Männern und Frauen vor Augen gehabt, die sie verträten. Sie hätten ihnen als Abgeordneten die große Aufgabe übertragen, die menschlichen Werte – kulturelle und geistige Werte – zu bewahren und weiterzuentwickeln, die das Erbe Europas ausmachten und der beste Schutz seiner Identität, seiner Freiheit und seines Fortschritts seien. Er bete zu Gott, ihnen Inspiration und Stärke zu geben²⁴⁷.

Auch die Präsidenten der Kommission haben die Gewohnheit, vor dem Europäischen Parlament zu sprechen und so ihr Interesse an der Institution zum Ausdruck zu bringen. Indirekt kommt dies einer Art „demokratischer Einführung“ in ihr Amt gleich, für die im Wesentlichen die Staats- und Regierungschefs zuständig sind. Der Auftritt der Präsidenten der Exekutive vor dem Europäischen Parlament wird im Übrigen dadurch erleichtert, dass sie zuweilen ehemalige europäische Abgeordnete sind. Gaston Thorn erinnert sich bei seinem ersten Besuch im Parlament als Präsident der Kommission andächtig: Jeder unter den Abgeordneten werde verstehen, dass er nur schwer die Rührung verbergen könne, die er beim Betreten des Plenarsaals verspüre, da er dem Hohen Haus zehn Jahre angehört habe, dort mit ihnen im Juni 1979 gewählt worden sei, vier Mal als Ratspräsident teilgenommen habe und im

Foto 18: Am 11. Juni 1986 unterzeichnen die Vertreter des Europäischen Parlaments (Pierre Pflimlin, Mitte), des Rates (Hans van den Broek, links) und der Kommission (Jacques Delors, rechts) in Straßburg eine gemeinsame Erklärung, in der jede Form von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verurteilt wird



²⁴⁷ Rede von Johannes Paul II, 11.10.1988, in: *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*. Bd. XI, 3, Rom, Libreria Editrice Vaticana. S. 1171-1179.

Saal noch so viele vertraute Gesichter sehe²⁴⁸. Diese Bedeutung misst auch Jacques Delors²⁴⁹, ebenfalls ehemaliger Abgeordneter, dem Parlament bei seiner Rede zur Amtsübernahme bei. Er erklärt, die Kommission wolle auf die Aufrufe und Hoffnungen aller derjenigen reagieren, die in diesem Parlament die Flamme des europäischen Ideals am Leben erhielten. Sie wolle dem durch eine sorgfältige Berücksichtigung der Entschlüsse, Stellungnahmen und Arbeiten des Parlaments nachkommen und zu dem unverzichtbaren Sprung nach vorn beitragen, um ihrer aller Perspektiven zu erweitern und ihr Handeln zu verstärken. Auch hier können sich Simone Veil und Pierre Pflimlin angesichts dieser beiden Antrittsreden nur über die Sichtbarkeit freuen, die das Europäische Parlament durch die Worte und die Anwesenheit des Kommissionspräsidenten anlässlich seiner Amtsübernahme im gewählten Parlament gewinnt.

Das Europäische Parlament beschäftigt sich anschließend immer stärker mit dem Bereich der Menschenrechte. Für seine Mitglieder sollten Wortmeldungen und Maßnahmen zu diesem Thema die Glaubwürdigkeit und Sichtbarkeit sichern. Ab 1979 werden Maßnahmen ergriffen, um Einfluss auf die argentinische Militärjunta oder auch das türkische Militär zu nehmen, das 1980 die Macht mit einem Staatsstreich übernommen hatte.²⁵⁰ Diese Entwicklung ist sicherlich nichts Neues für die Institution, beschleunigt sich aber mit den allgemeinen Direktwahlen zum Europäischen Parlament. Den Statistiken von Janne Majaniemi sind folgende Zahlen zu entnehmen: Zwischen 1958 und 1979 verabschiedet das Europäische Parlament 22 Entschlüsse zu den Menschenrechten, zwischen 1979 und 1984 sind es 145. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die intensive Tätigkeit in diesem Bereich durch die Geschehnisse im Ostblock (Polen, Dissidenten usw.) begünstigt wird. Das Interesse der Abgeordneten am Schutz der Grundfreiheiten kommt im Übrigen vor allem gegenüber dem kommunistischen Block zum Ausdruck. Durch das Petitionsrecht der europäischen Bürger wird die Sichtbarkeit der Institution noch weiter verstärkt. Es ermöglicht den Bürgern, Anliegen vorzubringen, die sie der Kommission oder dem Rat nur schlecht vortragen können. In der ersten Wahlperiode des gewählten Parlaments werden 526 Petitionen eingetragen. Ihre Zahl steigt allein für die zweite Wahlperiode auf 1956. Für die europäischen Abgeordneten ist dies ganz eindeutig eine Möglichkeit der Annäherung an die Bürger.

3.2 – Annäherung an die Bürger

Die Institution tendiert dazu, sich auf bürgernahe Politikbereiche zu konzentrieren, bei denen das Parlament Entwicklungen erwartet.²⁵¹ Die bevorzugten Themen zeichnen sich nach und nach ab: Umwelt, Menschenrechte, Kultur, Bildung, soziale Probleme, Verbraucherschutz. Das Parlament möchte als Anlaufstelle für die Anliegen der Bürger fungieren. Dieser Wunsch führt auch zu Kritik an den Ansätzen der anderen Organe: Der Rat gilt so als zu stark von nationalen Interessen geprägt, die Kommission als zu stark mit dem Rat verbunden und zu häufig Opfer mächtiger länderübergreifender Interessengruppen. Die europäischen Abgeordneten

²⁴⁸ P. Ludlow, „Relations avec le Parlement européen“, in É. Bussière, V. Dujardin, M. Dumoulin, P. Ludlow, J.-W. Brouwer und P. Tilly (Hrsg.): *La Commission européenne (1973-1986). Histoire et mémoires d'une institution*. Luxemburg: OPOCE, 2014. S. 235-246.

²⁴⁹ *ebd.*

²⁵⁰ Europäisches Parlament: Bericht im Namen des Politischen Ausschusses zur Lage der Menschenrechte in der Türkei, Berichterstatter R. Balfe, PE 98.572, Dok. A 2 – 117/85 A, 1985, 47 S.

²⁵¹ A. É. Gfeller, W. Loth und M. Schulz: „Democratizing Europe, Reaching out to the Citizen? The Transforming Powers of the European Parliament“, in: *Journal of European Integration History*. Nr. 1, Bd. 17, 2011, S. 5-13.

werden so zu „Großabnehmern“ des Eurobarometers, das als Spiegel der Erwartungen der europäischen Bürger gilt. Durch diese Legitimierung gegenüber der Öffentlichkeit oder der Bürger werden bestimmte Initiativen begünstigt. Doch diesem Wunsch steht auch Einiges im Weg: Angefangen von der geringen Sichtbarkeit eines Abgeordneten im Vergleich zu seinen Kollegen in den nationalen Parlamenten bis hin zur mangelnden Medienberichterstattung über die Arbeit und die Debatten des Europäischen Parlaments trägt alles zu einem distanzierten Verhältnis zwischen dem Abgeordneten und seinem Wähler bei. Die Abgeordneten schließen sich daher Netzen und Gruppen an, die zur Gestaltung der öffentlichen Politik der Gemeinschaft beitragen. Mit nichtstaatlichen Organisationen (NGO), Vertretern öffentlicher Interessen und Verbänden erreichen sie in einigen Bereichen Fortschritte. Dieses Vorgehen begünstigt die Bildung interfraktioneller Arbeitsgruppen, in denen Abgeordnete aus unterschiedlichen politischen Richtungen zusammenkommen und sich mit konkreten Problemen beschäftigen. Diese Arbeitsgruppen fördern teils Ziele der föderalen Integration, teils setzen sie sich für Gruppeninteressen ein oder mobilisieren für wichtige gesellschaftliche Themen. Sie ermöglichen das Zusammentreffen von politischen Akteuren, Bürgervereinigungen oder Lobbygruppen und bilden einen Rahmen, in dem Kontakte geknüpft werden, die eine Profilierung des Europäischen Parlaments gegenüber der Gesellschaft und den anderen Institutionen fördern.

Zunächst ist vielleicht wichtig, darauf hinzuweisen, dass sich die nationalen Verfahren für die Wahl der Abgeordneten auf das Verhältnis auswirken, das zwischen ihnen und den europäischen Wählern besteht. Seit den ersten allgemeinen Wahlen gab der Wahlkampf vor allem Anlass zu innenpolitischen Debatten.²⁵² Wer kennt die europäischen Abgeordneten, sobald die Wahlen abgeschlossen sind – einmal abgesehen von führenden politischen Persönlichkeiten, die in das Europäische Parlament einziehen? Oder wer kennt seinen europäischen Abgeordneten? Dies gilt noch stärker nach 1984, als die Zahl der Doppelmandate abnimmt. Der europäische Abgeordnete verdankt seine Wahl weniger den Bürgern, sondern vielmehr der Partei, die ihn unterstützt, auf einen guten Listenplatz gesetzt hat und ihm erneut ihr Vertrauen ausspricht oder auch nicht. Zu diesen allgemeinen Feststellungen kommen anschließend nationale Überlegungen hinzu. In Frankreich nehmen diese Merkmale tendenziell zu. Doch in Belgien, wo die Wähler die auf den Listen bestehende Reihenfolge ändern können, besteht ein persönlicheres Verhältnis zwischen Politikern und Wählern. So erklärt eine wallonische Abgeordnete, wolle sie in ihrem Wahlkreis wiedergewählt werden, müsse sie den Kontakt zu den Menschen aufrechterhalten. Das gleiche Prinzip gilt in Irland, wo die Kandidaten als Einzelpersonen antreten können. Allgemein bemühen sich die Abgeordneten, eine Verankerung auf der lokalen Ebene zu erhalten. Dies geschieht über lokale Organisationen der Parteien und durch den Kontakt zu sozioprofessionellen Kreisen, die sich für europäische Fragen interessieren. Einige Abgeordnete nehmen auch an Veranstaltungen und Diskussionen teil, vor allem mit den Agrarverbänden ihres Herkunftslands. Für den Abgeordneten beginnt nun ein „Doppelleben“ zwischen Brüssel und seinem Wahlgebiet. Im Vergleich zu einigen seiner Kollegen ist diese Dualität für einen britischen Abgeordneten, der in einem territorialen Wahlkreis gewählt wurde, fester Bestandteil seiner Aufgabe. Die britischen Abgeordneten sind ständig präsent, kommen jedes Wochenende nach Hause zurück und halten regelmäßige Treffen mit den lokalen Ausschüssen ihrer Partei ab. Die Sichtbarkeit des britischen Abgeordneten vor Ort ist eine

²⁵² Vgl. B. Wassenberg: „La campagne pour les élections européennes de 1979 en France et en Allemagne: l'image de l'Europe“, in: M.-T. Bitsch, W. Loth und C. Barthel (Hrsg.): *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne*. Brüssel: Bruylant, 2007. S. 263-284.

Voraussetzung für seine Wahl. Doch trotz ihres lokalen Engagements ist überall das Gleiche festzustellen: Sie sind weniger bekannt als die nationalen Abgeordneten.

Foto 19: In den 1980er Jahren wird im Europäischen Parlament eine Kommunikationspolitik eingeführt, die umfangreiche technische Hilfsmittel vorsieht



Wie kann der Bekanntheitsgrad verbessert werden? Kann der europäische Abgeordnete eine Vermittlerrolle zwischen seiner Region, seinem Land und der Gemeinschaft spielen? Seine Kenntnis der europäischen Themen kann ihm auf nationaler beziehungsweise regionaler Ebene tatsächlich nützlich sein. Einige Autoren unterscheiden im Zeitraum 1979-1989 zwischen mehreren Arten von europäischen

Abgeordneten. Da sind zunächst außergewöhnliche Persönlichkeiten, die wegen ihrer früheren Ämter bekannt sind und an den großen Debatten teilnehmen. Willy Brandt²⁵³ gehört 1979 zu ihnen. Zu dieser Kategorie können überdies Altiero Spinelli, Mariano Rumor, Simone Veil und viele andere gezählt werden. Ihnen kommt das Verdienst zu, die Institution bei den Bürgern bekannt zu machen. Einer zweiten Kategorie sind Abgeordnete zuzurechnen, die ihre Karriere auf nationaler Ebene beendet haben und in Straßburg einen Notbehelf gefunden haben. Hans-Gert Pöttering hatte in Bezug auf sie folgende provokante Formulierung verwendet: „*Hast du einen Opa, schick ihn nach Europa.*“²⁵⁴ Zu dieser Gruppe gehören auch jüngere Abgeordnete, die zuweilen nationale Wahlen verloren haben. Am zahlreichsten schließlich sind die Abgeordneten, die im Europäischen Parlament einen Rahmen finden, der es ihnen ermöglicht, Themen voranzubringen, die ihnen am Herzen liegen. Sie sind im Allgemeinen nützlich für ihre Regionen oder für die Interessen der Gruppen, die sie vertreten.

Das Petitionsrecht existiert zwar seit der Amtsübernahme der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, doch erst 1987 richtet das Europäische Parlament einen Petitionsausschuss ein. Viele werfen der Europäischen Gemeinschaft ein Demokratiedefizit und die fehlende Nähe zu den Bürgern vor.²⁵⁵ Mit den allgemeinen Direktwahlen zum Europäischen Parlament sollte dieses Problem behoben werden, indem die Legitimität der europäischen Versammlung gestärkt, sie aber auch aufgefordert würde, engere Beziehungen zu den europäischen Wählern zu entwickeln. Als Organ zur Vertretung

²⁵³ Hier sei verwiesen auf seine Ausführungen vor dem Europäischen Parlament, insbesondere seine Rede vom 18.11.1981, s. ABl. Nr.°1-227 vom 18.11.1981.

²⁵⁴ Gespräch mit Hans-Gert Pöttering, Bonn, 14. Dezember 2017.

²⁵⁵ Siehe R. Rohrschneider: „The democracy deficit and mass support for an EU-wide government“, in: American Journal of Political Science. 46(2), 2002. S. 463-75. R. Blondel, R. Sinnott und P. Svensson, *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

der Demokratie innerhalb der EWG hat das Europäische Parlament also die besondere Aufgabe, mit dem Bürger zu kommunizieren.

Für die europäischen Abgeordneten ist es jedoch nicht einfach, regelmäßige und direkte Kontakte zur europäischen Wählerschaft zu knüpfen, die 1979 aus 346 Millionen Personen besteht. Dieser Kontakt findet sicherlich mehr und mehr über die Lobbytätigkeit und die ständige Inanspruchnahme der europäischen Abgeordneten durch Interessengruppen statt, die sich um die Berücksichtigung ihrer Standpunkte beziehungsweise ihres Fachwissens in den Dokumenten, Berichten und Entschlüssen des Europäischen Parlaments bemühen²⁵⁶. Dabei handelt es sich jedoch nicht um direkte Verbindungen zwischen dem europäischen Abgeordneten und dem europäischen Bürger. Diese Beziehung wird durch mehrere Faktoren erschwert, selbst noch nach den allgemeinen Wahlen im Jahr 1979.

Erstens wird der Wahlkampf in den Jahren 1979, 1984 und 1989 nicht zu Themen von europäischem Interesse geführt. Die europäischen Wahlen werden auf nationaler Ebene in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft durchgeführt, die Kandidaten müssen die nationale und nicht die europäische Agenda vermitteln.²⁵⁷ Durch den Wahlkampf wird das Europäische Parlament also für die Öffentlichkeit nicht sichtbar. Infolgedessen sind die europäischen Abgeordneten bei den europäischen Bürgern wenig bekannt und geschätzt.²⁵⁸ Zweitens fördern die Modalitäten der europäischen Wahlen nicht unbedingt einen engen Kontakt zwischen den zur Wahl stehenden Kandidaten und ihren Wählern. Mit Ausnahme Großbritanniens²⁵⁹ wird in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vornehmlich das Verhältniswahlrecht angewendet, wodurch die gesamte Aufmerksamkeit auf die Listen der Parteien und nicht auf die Stimme des einzelnen Wählers gerichtet ist. Im Vereinigten Königreich, wo jeder Mandatsträger einen Wahlkreis vertritt, muss der Abgeordnete präsent sein. Er erhält täglich Schreiben der Wähler, veranstaltet Informationssitzungen zur europäischen Gesetzgebung und unterhält Kontakte zu den lokalen Verbänden und Gruppierungen, wie dies auch ein nationaler Abgeordneter tut. Mit der Ausnahme, dass der europäische Abgeordnete, wie viele britische Mitglieder des Europäischen Parlaments bedauern, weder den gleichen Einfluss noch die gleiche Anerkennung wie die Abgeordneten in Westminster hat. Die Mitglieder des Unterhauses lassen die Mitglieder des Europäischen Parlaments zuweilen einen Hauch von Herablassung spüren.²⁶⁰ In einigen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft gibt es trotz des Verhältniswahlrechts gewisse Unterschiede: Während in Frankreich das Verhältniswahlrecht auf nationaler Ebene zu einer relativ großen Distanz zwischen Abgeordneten und Bürgern führt, erfordert das in Belgien oder Irland bestehende System der Vorzugsstimmen einen stärkeren Kontakt zu den Wahlkreisen. Ein belgischer Abgeordneter erklärt, er sei regelmäßig vor Ort.²⁶¹ Selbst in Deutschland, wo ein gemischtes Wahlsystem besteht, unterstreichen die Abgeordneten, dass eine Nähe zu ihren Wählern vor Ort notwendig sei. Obwohl sie keine lokalen Mandatsträger seien, hätten sie ein Büro vor Ort und arbeiteten mit den Parteigremien zusammen, bestätigt

²⁵⁶ O. Costa und F. Saint Martin: *Le Parlement européen*, op. cit., S. 116.

²⁵⁷ Siehe B. Wassenberg: *Les positions françaises et allemandes devant l'Union politique à partir de 1979*, op. cit.

²⁵⁸ M. Rambour, „Les oppositions à l'Europe sont-elles structurées politiquement?“, in: M. Libera, S. Schirmann und B. Wassenberg (Hrsg.): *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*. Stuttgart: Steiner Verlag, 2016. S. 93.

²⁵⁹ A.-C. L. Knudsen: „The European Parliament and Political Careers at the Nexus of European Integration and Transnational History“, in: J. Laursen (Hrsg.): *The Institutions and Dynamics of the European Community (1979-83)*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014. S. 76-97.

²⁶⁰ M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 313.

²⁶¹ *ebd.*, S. 306.

ein deutscher Sozialdemokrat, fügt jedoch hinzu, dass er seiner Tätigkeit in Deutschland nicht mehr als 15 bis 20 % seiner Arbeitszeit widme.²⁶² Für die meisten lokalen Wähler ist Straßburg jedoch sehr weit weg. Die Abgeordneten leiden zweifellos unter dieser Distanz beziehungsweise einer Entfremdung gegenüber ihrer Wählerschaft. Im Laufe der Wahlperioden des Europäischen Parlaments werden die Bemühungen der Abgeordneten, ihre Beziehungen zu den Bürgern zu verbessern, jedoch immer sichtbarer. So ist den französischen Abgeordneten beim zweiten Europawahlkampf im Jahr 1984 in Frankreich bewusst, dass das Parlament weiterhin sehr wenig bekannt und fern ist. Sie wollen etwas dagegen unternehmen. Nicole Fontaine, eine Kandidatin des Centre des démocrates sociaux (CDS), schlägt daher vor, die Mitglieder ihrer Partei regelmäßig über die europäischen Dossiers zu informieren und Veranstaltungen zu Europa für Verbände und Schulen durchzuführen²⁶³. In Frankreich suchen die Abgeordneten den Kontakt zu landwirtschaftlichen Gruppen, einem wichtigen Teil der Wählerschaft, der von der Gemeinsamen Agrarpolitik stark betroffen ist. Es sei normal, dass er Informationen an die Hauptbetroffenen weitergebe, sagt in diesem Zusammenhang Bernard Thureau, Koordinator der Sozialdemokraten im Landwirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments, der von 1981 bis 1989 Abgeordneter in Straßburg war. Nach und nach werden die europäischen Abgeordneten folglich zu Vermittlern zwischen der lokalen Ebene und Brüssel.²⁶⁴ Sie müssen sich bemühen, innerhalb ihres Fachgebiets im Europäischen Parlament die Interessen ihrer nationalen Wähler zu vertreten und gleichzeitig die Entscheidungen und den Stand der europäischen Gesetzgebung gegenüber ihrer Wählerschaft kommunizieren. Konkret heißt das beispielsweise, dass sie sich für die Interessen ihrer Region einsetzen müssen, wenn es um die Festlegung der Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geht. Es bedeutet jedoch auch, dass sie den territorialen Gebietskörperschaften die Bestimmungen und die Funktionsweise der europäischen Fonds erläutern müssen, damit diese Anträge bei der Europäischen Gemeinschaft einreichen können.²⁶⁵

Das größte Hindernis beim Kontakt zwischen dem Bürger und seinem europäischen Abgeordneten ist jedoch fraglos der sehr spezielle Kosmos, der in Straßburg besteht: ein enger Kreis mit eigenen Regeln und einer zugleich mehrsprachigen und technischen Arbeitsweise. So betreffen die Dokumente des Europäischen Parlaments zur Werbung für Zigarettenmarken, zu CO₂-Emissionen oder zu den Normen für Autoabgase zwar den Alltag der Bürger, aber gleichzeitig – und verstärkt nach der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 – verschwinden diese Texte hinter einer Vielzahl hochtechnischer Vorschriften, die für die Bürger nicht leicht zugänglich sind. Für die Abgeordneten selbst erschwert diese Fachlichkeit die Lage. Gordon Adam erinnert sich, dass das Programm ESPRIT im Bereich Energie und Forschung für den Haushalt 1981 entscheidende Bedeutung hatte, sie hätten es aber mit europäischen Rechnungseinheiten zu tun gehabt, niemand habe wirklich gewusst, wie viel das in Landeswährung gewesen sei.²⁶⁶ Wie können der europäischen Öffentlichkeit wirkungsvoll bestimmte Normen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften für die Umsetzung der Bestimmungen über den freien Verkehr im Binnenmarkt vermittelt werden? Ein mit der Straßburger Welt vertrauter

²⁶² *ebd.*

²⁶³ *ebd.*, S. 308.

²⁶⁴ O. Costa und F. Saint Martin: *Le Parlement européen*, op. cit, S. 125.

²⁶⁵ F. Marx: *EG-Regionalpolitik, Fortschritt und Stagnation im Spannungsfeld von Integrationsziel und nationalstaatlichen Interessen*. Aachen: Heredit, 1992.

²⁶⁶ Gespräch mit Gordon Adam, Brüssel, 30. Mai 2017.

Abgeordneter erklärt das Paradox wie folgt: Früher hätten sie sich eher mit großen Problemen wie den Menschenrechten oder der Sicherheit in der Welt befasst. Heute seien sie im Räderwerk des Binnenmarkts gefangen.²⁶⁷ John Purvis erinnert sich in diesem Zusammenhang, dass das Europäische Parlament eine Mitentscheidungsbefugnis bei den Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt hatte, aber Binnenmarktvorschriften alles oder nichts bedeuten und für jeden beliebigen Bereich gelten konnten. Dies sei ein großer Schritt nach vorn gewesen.²⁶⁸

Diese Schwierigkeit einer unmittelbaren und ungehinderten Kommunikation mit den Wählern ist auch eine Folge der eher wirtschaftlich ausgerichteten Prioritäten der Europäischen Gemeinschaft in den Jahren zwischen 1979 und 1989. Ab 1987 bestand das Ziel darin, den wirtschaftlichen Binnenmarkt zu verwirklichen, eine Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu begründen und sich um Innovation, Forschung und Verkehr zu kümmern. Ursula Braun-Moser bestätigt das: Zwischen 1984 und 1989 sei sie Mitglied des Verkehrsausschusses gewesen. Sie hätten sich mit der Liberalisierung des Luftverkehrs, der Telekommunikation, der Post, des Schienenverkehrs beschäftigt. Es habe zahlreiche Liberalisierungsinitiativen gegeben, einschließlich für den Bankensektor.²⁶⁹ Andere Bereiche, die für den Bürger eher von Interesse sein konnten, wie Bildung oder Kultur, waren damals nicht von großer Bedeutung. José María Gil-Robles, der 1989 Mitglied des Europäischen Parlaments wird, bestätigt das: Der Haushalt für die Kultur sei jämmerlich gewesen. Sie hätten sich um eine europäische Kultur bemüht, aber die Staaten hätten sich die Kultur vorbehalten, daher sei dies eine sehr rhetorische Übung gewesen.²⁷⁰

Um die zwischen europäischen Abgeordneten und ihren Wählern entstehende Kluft zu überwinden, beschließt das Europäische Parlament, eine Besucherpolitik in Straßburg einzuführen. Während der Sitzungswochen können so mehr als hundert Gruppen an den Debatten des Europäischen Parlaments teilnehmen (Verbände, Schüler aus der Sekundarstufe, Studentengruppen, ...) Ein für die Besucher zuständiger Verwaltungsdienst organisiert das Kommen und Gehen der Gruppen europäischer Bürger: Sie werden vor Ort von einem Beamten zu einer Informationsveranstaltung empfangen. Sie können eine Stunde lang auf der Tribüne des Plenarsaals an der Debatte teilnehmen und werden anschließend zu einem Mittagessen im Restaurant des „Salon Vert“ im Parlamentsgebäude eingeladen. Um die Kontakte zwischen Bürgern und europäischen Abgeordneten zu fördern, haben Letztere das Recht, zwei Besuchergruppen jährlich auf Kosten des Parlaments einzuladen. Handelt es sich dabei um lokale Mandatsträger oder Verbände, unterstützt das die Abgeordneten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe als Vermittler zwischen der europäischen und der lokalen Ebene: Sie beantworten Fragen, die sich sowohl auf die Arbeitsweise des Europäischen Parlaments im Allgemeinen als auch konkretere Themen wie den Sitz des Parlaments, das Systems zur Aufteilung der europäischen Subventionen oder die Ausarbeitung der europäischen Rechtsvorschriften beziehen können. Die Verwaltung betont, dass sie über diese Maßnahmen vor allem Gruppen von Multiplikatoren erreichen will, die anschließend die Informationen zum Europäischen Parlament auf nationaler Ebene weitergeben.²⁷¹ Allerdings nutzen viele Gruppen die Besuche eher für touristische Zwecke und sind nicht unbedingt glühende Verfechter des europäischen Gedankens.

²⁶⁷ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 353.

²⁶⁸ Gespräch mit John Purvis, Brüssel, 30. Mai 2017.

²⁶⁹ Gespräch mit Ursula Braun-Moser, Brüssel, 30. Mai 2017.

²⁷⁰ Gespräch mit José Maria Gil Robles, Brüssel, 30. Mai 2017.

²⁷¹ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 355.

Zudem hat die tägliche Arbeit der europäischen Abgeordneten einen immer technischeren Charakter, davon sind auch die Debatten des Europäischen Parlaments betroffen. Es gibt nur wenige Gelegenheiten, bei denen die Besucher größere Debatten über aktuelle internationale Fragen oder ein aufsehenerregendes Ereignis im Sitzungssaal in Straßburg miterleben können. Selbst die europäischen Abgeordneten beschwerten sich, es geschehe immer alles im Übermaß. Die Debatten werden durch „eine Vielzahl technischer Fragen“ behindert, da die dem Europäischen Parlament vorgelegten Texte zunehmend in den Bereich der Ordnungspolitik fallen. Das Nebensächliche zähle mehr als das Wesentliche, es herrsche eine Begeisterung für das Detail, gesteht so ein Abgeordneter ein.²⁷² Es gibt jedoch einige Ausnahmen. Während der ersten Wahlperiode des Europäischen Parlaments nach 1979 ergreift Marco Pannella, Mitglied der italienischen radikalen Partei, regelmäßig das Wort, um zu einer aktuellen Frage Stellung zu nehmen oder die Einflussnahme der großen Parteien auf die Tagesordnung der Plenartagung in Straßburg zu kritisieren²⁷³. Er nutzt die dreiminütige Redezeit, die jedem Abgeordneten in Form von Fragen zur Geschäftsordnung zur Verfügung steht, und setzt sich in Szene: Er erhebt sich von seiner Bank der Fraktionslosen, um das Wort zu ergreifen und seine Minirede zu halten. Die Störung des routinemäßigen Ablaufs der Sitzungen in Straßburg wird von den einen humorvoll aufgenommen, von den anderen als unerträglich bezeichnet. Für den zuschauenden Bürger wird das Europäische Parlament so aber zu einer spannenden Bühne. Ein weiteres aufsehenerregendes Ereignis ist zweifellos der Besuch von Papst Johannes Paul II 1988 im Europäischen Parlament und der Zwischenfall, den der nordirische Pfarrer Ian Paisley hervorruft. Paisley, der mit Ketten an seinen Abgeordnetenstuhl im Plenarsaal von Straßburg gefesselt ist, schwenkt ein rotes Plakat mit der Aufschrift „Papst Antichrist“, bevor er von Präsident Plumb von der Sitzung ausgeschlossen und von den Sicherheitskräften mitsamt seinem Sitz hinausgetragen wird.²⁷⁴ Dieser Vorfall war jedoch inszeniert. Präsident Plumb hatte den Papst im Vorfeld nämlich gewarnt und ihm erklärt, dass er den irischen Abgeordneten laut Geschäftsordnung erst ausschließen könne, wenn er

Foto 20: Am 11. Oktober 1988 spricht Papst Johannes Paul II vor dem Europäischen Parlament



²⁷² *ebd.*, S. 352.

²⁷³ *ebd.*, S. 123

²⁷⁴ „Jean-Paul II à Strasbourg en 1988: un tout autre voyage mais de communes préoccupations“, abrufbar unter www.la-croix.com (2.3.2018).

dreimal hintereinander zu Ordnung gerufen worden sei. Der Papst soll ihm, nachdem er das gehört hatte, „*You are the boss*“ geantwortet und damit seine Zustimmung zum Verfahren gegeben haben²⁷⁵. Ein solches Ereignis ist natürlich eine Gelegenheit, das Europäische Parlament einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen: Die europäischen Medien berichten ausführlich darüber.

Dieser Vorfall zeigt, dass für die Kontakte zu den europäischen Bürgern eine Presse- und Öffentlichkeitspolitik beziehungsweise die Konzipierung einer echten Kommunikationspolitik unverzichtbar sind.

3.3 Eine Kommunikationspolitik

Die fehlende Sichtbarkeit und die Kommunikationsdefizite im Hinblick auf die Arbeit des Europäischen Parlaments bleiben bei der Verwaltung nicht unbemerkt.²⁷⁶ Ab den ersten allgemeinen Wahlen im Jahr 1979 wird nach und nach eine Kommunikationspolitik geschaffen. Dies ist für die europäischen Abgeordneten nicht immer leicht zu akzeptieren.²⁷⁷ Die meisten von ihnen halten eine Arbeit mit einem Pressedienst des Parlaments für ausreichend, der in Pressemitteilungen über die wesentlichen Arbeiten bei den Plenartagungen berichtet.²⁷⁸ Die Informationsbeauftragten im Europäischen Parlament wissen jedoch, dass dies nicht ausreicht, um ein breites Echo in der Öffentlichkeit zu erzielen. Zwischen 1983 und 1990 wird der Haushalt der Generaldirektion Information und Öffentlichkeitsarbeit (GD 4), die für die Kommunikation zuständig ist, schrittweise verdoppelt.²⁷⁹ Mit diesen Haushaltsmitteln sollen Kommunikationsinstrumente für die Gebäude in Straßburg und in Brüssel entwickelt werden. Mehr als die Hälfte der Mittel wird für den Empfang der Besucher vorgesehen. Aber das Europäische Parlament beginnt auch mit der Entwicklung gezielter Kommunikationsmaßnahmen (Konferenzen, Werbeveranstaltungen in Straßburg, Broschüren, Poster usw.) Für viele eher „traditionelle“ Abgeordnete sind diese modernen Kommunikationsverfahren für das Parlament ungeeignet, das für öffentliche Angelegenheiten zuständig ist; diese kommerziellen Techniken werden folglich als unangemessen und nutzlos verurteilt.²⁸⁰ Doch die Verwaltung des Europäischen Parlaments ist sich bewusst, dass eine echte Kommunikationspolitik entwickelt werden muss.

²⁷⁵ Gespräch mit François Brunagel, Straßburg, 22. Februar 2018.

²⁷⁶ É. Dacheux: „Rapprocher l'Europe des citoyens, une nécessité? Analyse critique de la politique de communication des institutions européennes“, in: *Recherches en communication*. Nr. 18, 2002.

²⁷⁷ Vgl. Europäisches Parlament, Bericht Oostlander zur Informationspolitik der Gemeinschaft (1993) und Entschließung zur Informationspolitik der Gemeinschaft (1993).

²⁷⁸ Gespräch mit François Brunagel, Straßburg, 22. Februar 2018.

²⁷⁹ Von 6 auf 13 Millionen Ecus, vgl. M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit., S. 253.

²⁸⁰ Gespräch mit François Brunagel, Straßburg, 22. Februar 2018.

Foto 21: Im Mai 1985 weckt der Besuch des amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan in Straßburg das Interesse von Medien und Öffentlichkeit an den Tätigkeiten des Europäischen Parlaments



Eine Kommunikationspolitik ist insbesondere wegen der geringen beziehungsweise nicht vorhandenen Präsenz der europäischen Medien und des fehlenden Interesses der nationalen Journalisten an den politischen Tätigkeiten des Europäischen Parlaments notwendig geworden. Für die europäischen Abgeordneten keine leichte Aufgabe. Karl von Wogau erinnert sich: Nach siebzehn Jahren im Europäischen Parlament habe die lokale Presse in Freiburg, die Badische Zeitung, schließlich einen Artikel über seine Arbeit in Straßburg veröffentlicht. Als

er sie gefragt habe, weshalb, hätten sie gesagt, Europa interessiere ihre Leser nicht.²⁸¹ Dennoch entwickelt das Parlament Strategien, um Journalisten der großen Medien nach Straßburg und Brüssel zu locken. Informationsbüros bestehen in den Hauptstädten aller Mitgliedstaaten und die GD III (Information und Öffentlichkeitsarbeit) setzt neue Kommunikationsinstrumente ein. Dazu gehört die Publikation *La Tribune de l'Europe*, die jeden Monat in allen Amtssprachen der Europäischen Gemeinschaft veröffentlicht wird, um die Bürger über die Tätigkeiten der Abgeordneten zu informieren. Ferner werden ein Briefing zu den Ausschüssen und ein Info-Memo zur Arbeit in Brüssel kostenlos verteilt. Zusätzlich zu den Printmedien können die akkreditierten Journalisten alle Plenartagungen in Straßburg auch von den dafür vorgesehenen Tribünen im Plenarsaal aus verfolgen.²⁸²

Trotz all dieser Bemühungen bleibt die Präsenz der Medien bei den Plenartagungen in Straßburg bis 1989 relativ gering. Auf europäische Fragen spezialisierte Journalisten, die in Brüssel ansässig sind, zögern häufig, nach Straßburg zu reisen. Trotz der sehr günstigen Arbeitsbedingungen, die das Europäische Parlament gewährt (insbesondere eine Übernahme der Reise- und Aufenthaltskosten), scheint die parlamentarische Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft die Presse nicht wirklich anzuziehen. Es gibt zwar Unterschiede zwischen den Ländern: Deutsche, Spanier, Briten und Griechen sind stärker präsent, wohingegen Belgier, Franzosen und Niederländer sich weniger für diese Fragen zu interessieren scheinen. Allgemein fehlt es an einer europäischen Öffentlichkeit, die die Aufmerksamkeit der Journalisten wecken könnte. Trotz zahlreicher unterstützender Informationen, die ihnen die Fraktionen zur Verfügung stellen („L'Agenda“ der Sozialistischen Fraktion, das „Bulletin Verts Europe“ der Fraktion der Grünen oder „La Lettre de l'Europe“, monatliche Veröffentlichung der Sammlungsbewegung der Europäischen Demokraten), wird nur relativ wenig über die Tätigkeit des Europäischen Parlaments berichtet. In den audiovisuellen Medien ist die Berichterstattung noch geringer: Es kommt nur äußerst selten vor, dass die großen öffentlichen Fernsehsender der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft eine

²⁸¹ Gespräch mit Karl von Wogau, Freiburg im Breisgau, 28. März 2018.

²⁸² M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 356.

Reportage zu einer Plenartagung des Europäischen Parlaments ausstrahlen. Dies geschieht nur bei Anwesenheit einer bekannten politischen Persönlichkeit, wie des Papstes oder eines Staatsoberhauptes (wie Ronald Reagan 1985)²⁸³. Häufig senden nur die BBC und TV5 regelmäßige Programme zum Parlament in Straßburg.

Hauptursache für die Abwesenheit der Medien ist jedoch sicherlich der eigentliche Gegenstand der Kommunikation. Da die parlamentarische Arbeit in Straßburg vor allem nach der Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 zunehmend technisch geworden ist, eignet sie sich weniger für Reportagen, die an die breite Öffentlichkeit gerichtet sind. Wie soll über Tausende von Berichten, Entschließungen, Änderungsanträge und sonstigen Dokumente des Europäischen Parlaments berichtet werden, ohne den Leser oder den Hörer zu langweilen? Nur einige Fachmedien, insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich, kommen dabei sicherlich auf ihre Kosten. Wie der griechische Abgeordnete Georges Anastassopoulos erklärt, selbst ehemaliger Journalist, hätte es zuweilen einer brillanten Doktorarbeit bedurft, um über ihre Arbeit berichten zu können.²⁸⁴ Schließlich ist es angesichts der begrenzten Befugnisse des Europäischen Parlaments, das letztendlich (mit der Kommission als Initiator der Richtlinien und dem Rat als endgültigem Entscheidungsorgan) noch kein wirklicher Gesetzgeber ist, kaum verwunderlich, dass die Medien das Interesse an der demokratischen Institution der Gemeinschaft verlieren.

Damit die Kommunikation mit den Medien und dem Bürger funktionieren kann, muss eine neue europäische politische Kultur der Information geschaffen werden, mit der die Arbeit des Europäischen Parlaments als demokratischem, von der europäischen Bevölkerung legitimiertem Organ gewürdigt werden kann. Das bedeutet, sich in einen europäischen und grenzübergreifenden öffentlichen Raum einzufügen. Die Entstehung einer solchen Kultur braucht jedoch ihre Zeit. Sie entwickelt sich stärker nach der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht im Jahr 1992 und dem sich langsam ausbildenden Bewusstsein für ein demokratisches Defizit auf europäischer Ebene.

²⁸³ „L'Europe à Strasbourg: ils y étaient presque tous (et toutes)“, unter www.tchapp.alsace (2.3.2018).

²⁸⁴ M. Abélès: *La vie quotidienne au Parlement européen*, op. cit. S. 362.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Er habe die Wandlung des Europäischen Parlaments miterlebt. Als er ins Parlament gekommen sei, habe es keine Gesetzgebungsbefugnisse gehabt. Als er sein Amt als Parlamentspräsident nach dem Vertrag von Maastricht abgegeben habe, habe es Gesetzgebungsbefugnisse und das Recht besessen, den Kommissionspräsidenten zu wählen, und die Unionsbürgerschaft vertreten.²⁸⁵

In dieser Feststellung von Enrique Barón Crespo, der 1989 zum Präsidenten des Europäischen Parlaments gewählt wurde, kommt die Entwicklung der parlamentarischen Institution der Europäischen Gemeinschaft nach der ersten Europawahl im Jahr 1979 gut zum Ausdruck. Innerhalb von zehn Jahren hat sich das Europäische Parlament emanzipiert; es hat eine Schlüsselposition im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft, an der Seite der Kommission und des Rates, erworben und durchgesetzt. Das Europäische Parlament wird zu einem Förderer der europäischen Integration, zu einer treibenden Kraft und einem Garanten für die Demokratisierung der Gemeinschaft. Es wird auch zu einem Instrument der europäischen Identifikation und einem Werkzeug zur Stärkung der europäischen Identität.

Dieser neue Impuls im Europäischen Parlament geht weniger von der Europawahl selbst aus. 1979 ist das Europäische Parlament der breiten Öffentlichkeit kaum bekannt. Die Wahlverfahren in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind nicht harmonisiert und der Wahlkampf dreht sich hauptsächlich um Themen von nationalem Interesse. Trotzdem erscheint das Jahr 1979 als Zäsur. Nach den allgemeinen Direktwahlen zum Europäischen Parlament werden die bestehenden Errungenschaften konsolidiert. Die europäischen Abgeordneten sind selbst der Ansicht, dass sie durch die Wahl mehr Befugnisse, eine stärkere Anerkennung und einen Status erhalten müssen, der dem der anderen Organe des gemeinschaftlichen Dreigestirns entspricht. Aufgrund ihrer neuen demokratischen Legitimität können sich die europäischen Abgeordneten gegenüber der Kommission und den Mitgliedstaaten behaupten.

Die Wahl von Simone Veil zur Präsidentin ist sicherlich das Ereignis, mit dem der Erwerb neuer Befugnisse des Parlaments beginnt. Ihre Eröffnungsrede am 18. Juli 1979 ist ergreifend: „Denn zum ersten Mal in der Geschichte Europas, die so oft von Spaltungen, Feindseligkeiten und gegenseitiger Vernichtungswut geprägt war, haben die Europäer zusammen ihre Abgeordneten in eine gemeinsame Versammlung gewählt, die heute hier ... mehr als 260 Millionen Bürger vertritt,“ unterstreicht sie. Und Simone Veil fügt hinzu: „Diese Wahl stellt zweifellos für den Aufbau Europas nach der Unterzeichnung der Verträge wieder ein entscheidendes Ereignis dar.“²⁸⁶ Die politische Rolle des Europäischen Parlaments wird sich in der Tat rasch verfestigen und vertiefen. Das Präsidium des Europäischen Parlaments und die Abgeordneten werden als Erste davon profitieren. Sie alle werden sichtbarer, erhalten mehr Legitimität und bauen ein Fachwissen auf. Sie können sich gegenüber den anderen Organen und den gemeinschaftlichen Aufgaben immer stärker behaupten. Dies hat zweifellos zur Stärkung der Stellung des Europäischen Parlaments beigetragen.

Diese Stärkung geht jedoch nicht sofort mit einer Zunahme der Befugnisse des Europäischen Parlaments einher. Die Abgeordneten können sich zunächst durch die Nutzung der bestehenden Befugnisse allmählich gegenüber der Kommission und dem Rat durchsetzen.

²⁸⁵ Gespräch mit Enrique Barón Crespo, Brüssel, 30. Mai 2017.

²⁸⁶ Europäisches Parlament, Aussprachen 18.7.1979: Präsidentschaft von Simone Veil, S. 23.

Von Anfang an nutzen sie ihr neues institutionelles Gewicht, indem sie den Gemeinschaftshaushalt für 1980 ablehnen; dies ist das Ergebnis eines Kampfes, mit dem der Unterschied deutlich gemacht werden soll, der zwischen einer im Wesentlichen beratenden Versammlung und einem Parlament besteht, das künftig in allgemeinen Direktwahlen gewählt wird und seinen Wählern gegenüber *accountable* – rechenschaftspflichtig ist. Im folgenden Jahr, 1981, setzen die europäischen Abgeordneten einen institutionellen Ausschuss ein, der rasch zum „ideologischen Zentrum“ des Parlaments wird und in dem die Gründerväter der Europäischen Union – allen voran der Italiener Altiero Spinelli – aktiv sind, die eine Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse des Europäischen Parlaments fördern wollen. Doch erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 führt dieser lange Kampf zur Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit, mit dem das Parlament das Recht erhält, legislative Änderungsanträge in zweiter Lesung einzureichen.

Aber auch innerhalb des Europäischen Parlaments kann durch seine Arbeit und die Entwicklung des „Berufs“ des europäischen Abgeordneten allmählich eine Festigung der institutionellen Strukturen erreicht werden. Bis 1979 galt das Europäische Parlament oft als angenehmer Ort für nationale Abgeordnete am Ende der beruflichen Laufbahn, die in ihren Ländern keine wichtigen Posten mehr innehatten. Das Parlament wird häufig noch als Anhängsel betrachtet, als ein Ort, an dem man Abgeordnetenkollegen aus anderen Ländern treffen und einen dem Ansehen förderlichen internationalen Kontext nutzen oder auch eine angenehme Zeit bei Abendessen in Straßburg verbringen kann, ohne gesetzgeberische Aufgaben wahrzunehmen. Gegen dieses Bild eines „Wanderzirkus“ geht jedoch die neue Generation der Abgeordneten vor, die ab dem Jahr 1979 in das Europäische Parlament einziehen. Die Praxis der nationalen und europäischen Doppelmandate wird in der ersten Wahlperiode zwar noch fortgesetzt. Doch ab 1984 beginnen die europäischen Abgeordneten, ihr Amt in Straßburg als vollwertigen „Beruf“ wahrzunehmen. Sie sind in den Ausschüssen aktiv und erwerben Kenntnisse der „Blase“ des Europäischen Parlaments, was zur Erstellung zahlloser Berichte, Entschlüsse oder Änderungsanträgen führt. Überdies ist das Europäische Parlament auch die ideale Institution, um neue politische Initiativen vorzuschlagen. Gleich, ob es sich um den Binnenmarkt, institutionelle Reformen oder Vorhaben einer politischen Union handelt, erste Ideen werden stets innerhalb des Parlaments vorgelegt. Für Innovationen sei das Europäische Parlament der perfekte Impulsgeber, erklärt Karl von Wogau hierzu, der die europäische Politik der Institution über 30 Jahre lang, zwischen 1979 und 2009, verfolgt hat²⁸⁷. Dies habe sicherlich damit zu tun, dass das Parlament gegenüber der Kommission oder dem Rat mehr Spielraum besitze, um über den klassischen Verwaltungsrahmen der Gemeinschaft hinauszudenken.

In den ersten beiden Wahlperioden der gewählten Versammlung beginnt die politische Arbeit des Europäischen Parlaments, mehr und mehr der Tätigkeit eines nationalen Parlaments zu ähneln. Die beiden größten Fraktionen – die Sozialisten und die Christdemokraten –, die sich zu länderübergreifenden politischen Familien zusammengeschlossen haben, dominieren das politische Spiel des Parlaments, wobei die Europäische Volkspartei bis 1989 vorherrscht, bis die Sozialistische Partei Europas bei den Wahlen im Juni 1989 die Macht übernimmt. Ab 1984 führt das Prinzip der Verhältnismäßigkeit jedoch dazu, dass neue politische Kräfte, vor allem die Grünen und rechtsextreme Parteien wie der französische Front National, das Europäische Parlament als Forum zur Meinungsäußerung nutzen können. Das Europäische Parlament wird dadurch zu einem Ort, an dem vielfältige Debatten geführt werden und die demokratische Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses zum Ausdruck kommt.

²⁸⁷ Gespräch mit Karl von Wogau, Freiburg im Breisgau, 28. März 2018.

Auch dank wichtiger Persönlichkeiten erreicht das Europäische Parlament einen höheren Bekanntheitsgrad. Zunächst die Präsidenten: Simone Veil, Piet Dankert, Pierre Pflimlin, Henry Plumb und Enrique Barón Crespo sind überzeugte Europäer, die sich als Sozialisten oder Christdemokraten für eine Anerkennung des Parlaments im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft einsetzen. Aber sie wollen auch Fortschritte bei der europäischen Einigung sehen: Statt einer Politisierung nach dem Links-Rechts-Muster bevorzugen sie die „Mehrheiten der Einheitlichen Akte“, wie Enrique Barón Crespo unterstreicht, der 1989 Präsident der Institution ist. Auch andere politische Persönlichkeiten tragen dank ihres nationalen oder internationalen Ranges dazu bei, das Europäische Parlament bekannt zu machen: Otto von Habsburg, Jacques Chirac, Valéry Giscard d'Estaing, Jean-Pierre Cot, Altiero Spinelli oder Emilio Colombo. Auch wenn sie nicht zu denen gehören, die im Alltag am stärksten zur fachlichen Arbeit des Parlaments beitragen, so ermöglichen sie es doch, eine größere Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit zu erlangen.

Doch gerade im Hinblick auf den europäischen Bürger fällt die Bilanz des Europäischen Parlaments zwischen 1979 und 1989 weniger positiv aus. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft hat sich das Parlament durchgesetzt; mit der Einheitlichen Europäischen Akte hat es erweiterte Gesetzgebungsbefugnisse erhalten. Die europäischen Abgeordneten haben nach und nach eine europäische parlamentarische Kultur entwickelt. Das Europäische Parlament wird so zu einer gemeinschaftlichen Institution, die Ausdruck der politischen Vielfalt der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ist. Die europäischen Abgeordneten scheinen jedoch trotz aller Anstrengungen, einen direkten Kontakt zu ihrer Wählerschaft aufrechtzuerhalten, die europäischen Bürger noch nicht von der Nützlichkeit des Parlaments überzeugen zu können. Diese Situation ist eine Folge zahlreicher Hindernisse, die mit nationalen Überlegungen zusammenhängen und im gewählten Europäischen Parlament fortbestehen. Die Karriere des europäischen Abgeordneten hängt größtenteils von seiner Verbindung zu seiner Wählerschaft vor Ort und zu seiner nationalen Partei ab. Die Herausforderung der europäischen Wahlen muss folglich weiterhin innerhalb der Mitgliedstaaten, ihrer Kultur und ihrer politischen Agenda angegangen werden. Dies ist sicherlich auch heute noch der Fall, trotz umfangreicher Bemühungen der Gemeinschaftsinstitutionen und der Verwaltung des Europäischen Parlaments, die Sichtbarkeit der Abgeordneten und ihrer Arbeit über eine immer umfangreichere und aktivere Kommunikationspolitik zu verbessern. Doch dieser geringe aktive Kontakt zwischen dem Europäischen Parlament und den Bürgern Europas ist auch auf das Fehlen echter europäischer Medien und eines europäischen öffentlichen Raums zurückzuführen, der eine Bühne für diese Kommunikationspolitik bieten könnte. Daher stellt die Europawahl für die europäischen Bürger im untersuchten Zeitraum und weit darüber hinaus kein Ereignis von großem Interesse dar. Die Zahlen zur Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament machen dies deutlich: 62,5 % im Jahr 1979, 59 % im Jahr 1984 und 57,2 % im Jahr 1989. Sicherlich ist in den 1980er Jahren im Gegensatz zu heute noch eine wohlwollende Zustimmung der europäischen Bevölkerung zu beobachten: Die Eurobarometer-Umfragen zeigen eine insgesamt positive Einstellung zur europäischen Integration. Diese Haltung führt jedoch nicht dazu, dass sich der europäische Wähler für das Europäische Parlament engagiert. Sehr häufig steht das Parlament noch im Ruf eines Debattierclubs und einer Versammlung ohne Befugnisse, die von den Sorgen der Bürger weit entfernt ist. Die Kontakte der Abgeordneten zu den Lobbygruppen ersetzen nicht die Kontakte zu den Bürgern. 1992 wird durch das gescheiterte Referendum in Dänemark und die knappe Mehrheit von 51 % beim Referendum in Frankreich die tatsächliche Distanz zwischen Europa und seinen Bürgern statistisch messbar. Es besteht kein Zweifel daran, dass es dem Europäischen Parlament trotz der Einführung allgemeiner Direktwahlen nicht gelungen ist, den europäischen Wähler zu

mobilisieren, geschweige denn die europäischen Bürger von der demokratischen Legitimität des Parlaments zu überzeugen.

LITERATURVERZEICHNIS

Primärquellen/Archive

Europäische Gemeinschaften (EG)

ABl. Nr. C 39 vom 12.2.1979
ABl. Nr. C 203/35 vom 13.8.1979
ABl. Nr. C 234 vom 7.7.1981
ABl. Nr. 1-277 vom 18.11.1981
ABl. Nr.°1-227 vom 19.11.1981
ABl. Nr.°C 238 vom 13.9.1982
ABl. Nr.°1-289 vom 14.10.1982
ABl. Nr.°C 334 vom 20.12.1982
ABl. Nr. 1/301 vom 30.6.1983
ABl. Nr.°C 127 vom 14.5.1984
ABl. Nr.°C 239/21 vom 10.9.1984
ABl. Nr.°C 72 vom 18.3.1985
ABl. Nr.°C 141 vom 10.6.1985
ABl. Nr.°C 229 vom 9.9.1985
ABl. Nr.°2-333 vom 11.12.1985
ABl. Nr.°C 343 vom 31.12.1985
ABl. Nr.°C 352 vom 31.12.1985
ABl. Nr.°C 120 vom 20.5.1986
ABl. Nr.°C 46/37 vom 23.2.1987
ABl. Nr.°C 326 vom 19.12.1988

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr.°5, 1984, Bd. 17 (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften)

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr.°5, 1990, Bd. 23 (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften)

Gemeinsame Erklärung des Rates, der Kommission und des Parlaments anlässlich der Konzertierung über die Reform des Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung, 19.6.1984

Eurogroup de protection des animaux, Recueil des textes législatifs à la protection animale aux niveaux de la Communauté économique européenne et du Conseil de l'Europe, September 1989.

Europäische Kommission

Bericht Andriessen, „Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsorganen“, KOM (81) 581 endg., Brüssel, 7.10.1981.

24. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, 1990.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH)

Urteil Frères Roquettes, Rechtssache 138/79, 29.10.1980.

Europäisches Parlament (EP)

- EP, Untersuchungsausschuss zur Situation der Frau in Europa, Mitteilung an die Mitglieder, Arbeitsmethode des Ausschusses – PE1 P2 272/COMO ENQ1 1981-010.
- EP, Aussprachen, Abgeordneter Berkouwer, 4.7.1978.
- EP, Aussprachen, Abgeordneter Patjin, 4.7.1978.
- EP, Aussprachen, Abgeordneter Patjin, 17.1.1979.
- EP, Aussprachen, Rede von Louise Weiss, 17.7.1979.
- EP, Aussprachen, Abgeordneter Lynch, 18.7.1979.
- EP, Aussprachen, Rede von Simone Veil, 18.7.1979.
- EP, Aussprachen, Rede von Willy Brandt, 18.11.1981.
- EP, Aussprachen über die Europäische Politische Zusammenarbeit, 18.11.1981.
- EP, Aussprachen, Rede von Altiero Spinelli, 19.11.1981.
- EP, Aussprachen, Rede von Altiero Spinelli, 14.10.1982.
- EP, Aussprachen, Bericht von Helmut Kohl, 30.6.1983.
- EP, Aussprachen, 17.1.1984.
- EP, Aussprachen, 14.2.1984.
- EP, Aussprachen, Rede von François Mitterrand, 24.5.1984.
- EP, Aussprachen, 13.10.1984.
- EP, Aussprachen, Rede von Jacques Santer, 11.12.1985.
- EP, Aussprachen vom 16.5.1987.
- EP, *Die Situation der Frau in der Europäischen Gemeinschaft. Les débats au Parlement européen*, Europäisches Parlament, Sekretariat Generaldirektion Forschung und Dokumentation, Juni 1981.
- EP, Bericht Patijn (Dok.368/74) vom 13.1.1975.
- EP, Bericht Dankert (Dok.1-197/80) vom 22.5.1980.
- EP, Bericht des Politischen Ausschusses zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit und zur Rolle des Europäischen Parlaments, 25.6.1981, Dok. Nr.°1-335/81, 30.6.1981.
- EP, Bericht im Namen des Institutionellen Ausschusses zum Inhalt des Vorentwurfs eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union (PE1APRP/INST.1981A1-0575/83 0010).
- EP, Bericht über die Menschenrechte in Polen, Dok.1-219/80, 1980-1981.
- EP, Bericht über die Verletzung der Menschenrechte in Guatemala, Dok. 1-835/80, 1980-1981.
- EP, Bericht Seitlinger (Dok.988/81) vom 10.2.1982. 2. 1982.
- EP: Bericht Rodano des Untersuchungsausschusses zur Situation der Frau in Europa (Dok.1-1229/83/C) vom 5.1.1984.
- EP, Bericht Spinelli (ABl. C 77) vom 19.3.1984.
- EP, Bericht des Politischen Ausschusses zu einem Entwurf eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Berichterstatter R. BOCKLET, Dok. A 2 – 1/85, 1985-1986, 22.3.1985.
- Europäisches Parlament: Bericht im Namen des Politischen Ausschusses zur Lage der Menschenrechte in der Türkei, Berichterstatter R. BALFE, PE 98.572, Dok. A 2 – 117/85 A, 1985.
- EP, Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für Institutionelle Fragen an den Europäischen Rat in Brüssel, 29./30.3.1985)
- EP, Bericht Gomes (Dok. A3-399/88) vom 23.2.1988.
- EP, Bericht Herman (Dok. 352/90) vom 12.12.1990.
- EP, Bericht Oostlander zur Informationspolitik der Gemeinschaft, 1993.
- EP, Geschäftsordnung
- EP, Entschließung zu den Perspektiven der Erweiterung der Gemeinschaft, 18.1.1979.
- EP, Entschließung vom 27.4.1979.
- EP, Entschließung vom 7.11.1979.
- EP, Entschließung 60.000/def., 1980, Begründung von Piet Dankert.

EP, Entschlieung zur Einsetzung eines institutionellen Ausschusses des Parlaments, der einen Vorentwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union ausarbeiten soll, vom 9.7.1981.

PE, Entschlieung zu den Leitlinien für die Reform der Verträge zur Gründung der Europäischen Union, 6.7.1982.

EP, Entschlieung zu den Verhandlungen mit Spanien und Portugal, 9.7.1982.

EP, Entschlieung zur Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal, 17.11.1982.

EP, Entschlieung zum Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union vom 19.3.1984.

EP, Entschlieung zur Rolle der Regionen, 13.4.1984.

EP, Entschlieung zum Abschluss der Verhandlungen mit Portugal und Spanien, 8.5.1985.

EP, Entschlieung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates von Mailand, 9.7.1985.

EP, Entschlieung zu den Arbeiten der Regierungskonferenz über die Europäische Union, 23.10.1985.

EP, Entschlieung im Anschluss an die Aussprache über die Erklärungen des Rates und der Kommission zur Tagung des Europäischen Rates vom 2. und 3. Dezember 1985 in Luxemburg, 11.12.1985.

EP, Entschlieung zu den Europäischen Generalstnden vom 16.5.1988.

EP, Entschlieung zur Europäischen Union und zur Einheitlichen Europäischen Akte, 20.5.1986.

EP, Entschlieung zu den europäischen Assisen vom 26.5.1989.

EP, Entschlieung zum Vertrag über die Europäische Union vom 16.6.1988.

EP; Entschlieung zu den Kosten des Nicht-Europa vom 17.6.1988.

EP, Entschlieung zur Regionalpolitik der Gemeinschaft, 18.11.1988.

EP, Entschlieung zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 17.6.1987.

EP, Entschlieung zur Gründung der Europäischen Union vom 16.2.1989.

EP, Entschlieung zur Informationspolitik der Gemeinschaft, 1993.

Historisches Archiv der Europäischen Union in Florenz (FLOR)

FLOR, Note aux membres du groupe de travail sur les questions régionales, 24.9.1980, Documents officiels du groupe socialiste au Parlement européen, GSPE – 69, 27.5.1980 – 13.10.1980

FLOR, Lettre d’Altiero Spinelli  Simone Veil sur les réformes institutionnelles, 3.1.1981, Correspondance avec Simone Veil, AS – „Club du Crocodile“ AS 37, Teil.

FLOR, aide-mémoire d’Altiero Spinelli, 5.3.1985, dépôts DEP, Emanuele Gazzo, EG.EG 64.

Gespräche

Gespräch mit Gordon Adam, Brüssel, 30.5.2017.

Gespräch mit Lord Balfe, Brüssel, 11.5.2017.

Gespräch mit Ursula Braun-Moser, Brüssel, 30.5.2017.

Gespräch mit François Brunagel, Straßburg, 22.2.2018.

Gespräch mit Enrique Barn Crespo, Brüssel, 30.5.2017.

Gespräch mit Robert Moreland, Brüssel, 30.5.2017.

Gespräch mit Hans-Gert Pöttering, Bonn, 14.12.2017.

Gespräch mit John Purvis, Brüssel, 30.5.2017.

Gespräch mit José Mara Gil-Robles Gil-Delgado, Brüssel, 30.5.2017.

Gespräch mit François Scheer, Paris, 22.5.2018.

Gespräch mit Frank Schwalba-Hoth, Brüssel, 3.7.2017.

Gespräch mit Karl von Wogau, Freiburg im Breisgau, 28.3.2018.

Gespräch mit Florus Wijsenbeek, Brüssel, 30.5.2017.

Archive des Europarats (COE)

COE, Direktion Information: „La moitié des membres de l'Assemblée charbon-acier sont membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe“, 2.9.1952.

COE, Parlamentarische Versammlung, Empfehlung 821, 1977.

Sekundärliteratur

M. Abélès: „Construction européenne, démocratie et historicité“, in: *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 117/1. S. 57-68.

Abélès M.: *La vie quotidienne au Parlement européen*. Paris: Hachette, 1992. 438 S.

Beauvallet W.: „Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique. Le cas des eurodéputés français“, in: *Politique européenne*. 2003/1, Nr.°9. S. 99-122.

Beauvallet W.: „Les eurodéputés: un métier politique sous tension“, in: *Savoir/Agir*. 2009/1, Nr.°7. S. 55-64.

W. Beauvallet, *Profession : eurodéputé. Les élus français au Parlement européen et l'institution d'une nouvelle figure politique et élective (1979-2004)*. Thèse de Sciences Politiques, Université Robert Schuman, Straßburg, 2007.

Beauvallet W. und Michon S.: „Des eurodéputés ‚experts‘? Sociologie d'une illusion bien fondée“, in: *Cultures & Conflits*. Nr.°85-86, Frühjahr/Sommer 2012. S. 123-138.

Bebouchehr-Sebbab A.: „Le PPE dans les années 1970 et 1980: les mutations d'un parti démocrate-chrétien européen. Vers un pôle conservateur ?“, in: *Parlement(s). Revue d'histoire politique*, 2004/1, n°1, S. 79-89.

J.-L. Bennahmias und A. Roche: *Des Verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*, Paris, Albin Michel, 1992, 210 S.

M.-T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Brüssel, Éditions Complexe, 1999, 357 S.

Bitsch M.-T.: „L'évolution institutionnelle de l'Union européenne (1957-2007). Une fédéralisation impossible?“ in: A. Liebich und B. Germond (Hrsg.): *Construire l'Europe. Mélanges en hommage à Pierre du Bois*, Paris, PUF, 2008, S. 127-144.

M. Bitsch-T. und W. Loth „L'expérience politique et institutionnelle des Communautés européennes“, in G. Bossuat, É. Bussière, R. Frank und A. Varsori (Hrsg.), *L'expérience européenne. 50 ans de construction de l'Europe (1957-2007). Des historiens en dialogue*, Bruxelles/Paris/Baden Baden, Bruylant/LGDJ/Nomos Verlag, 2010, S. 139-169.

R. Blondel, R. Sinnot und P. Svensson, *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press, 1998, 304 S.

S.Bowler und D. M. Farrel: „The organizing of the European Parliament: committees, specialization and coordination“, in: *British Journal of Political Science*. Bd. 25, Nr. 2, 1995, S. 219-243.

N. Brack, O. Costa und C. Dri: „Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative. Une analyse des évolutions de son organisation“, in: *Cahiers de recherche politique de Bruges*. Nr.°39, Januar 2015. 47 S.

- N. Brack und O. Costa: „Le Parlement européen: tensions entre efficacité institutionnelle et démocratie“, in: *Hérodote*. 2017/1, Nr.°164. S. 199-212.
- K. Cabrol: „Les partis politiques britanniques et l'intégration européenne“, in: *Politiques européennes*. 2002/2, Nr.°6. S. 5-17.
- A. Cohen und A.-C. L. Knudsen: „L'institutionnalisation du Parlement européen. Pour une sociologie historique du parlementarisme supranational“, in: *Cultures & Conflits*. Frühjahr-Sommer 2012. S. 7-12.
- R. Corbett: *The European Parliament's Role in Closer European Integration*. London: Palgrave/Macmillan, 1998. 424 S.
- R. Corbett, F. Jacobs und M. Shackleton: *The European Parliament*. London: John Harper Publishing, 2016. 512 S.
- T. Cosemans: „Le Parlement européen et la politique sociale de l'Union européenne“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2001/3, Nr.°1718. S. 5-52.
- T. Cosemans: „Les partis politiques européens“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2013/36, Nr.°2201-2202. S. 7-123.
- T. Cosemans: „Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2000/15, Nr.°16980-1681. S. 1-71.
- O. Costa: „Administrer le Parlement européen: les paradoxes d'un Secrétariat général incontournable mais faible“, in: *Politique européennes*. 2003/3, Nr.° 11. S. 143-161.
- O. Costa: „L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg“, in: *Critique internationale*. Bd. 5, 1999, S. 14-21
- O. Costa: *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Brüssel: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001. 507 S.
- O. Costa: „Le Parlement européen et le local : organisation des hommes et des intérêts“, in: *Politique européenne*. 2000/1, Nr.°1. S. 134-137.
- O. Costa: „Les relations entre la Commission et le Parlement au prisme du parlementarisme“, in: *Politique européenne*. 2002/1, Nr.°5, S. 25-42.
- O. Costa und N. Brack: „The Role of the European Parliament in Europe's Integration“, in: O. Costa, S. Stavridis und C. Dri (Hrsg.): *Parliaments, Regional Integrations and Globalization. The role of international parliamentary institutions*. Basingstoke: Palgrave, 2013. S. 45-69.
- Costa O. und Magnette P.: „Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen? in: *Politique européenne*. 2003/1, Nr.°9. S. 49-75.
- O. Costa und F. Saint Martin: *Le Parlement européen*. Paris: La Documentation française, 2011. 232 S.
- Dacheux É.: „Rapprocher l'Europe des citoyens, une nécessité? Analyse critique de la politique de communication des institutions européennes“, in: *Recherches en communication*. Nr.°18, 2002.
- F. De La Serre, M.-C. Smouts, G. Bibes und H. Ménudier: „Convergences nationales, dimensions partisans et affinités croisés“, in: *Revue française de science politique*. 29. Jahrgang, Nr.°6, 1979. S. 1014-1046.

- A. De Smedt: „Le Conseil de l'Europe et la rationalisation des activités parlementaires“, in: M.-T. Bitsch (Hrsg.): *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*. Bern: Peter Lang, 1997. S. 231-249.
- F. Dehousse: „La réforme de l'Europe (2)“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1987/12, Nr.°1157, S. 1-35.
- Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica, 2005. 705 S.
- P. Delwit, „Le parti travailliste face aux Communautés européennes (1979-1992): de l'autarcie à l'ouverture“, in: *Politiques européennes*. 2002/2, Nr.°6, S. 74-89.
- P. Delwit, E. Kūlahci und C. van de Walle (Hrsg.): *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*. Brüssel: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001. 256 S.
- P. Delwit: „Parti européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs (ELDR)“, in: Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica, 2005. S. 521-524.
- Y. Denéchère: „Louise Weiss et quelques autres candidates et élues gaullistes au Parlement européen (1979-1989)“, in: *Histoire@Politique*. 2012/2, Nr. 17, S. 51-68.
- G. Devin: „L'Union des partis socialistes de la Communauté européenne. Le socialisme communautaire en quête d'identité“, in: *I Socialisti e l'Europa*. Mailand: Franco Angeli, 1989. S. 265-290.
- D. Dinan, *Europe Recast. A History of the European Union*. Basingstoke: Palgrave, 2008. S. 12-15.
- Rede von Johannes Paul II, 11.10.1988, in: *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*. Bd. XI, 3, Libreria Editrice Vaticana. S. 1171-1179.
- L. Dutoit, « L'influence au sein du Parlement européen : les intergroupes », in *Politique européenne*, 2003/1, n°9, S. 132-142.
- A. Duff: „Building a Parliamentary Europe“, in: *Government and Opposition*. 29:2, 1994. S. 147-165.
- „En prononçant le mot ‚Parlement‘, Madame Veil qui se veut présidente de toute l'Assemblée, s'est rangée parmi ceux qui ne limitent pas la vocation de l'institution parlementaire“, in: *Le Monde*, 20. Juli 1979.
- La construction d'un Parlement. 50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009. 303 S.
- J. Fitzmaurice: *The Party Groups in the European Parliament*. Farnborough: Saxon House, 1975. 228 S.
- M. Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*. Brüssel: PIE-Peter Lang, 2012. 642 S.
- E. Gazzo: „Politische Aspekte der ersten europäischen Direktwahl“, in: *Europa-Archiv*, Nr.°16, 1979. S. 493-500.
- A. É. Gfeller: „Réinventer l'institution parlementaire européenne. Simone Veil et les premiers élus au suffrage universel direct“, in: *Cultures & Conflits*. Nr. 85-86, Frühjahr-Sommer 2012. S. 81-98.
- A. É. Gfeller, W. Loth und M. Schulz, „Democratizing Europe, Reaching out to the Citizen? The Transforming Powers of the European Parliament“, in *Journal of European Integration History*, 2011, Bd. 17, n°1, S. 5-13.
- S. Guerrieri: „The start of European integration and the parliamentary dimension: the Common Assembly of the ECSC (1952-1958)“, in: *Parliaments, Estates and Representation*. I, 2008, S. 183-193.

L. Guittard: „L'union politique de l'Europe dans la première moitié des années 1980, 1979 -1986“, in: *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*. 2007/1, Nr.°25, S. 55-69.

B. Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* (1949-1989). Straßburg: Europarat, 2006. 242 S.

S. Hix und C. Lord: *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan, 1997. 240 S.

S. Hix, A. G. Noury und G. Roland: *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 242 S.

F. Herman: *Europe, mon pays*, Lüttich: Éditions Espaces, 1989. 193 S.

Interview mit Michel Debré, in: *Le Monde*, 2. Juli 1977.

T. Jansen, *Die Entstehung einer Europäischen Partei. Vorgeschichte, Gründung und Entwicklung der EVP*, Bonn, Europa Union Verlag, 1996, 351 S.

„Jean-Paul II à Strasbourg en 1988: un tout autre voyage mais de communes préoccupations“, www.la-croix.com (2.3.2018).

D. Judge: „'Predestined to save the Earth'. The Environmental Committee of the European Parliament“ in: D. Judge (Hrsg.): *A green dimension for the European Community. Political Issues and Processes*. London: Frank Cass, 1993. S. 186-212.

D. Judge und D. Earnshaw: *The European Parliament*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008. 356 S.

M. Kaeding: „Rapporteurship allocation in the European Parliament“, in: *European Union Politics*. Bd. 5, Nr.°3, 2004. S. 353-371.

Kahn S.: „Le Parlement européen est-il un ODHNI (objet démocratique et historique non identifié)?“ in: *Histoire@Politique*. 2009/2, Nr.°8, S. 1-42.

W. Kaiser: „Europeanization of Christian Democracy? Negotiating Organization, Enlargement Policy and Allegiance in the European People's Party“, in: Kaiser W. und Meyer J.-H. (Hrsg.): *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-Making (1958-1992)*. Basingstoke: Palgrave, 2013. S. 15-37.

W. Kaiser und J.-H. Meyer: „Non-state actors in European integration in the 1970s. towards a Polity of Transnational Contestation“, in *Comparativ*, 20, 2010, S. 7-104.

A.-C. L. Knudsen: „Modes de recrutement et de circulation des premiers membres britanniques et danois du Parlement européen“, in: *Cultures & Conflits*. Nr.°85-86, Frühjahr-Sommer 2012, S. 61-79.

A.-C. L. Knudsen: „The European Parliament and Political Careers at the Nexus of European Integration and Transnational History“, in: Laursen J. (Hrsg.): *The Institutions and Dynamics of the European Community (1979-83)*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014. S. 76-97.

M. Kolb: *The European Union and the Council of Europe*. Basingstoke: Palgrave, 2013. 232 S.

A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System. A study in institutional development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 263 S.

R. Ladresch: „Les changements programmatiques dans le parti des socialistes européens (PSE)“, in: P. Delwit (Hrsg.): *Où va la social-démocratie européenne?*, Brüssel: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004. S. 53 -61.

G. Laprat: „Les groupes politiques au Parlement européen: la dialectique de l'unité et de la diversité“, in: *Revue du Marché commun*. Nr.°286, April 1986. S. 220-230.

F. Piodi: „Le chemin vers les élections directes du Parlement européen“, in: *Les Cahiers du Cardoc*. Nr. 4, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2009. 99 S.

„L’Europe à Strasbourg: ils y étaient presque tous (et toutes)“, unter www.tchapp.alsace (2. März 2018).

„Les élections directes pour le Parlement européen“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1979/15, Nr. 840-841. S. 1-48.

„Les élections européennes 7-10 juin 1979“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1979/36, Nr. 861. S. 1-28.

M. Libera, S. Schirmann und B. Wassenberg (Hrsg.): *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2016. 246 S.

P. Ludlow: „Relations avec le Parlement européen“, in: É. Bussière, V. Dujardin, M. Dumoulin, P. Ludlow, J.-W. Brouwer und P. Tilly (Hrsg.), *La Commission européenne (1973-1986). Histoire et mémoires d’une institution*. Europäische Kommission, Luxemburg: OPOCE, 2014. S. 235-246.

X. Mabilie und É. Lentzen: „Le Parlement européen à la veille des élections de juin 1989“, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 1989/14, Nr. 1239. S. 1-47.

C. Manigand: „L’Europe des gaullistes. Essai sur la place des gaullistes au sein des assemblées européennes (1948-1979)“, in: *Vingtième siècle. Revue d’histoire*, 2012/4, n° 116, S. 9-21.

G. Marrel und R. Payre: „Des carrières au Parlement. Longévité des eurodéputés et institutionnalisation de l’arène parlementaire“, in: *Politique européenne*. 2006/1, Nr. 18. S. 69-104.

F. Marx: *EG-Regionalpolitik, Fortschritt und Stagnation im Spannungsfeld von Integrationsziel und nationalstaatlichen Interessen*. Aachen: Alano/Ed. Herodot, 1992. 224 S.

F. Massart-Piérard: „Le Parlement européen : l’irrésistible mouvement de conquête des pouvoirs“, in: *Revue internationale de politique comparée*. 2009/4, Bd. 16, S. 545-557.

J.-H. Meyer, „Green Activism. The European Parliament’s Environmental Committee promoting a European Environmental Policy in the 1970s“, in: *Journal of European Integration History*. Nr. 1, Bd. 17, 2011, S. 73-87.

H. Michel, „Groupes d’intérêt“, in Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica, 2005. S. 346-351.

H. Michel, „Lobbying“, in Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica, 2005. S. 434-438.

G. Moschonas, „Parti socialiste européen“, in Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica, 2005. S. 530-535.

M. Neri Gualdesi: „L’action d’Altiero Spinelli en tant que commissaire et parlementaire européen (1970-1986)“, in: M.-T. Bitsch, W. Loth und R. Poidevin (Hrsg.): *Institutions européennes et identités européennes*. Brüssel: Bruylant, 1998. S. 381-400.

A. Ongono Pomme: „La tentative de mise en place d’un système de ‚liaison‘ entre le Conseil de l’Europe et l’Europe des Six mise en perspective à travers le projet de la Communauté politique européenne: un échec (1952-1954)“, in: F. Berrod und B. Wassenberg (Hrsg.): *Les relations entre le Conseil de l’Europe et l’Union européenne. Complémentarité ou concurrence ?*. Paris: L’Harmattan, 2016. S. 53-75.

T. Oppeland: „Das Parteiensystem der Europäischen Union“ in: O. Nidermeier, R. Stöss und M. Haas (Hrsg.): *Die Parteiensysteme in Westeuropa*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. S. 543-563.

D. Preda: „L'action de Spinelli au Parlement européen et le projet de traité d'Union européenne (1979-1984)“, in: W. Loth (Hrsg.): *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*. Brüssel: Bruylant, 2005. S. 185-203.

J. Priestley: *Six Battles that shaped Europe's Parliament*, London: John Harper, 2008. 221 S.

M. Rambour, „Des élections européennes sans électeurs?“, in: M. Libera, S. Schirmann und B. Wassenberg (Hrsg.): *Abstentionnisme, euroscepticisme et anti-européisme dans les élections européennes de 1979 à nos jours*. Stuttgart: Steiner Verlag, 2016. S. 63-79.

B. Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 234 S.

B. Rittberger, „No integration without representation! European integration, parliamentary democracy and two forgotten Communities“, in *Journal of European Public Policy*, n°13, 2006, S. 1211-1229.

B. Ritterberger: „The creation and empowerment of the European Parliament“, in: *Journal of common market studies*. Nr.°41, 2003. S. 203-225.

R. Rohrschneider: „The democracy deficit and mass support for an EU-wide government“, in: *American Journal of Political Science*. 46(2), 2002. S. 463-75.

P. Scalingi, *The European Parliament. The three-decade search for a United Europe*, London, Aldwych, 1980, 221 S.

R. Scully, *Becoming Europeans? Attitudes, behaviour and socialization in the European Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 168 S.

R. Scully: „MEPS and the building of a ‚parliamentary Europe‘“, in: *The Journal of Legislative Studies*, Bd. 4, Nr.°1, 1998. S. 92-108.

P. Settembri „Is the European Parliament competitive or consensual... ‘and why bother’? Vortrag gehalten beim Federal Trust Workshop „The European Parliament and the European Political Space“, London, 2006.

P. Silk (Hrsg.): *Parliamentary Assembly: practice and procedure*. Straßburg: Europarat, 2013. 426 S.

G. van Oudenhove: *The Political Parties in the European Parliament. The first ten years (September 1952-September 1962)*, Leyden, Sijthoff, 1965, 268 S.

K. von Wogau., K. Löffler und D. Mitzka, *Der Milliarden-Joker. Offene Worte gegengeschlossene Grenzen in Europa*, Bonn, Europa-Union Verlag, 1987, 143 S.

B. Wassenberg: *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, Brüssel: PIE-Peter Lang, 2012. 643 S.

B. Wassenberg: „La campagne pour les élections européennes de 1979 en France et en Allemagne: l'image de l'Europe“, in: M.-T. Bitsch, W. Loth und C. Barthel (Hrsg.): *Cultures politiques, opinions publiques et intégration européenne*. Brüssel: Bruylant, 2007. S. 263-284.

B. Wassenberg: *Les positions françaises et allemandes devant l'Union politique à partir de 1979*, mémoire de DEA, Straßburg, 1992.

B. Wassenberg: „Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne: entre concurrence et coopération de 1949 à nos jours“, in: F. Berrod und B. Wassenberg (Hrsg.): *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Complémentarité ou concurrence ?*, Paris, L'Harmattan, 2016, S. 17-29.

W. Wessels: „Die Europäische Direktwahl als Motor politischen Wandels“, in: *Europa-Archiv*, Nr. 24, 1978. S. 783-786.

M. Westlake: *A modern guide to the European Parliament*. London: Pinter, 1994. 302 S.

M. Williams „Political Groups, Minority Rights and the 'Rationalization' of the European Parliament. A research note“, in: H. Döring (Hrsg.): *Parliaments and the majority rules in Western Europe*, New York: St. Martin's Press, 1995. S. 391-404.

P. Perrineau: „Élections européennes“ in: Y. Deloye (Hrsg.): *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica, 2005. S. 204-211.

VERZEICHNIS DER PERSONENNAMEN

ADAM Gordon.....	25, 56, 104, 116
AIGNER Heinrich	38, 74
ANASTASSOPOULOS Georges.....	109
ANDREOTTI Giulio.....	26
APEL Hans.....	49
BADUEL Glorioso.....	44
BALFE Lord Richard	56, 59, 74, 75, 81, 100, 115, 116
BARBI Paolo.....	26
BARON CRESPO Enrique.....	25, 26, 57, 110, 112, 116
BARZANTI Roberto	38
BAYROU François	17
BERNARD-REYMOND Pierre	58
BLUMENFELD Erik Bernhard.....	93
BOCKLET Reinhold.....	15, 115
BOMBARD Alain.....	54
BRANDT Willy	7, 13, 25, 42, 102, 115
BRAUN-MOSER Ursula.....	56, 64, 65, 86, 105, 116
BRUNAGEL François	17, 55, 90, 92, 107, 116
BUKMAN Piet	26
BURON Martine.....	64
CARTER Jimmy	96
CHANDERNAGOR André	61
CHEVÈNEMENT Jean-Pierre	25
CHEYSSON Claude.....	37
CHIRAC Jacques.....	13, 42, 112
CHURCHILL Winston	90
COCKFIELD Lord Francis.....	61
COLLOWALD Paul	17
COLOMBO Emilio	15, 37, 90, 112
COT Jean-Pierre	58, 112
CRAXI Bettino	15
CZERNETZ Karl	91
DALAÏ-LAMA	98
DANKERT Piet.....	17, 25, 74, 76, 112, 115
DE CLERCQ Willy.....	28, 38
DE FERRANTI Basil.....	31, 85
DE GAULLE Charles.....	6, 7, 28
DE GIOVANNI Biagio	37
DE GUCHT Karel.....	79
DEBRÉ Michel.....	7, 13, 28, 120
DELORS Jacques	33, 38, 82, 83, 92, 100
DOOGE James	80

DUVERGER Maurice.....	37
ELLES Diane.....	93, 94
FAURE Maurice.....	6
FERRI Mauro.....	79
FITZGERALD Garret.....	27
FLESCH Colette.....	28
FONTAINE Nicole.....	104
FONTAINE Pascal.....	17
GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO José María.....	52, 105
GISCARD D'ESTAING Valéry.....	5, 7, 14, 37, 58, 112
GOMES Fernando.....	61
GORIA Giovanni.....	38
GUIGOU Élisabeth.....	32
HALLSTEIN Walter.....	7
HÄNSCH Klaus.....	43, 76
HERMAN Fernand.....	37, 38, 120
JEAN PAUL II.....	53, 98, 99, 106, 119, 120
JONKER Sjouke.....	79
JUNOT Michel.....	79
KLEPSCH Egon.....	26, 96
KOHL Helmut.....	26, 27, 33, 98, 115
LANGE Erwin.....	74
LE PEN Jean-Marie.....	55
LUBBERS Rud.....	27
MARTENS Wilfried.....	27
MARTINO Gaetano.....	49, 87
MESSMER Pierre.....	42
METTEN Alman.....	86
MITTERRAND François.....	25, 61, 80, 88, 98, 115
MOREAU Jacques.....	79
MORELAND Robert.....	37, 55, 56, 116
NAVARRO Antonio.....	60
NORD Hans.....	79
OPITZ Hans-Joachim.....	19, 20, 49
OREJA Marcelino.....	37, 90
PAISLEY Ian.....	53, 106
PANNELLA Marco.....	79, 106
PFENNING Gero.....	79
PFLIMLIN Pierre.....	17, 80, 90, 100, 112
PLUMB Lord Henry.....	17, 29, 56
PÖTTERING Hans-Gert.....	43, 56, 59, 77, 102, 116
PRAG Derek.....	79
PURVIS John.....	55, 65, 105, 116
RAFFARIN Jean-Pierre.....	58
REAGAN Ronald.....	109
REUTER Edzard.....	32
ROBERTS Shelagh.....	45
RODANO Cinciari.....	65
ROGALLA Dieter.....	85

ROUDY Yvette	45
RUMOR Mariano	78, 96, 102
SADATE Anwar el	97
SANTER Jacques	26, 80, 115
SARTRE Jean Paul	7
SCHEER François.....	17, 21, 96, 116
SCHMIDT Helmut	7, 25
SCHÖNHUBER Franz.....	55
SCHWALBA-HOTH Frank	30, 57, 116
SEITLINGER Jean	14, 115
SPINELLI Altiero	II, 7, 33, 57, 59, 75, 77, 79, 102, 111, 112, 115, 116, 121
SQUARCIALUPI Vera.....	45
THAREAU Bernard.....	54, 104
THATCHER Margaret.....	97
THORN Gaston	28, 99
TINDEMANS Léo	26
TONGUE Carole.....	56
TRAUTMANN Catherine.....	33
VAN DER BERGE Gerhard.....	17
VAYSSADE Marie-Claude.....	38, 45
VEDEL Georges	57
VEDOVATO Giuseppe	90
VEIL Simone.....	5, 14, 16, 17, 24, 28, 42, 44, 52, 59, 64, 75, 79, 96, 97, 100, 102, 110, 112, 115, 116, 119
VINCI Enrico.....	15, 17, 19, 20, 42, 49
VON ALEMANN Mechthild.....	44, 45
VON HABSBURG Otto	13, 54, 58, 112
VON WOGAU Karl.....	31, 32, 42, 43, 108, 111, 117
WEISS Louise.....	5, 14, 28, 44, 115, 119
WERNER Pierrer.....	27
WIJSENBECK Florus	17, 27, 28, 56, 57, 117
ZECCHINO Ortensio	79

Die allgemeine Direktwahl zum Europäischen Parlament im Jahr 1979 ist ein demokratisches Ereignis; sie hat den Charakter, die Zusammensetzung, die Arbeitsweise und den politischen Einfluss des Parlaments im institutionellen Gefüge der Europäischen Gemeinschaft grundlegend verändert. Diese Entwicklung zeigt sich in so unterschiedlichen Bereichen wie der Organisation der parlamentarischen Arbeit, der Funktionsweise der Ausschüsse und interfraktionellen Arbeitsgruppen, der Erweiterung der Haushaltsbefugnisse, dem sozioprofessionellen Profil der europäischen Abgeordneten, der Rolle der Fraktionen, den Beziehungen zwischen Abgeordneten und Verwaltung des Parlaments, der Entwicklung der internen Organisationspläne des Generalsekretariats, den Beziehungen zu den Lobbygruppen, der Kommunikationspolitik, den Tätigkeiten des Parlaments im Zusammenhang mit den Werten der Europäischen Gemeinschaft oder auch den interinstitutionellen Beziehungen.

Veröffentlichung der Direktion Bibliothek und Wissensdienste
EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.



PE 644.204
ISBN 978-92-846-6115-2
doi:10.2861/36302