

Frieder Oesterle

**Das Europäische Parlament im EU-Reformprozess:  
Vom visionären zum gemäßigten  
*Systemgestalter?***

Schriftliche Arbeit zur Erlangung des Akademischen Grades "Master of Arts" an  
der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Eberhard Karls  
Universität Tübingen

vorgelegt bei:  
Frau Prof. Dr. Gabriele Abels  
Herr Dr. Martin Große Hüttmann

Tübingen, 24.03.2015

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung</b>	S. 1
<b>2. Systemgestaltung und Konstitutionalisierung der EU</b>	S. 5
<b>3. Theoretischer Rahmen</b>	S. 9
3.1. Der historische Institutionalismus	S. 9
3.1.1. Pfadabhängigkeit und <i>positive feedback</i>	S. 11
3.1.2. <i>Critical junctures</i>	S. 14
3.2. Der Evolutorische Institutionalismus	S. 15
3.2.1. Meme und epimemetisches System	S. 17
3.2.2. Nische und <i>Fitness</i> von Institutionen	S. 19
<b>4. Methodisches Vorgehen</b>	S. 23
<b>5. Empirische Analyse</b>	S. 26
<b>5.1. Der "Spinelli-Entwurf" 1984</b>	S. 26
5.1.1. Gesetzgebung	S. 28
5.1.2. Misstrauensantrag	S. 30
5.1.3. Beteiligung bei Verfassungsänderungen	S. 31
5.1.4. Auswirkungen	S. 33

<b>5.2. Der "Herman-Bericht" 1994</b>	S. 35
5.2.1. Gesetzgebung	S. 39
5.2.2. Misstrauensantrag	S. 41
5.2.3. Beteiligung bei Verfassungsänderungen	S. 42
5.2.4. Auswirkungen	S. 44
<b>5.3. Der Verfassungsvertrag 2004</b>	S. 46
5.3.1. Gesetzgebung	S. 50
5.3.2. Misstrauensantrag	S. 52
5.3.3. Beteiligung bei Verfassungsänderungen	S. 53
5.3.4. Auswirkungen	S. 55
<b>5.4. Die Systemgestaltung des EP 2014</b>	S. 58
5.4.1. Gesetzgebung	S. 60
5.4.2. Misstrauensantrag	S. 63
5.4.3. Beteiligung bei Verfassungsänderungen	S. 64
5.4.4. Auswirkungen	S. 66
<b>6. Vom visionären zum gemäßigten Systemgestalter</b>	S. 68
<b>7. Schlussfolgerung: Wer Visionen hat, soll zum Arzt gehen?</b>	S. 83
<b>Literaturverzeichnis</b>	S. 87
<b>Anhang</b>	S. 101

## **Abkürzungsverzeichnis**

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFCO	Ausschuss für konstitutionelle Fragen
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaften
EGG	Europäisches Grundgesetz
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EI	Evolutorischer Institutionalismus
EP	Europäisches Parlament
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
HI	Historischer Institutionalismus
KOM	Europäische Kommission
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MS	Mitgliedstaat
PSE	Sozialdemokratische Partei Europas
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
VVE	Verfassungsvertrag
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

## 1. Einleitung

"Ich möchte an dieser Stelle zudem erneut unserer großen Sorge Ausdruck verleihen, dass die Debatten über Vertragsänderungen und Verfassungskonvente, so wichtig sie sind, nicht dazu führen dürfen, dass übersehen wird, dass wir die aktuelle Krise mit den bestehenden Verträgen bewältigen müssen. Haben wir in der jetzigen Situation wirklich die Kraft und die Einigkeit, die EU auf ein neues vertragliches Fundament zu stellen? Das wäre sicherlich wünschenswert. Aber kann es gelingen, Vertragsänderungen für einen Zeitraum vorzusehen, in dem ein Mitgliedstaat [Anm. d. Verf.: Großbritannien] ein Referendum über einen möglichen EU-Austritt plant?" (Schulz 2013a: 3)

Mit diesen Worten, die der Präsident des Europäischen Parlaments (EP), Martin Schulz, im März 2013 vor dem EU-Frühjahrgipfeltreffen an die Staats- und Regierungschefs richtete, wird deutlich, dass die Bereitschaft des EP zur vertraglichen Weiterentwicklung der EU im Zuge der Eurokrise abnimmt. Die Eurokrise begann als ökonomische Krise, weitete sich daraufhin jedoch bis tief in die Gesellschaft hinein aus und kann daher gar als Vertrauens- oder Existenzkrise der EU begriffen werden (Abels/Oesterle 2014: 489; Kaeding 2013: 427ff.), weshalb die politischen Rahmenbedingungen für Vertragsreformen vom EP als äußerst ungünstig eingestuft werden. Der Fokus des EP liegt demnach auf der Bewältigung der Krise, ohne dabei weitreichende Vorschläge zur Änderung der bestehenden Verträge zu formulieren. Dieser Eindruck drängt sich jedenfalls bei einer oberflächlichen Betrachtung der gegenwärtigen Rolle des EP im EU-Reformprozess auf. Wohingegen der britische Premierminister David Cameron etwa offen für Änderungen des momentan gültigen Vertrags von Lissabon eintritt (Cameron 2013: 11), scheint sich das EP mit seiner Entmachtung während des intergouvernementalen Krisenmanagements (Scharpf 2013: 282; Habermas 2011: 81) abgefunden zu haben und hält sich mit visionären Forderungen zur Zukunft Europas zurück. So verwundert es auch nicht, dass die sogenannte Spinelli-Gruppe innerhalb des EP keine Mehrheiten für ihr im Oktober 2013 erschienenenes und föderal ausgerichtetes Europäisches Grundgesetz (EGG) generieren konnte, obwohl dieses von acht Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEP) ausgearbeitet wurde (The Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung 2013). Der Reformmotor und Reformeifer des EP scheint gegen Ende der 7. Legislaturperiode also ins Stocken geraten zu sein.

Diese Zurückhaltung des EP mutet insbesondere deswegen schwerwiegend an, da es in der Vergangenheit stets eine Schlüsselrolle in der Konstitutionalisierung der EU gespielt hat. Denn bereits kurz nach seiner ersten Direktwahl und inmitten einer weiteren Zäsur der europäischen Integration, der Eurosklerose, hat das EP 1984 mit dem sogenannten "Spinelli-Entwurf" die erste von einer EU-Institution "voll ausformulierte europäische Verfassung" (Bieber 2009: 23) vorgelegt. Und wer sonst könnte die aktuell immer noch kriselnde EU durch visionäre Ideen wieder voranbringen, wenn nicht das EP als einziges von allen EU-

Bürgern direkt legitimiertes EU-Organ? Dieser Anspruch trieb das EP seit 1984 an und führte dazu, dass nach dem am Widerstand der Staats- und Regierungschefs gescheiterten "Spinelli-Entwurf" das EP 1994 mit dem sogenannten "Herman-Bericht" einen weiteren Verfassungsentwurf konzipierte, welcher jedoch ebenfalls nie realisiert wurde. Auch im Zuge des Verfassungskonvents 2002 bis 2003 machte sich das EP stets für eine umfassende Parlamentarisierung und Konstitutionalisierung der EU stark, wie sie schlussendlich auch im Verfassungsvertrag (VVE) 2004 festgeschrieben wurde. Diese Initiativen sind umso bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass das EP bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 über keinerlei rechtlich bindende Beteiligungsmöglichkeiten an der *Systemgestaltung* der EU verfügte.

Kann es also sein, dass das EP von seinem bisher eingeschlagenen Pfad abweicht und im Rahmen der Eurokrise und des zunehmend europaskeptischen politischen Umfelds nicht mehr für eine Konstitutionalisierung und visionäre Weiterentwicklung der EU eintritt? Dieser Forschungsfrage werde ich in der vorliegenden Arbeit nachgehen. Es mag im ersten Moment verwundern, dass bei der Analyse des EU-Reformprozesses das Augenmerk auf das EP und nicht auf die EU-Mitgliedstaaten gerichtet wird, da ausschließlich diese als "Herren der Verträge" über Vertragsänderungen entscheiden können. Ungeachtet dessen hat das EP, wie soeben angedeutet, in der Vergangenheit eine Reihe von Impulsen für die Weiterentwicklung der EU auf den Weg gebracht, die mitunter erhebliche Auswirkungen hatten (Maurer 2012: 124; Große Hüttmann 2005: 35). Außerdem besitzt das EP aufgrund der Veränderungen durch den Lissabon-Vertrag heutzutage auch formale rechtliche Möglichkeiten, um sich an Vertragsreformen zu beteiligen (Göler 2011: 300), weshalb der vorgenommene Fokus auf das EP vielversprechende Aussagen über den EU-Reformprozess erwarten lässt. Dabei drängt sich zudem die Frage auf, wie das EP mit dieser neuen Macht, die es im Laufe der europäischen Integration nicht nur in Bezug auf die Mitwirkung bei Vertragsrevisionen erhalten hat, umgeht. Spielt das EP weiterhin eine Schlüsselrolle in der Konstitutionalisierung der EU oder bestätigt sich der erste Eindruck, wonach sich das EP vom visionären zum gemäßigten *Systemgestalter* gewandelt hat?

Der Begriff der Konstitutionalisierung baut auf dem Konzept von Thomas Christiansen und Christine Reh (2009: 2) auf, in dem die fortdauernde, nicht-teleologisch verlaufende Konstitutionalisierung der EU beschrieben wird. Eine Konstitution wird hierbei weit gefasst:

"the set of the most important rules and common understandings in any given country that regulate the relations among that country's governing institutions and also the relations between that country's governing institutions and the people of that country." (King 2007: 3)

Demnach gab es im Vergleich zu den meisten Nationalstaaten im Falle der EU keine explizite Verfassungsgebung, jedoch erfüllen die sich in einem dauerhaften Reformprozess befindenden und oft inkrementell veränderten EU-Verträge die von Anthony King genannten Kriterien einer Verfassung, wenngleich die EU nicht mit einem Nationalstaat gleichzusetzen ist (Christiansen/Reh 2009: 2; Niedobitek 2013: 235). Die Diskussion über die Konstitutionalisierung Europas begann bereits lange vor der eigentlichen Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) beziehungsweise der Europäischen Gemeinschaften (EG) und der EU. So fasst Walter Lipgens in seinem Buch "45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung" beginnend mit den von vornehmlich einzelnen bedeutenden Personen geäußerten Ideen während des Zweiten Weltkriegs und endend mit dem Verfassungsentwurf des EP 1984 alle relevanten Dokumente zur Konstitutionalisierung der EU zusammen und kommentiert diese (Lipgens 1986). Werner Weidenfeld verfolgt 1991 genau wie Wilfried Loth 2002 ein ähnliches Anliegen, indem beide in ihren Büchern ausgewählte Verfassungsvorschläge zusammentragen und teilweise eigene Vorstellungen zur Zukunft Europas formulieren (Weidenfeld 1991; Loth 2002). Einen Höhepunkt erlebte die wissenschaftliche und politische Diskussion mit der Einsetzung des Verfassungskonvents 2002 und der darauf aufbauenden Unterzeichnung des VVE 2004 durch die Staats- und Regierungschefs der EU (Becker/Leiß 2005; Christiansen/Reh 2009; Große Hüttmann 2004; Jopp/Matl 2005; Kleger et al. 2004; Köck 2004; Läufer 2005; Rittberger/Schimmelfennig 2006; Schmuck 2001; Weidenfeld 2006). Das Scheitern des VVE und spätere Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon reiht sich in diese neuere Debatte über die Notwendigkeit einer europäischen Verfassung ein, wobei angesichts der fehlgeschlagenen Ratifikation des VVE von einer Verfassungskrise gesprochen werden kann, die durch den Lissabon-Vertrag überwunden werden sollte (Hellmann 2009; Höreth 2010; Maurer 2006; Mayer 2007; Niedobitek 2013; Schild 2005; Seeger 2009). Angesichts der kurze Zeit nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags einsetzenden Eurokrise lässt sich momentan geradezu ein "verfassungspolitische[r] Aktionismus" beobachten (Niedobitek 2013: 234), wobei neben aktiven Politikern wie dem EP-Präsidenten Martin Schulz (2013b), den Mitgliedern der Spinelli-Gruppe<sup>1</sup> (2013), dem britischen Premierminister David Cameron (2013), der sich aus verschiedenen EU-Außenministern zusammensetzenden Gruppe zur Zukunft Europas (2012), auch Wissenschaftsvertreter ihre Vorschläge zur Zukunft Europas vorlegten, so etwa Wolfgang Streeck (2013), Jürgen Habermas (2011), Ulrich Beck (2012) oder Angelo Bolaffi (2014). Wie bereits beschrieben, befasst sich das EP als Ganzes dem ersten Anschein nach

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch das Buch "Für Europa! Ein Manifest" von Daniel Cohn-Bendit und Guy Verhofstadt (2012).

derzeit nicht mit der Weiterentwicklung des EU-Systems, weshalb bezüglich der heutigen Position des EP zur *Systemgestaltung* der EU keine wissenschaftlichen Studien vorliegen. Die vorliegende Arbeit soll daher diese Forschungslücke schließen und zudem die bisherigen Impulse des EP zur Konstitutionalisierung der EU vergleichend analysieren. Denn zwar existieren sowohl zu den jeweiligen EU-Reformverträgen als auch zu den Verfassungsinitiativen des EP und dessen Beteiligung am Verfassungskonvent wissenschaftliche Einzelfallstudien (Basedahl 2000; Bieber 2009; Brok 2003; Corbett 1998; Cromme 1995; Duff 2003; Große Hüttmann 2005; Hilf 1994; Kaufmann 2006; Katsigiannis/Piepensneider 1994; Lecheler 1995; Lodge 1984; Pinder 2009; Ponzano 2009; Schunz 2005; Spinelli 1984), eine zeitgemäße vergleichende Untersuchung der EP-Initiativen unter Berücksichtigung der heutigen EP-Position blieb bisher jedoch aus.<sup>2</sup>

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, ob sich das EP vom visionären zum gemäßigten *Systemgestalter* gewandelt hat, werde ich in einem ersten Schritt grundlegende Konzepte darstellen, auf denen die vorliegende Arbeit fußt. Dementsprechend wird zunächst auf die *Systemgestaltungsfunktion* des EP eingegangen, wie sie von Eberhard Grabitz und anderen 1988 in einer Studie über das EP definiert wurde, um daraufhin die Annahmen zur Konstitutionalisierung der EU von Thomas Christiansen und Christine Reh (2009) sowie von Berthold Rittberger und Frank Schimmelfennig (2006) zu erläutern, die für die spätere theoriegeleitete Analyse zentral sind. In der Folge wird der theoretische Rahmen der Arbeit dargestellt. Hierfür wird der Historische Institutionalismus (HI) und der Evolutorische Institutionalismus (EI) miteinander verknüpft, da beide Theorien ihren Fokus auf die zeitliche Dimension politischer Entwicklungen legen und davon ausgehen, dass diese politischen Prozesse in einen institutionellen Rahmen eingebettet sind, von welchem sie beeinflusst werden (Pierson 1998: 29; Patzelt 2012a: 17f.). Ein zentraler Bestandteil des HI ist der Ansatz der Pfadabhängigkeit, welcher annimmt, dass in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen aufgrund einsetzender sogenannter *positive feedbacks* und *increasing returns* weiter verfolgt werden, sodass es mit der Zeit immer schwieriger wird, von einem einmal eingeschlagenen Pfad wieder abzuweichen (Pierson 2001: 429). Jedoch kann es gerade im Zuge sogenannter *critical junctures*, die oft durch *exogenous shocks* wie militärische Konflikte oder Wirtschaftskrisen ausgelöst werden, zu Abweichungen vom eingeschlagenen Pfad kommen (Van Hooren et al. 2014: 607; Mahoney 2000: 513; Thelen 2003: 212). Der EI übernimmt diese Kernannahmen des HI, geht allerdings über diesen hinaus, indem er sich

---

<sup>2</sup> Als Ausnahmen siehe Alber (1994) und Corbett (1998). Allerdings liegen diese vergleichenden Analysen bereits lange Zeit zurück und vernachlässigen daher die neueren EP-Initiativen.



neben exogenen Faktoren, wozu etwa der Einfluss der Nische eines Parlaments auf eben dieses zählt, vor allen Dingen auf endogene Elemente konzentriert, die zu Institutionenwandel führen (Patzelt 2012a: 17f.; Patzelt 2012b: 84). Anhand der Kombination dieser beiden Theorien wird die folgende Leitthese abgeleitet:

**Hypothese 1:** Die *Systemgestaltung* des EP wird maßgeblich von pfadabhängigen Prozessen und sich selbst verstärkenden *feedback* Mechanismen beeinflusst. So wird der einmal eingeschlagene Weg der Konstitutionalisierung stets weiter verfolgt. Dieses Ziel der Parlamentarisierung und Konstitutionalisierung verfolgt das EP heutzutage jedoch *impliziter* als in der Vergangenheit.

Im Anschluss an die Formulierung der die Analyse anleitenden Thesen wird das methodische Vorgehen beschrieben, worin ebenfalls die Fallauswahl begründet wird, die sich auf die vom EP zu vier unterschiedlichen Zeitpunkten vorgelegten Initiativen zur Weiterentwicklung der EU stützt. Um folglich Aufschluss über die Rolle des EP im EU-Reformprozess zu erhalten, wird der "Spinelli-Entwurf" von 1984, der "Herman-Bericht" von 1994, der VVE von 2004 sowie drei Berichte, die gegen Ende der 7. Legislaturperiode vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) ausgearbeitet und vom Plenum des EP verabschiedet wurden, untersucht. Nach der empirischen Analyse, die den Kontext, Inhalt und die Auswirkungen der vier Fälle umfasst, werden die aufgestellten Thesen und die Theorie auf Basis der gewonnen empirischen Erkenntnisse analysiert und interpretiert. Abschließend wird ein Fazit gezogen und ein Ausblick für weitere Forschungsarbeiten gegeben.

## **2. Systemgestaltung und Konstitutionalisierung der EU**

In der Parlamentarismusforschung wird zwischen verschiedenen Funktionen eines Parlaments unterschieden, die dieses zum Aufrechterhalten eines politischen Systems erfüllen muss (Abels/Eppler 2011: 461; Grabitz et al. 1988: 77; Patzelt 2003: 43; Von Beyme 1975: 11). Werner Patzelt differenziert etwa zwischen der Vernetzungs-, Responsivitäts-, Darstellungs- und kommunikativen Führungsfunktion, die sich allesamt auf die Bevölkerung beziehen, wohingegen die Regierungskontrolle, Gesetzgebung, Wahl- und Kreationfunktion auf die Regierung bezogene Funktionen sind. Zu guter Letzt nennt er die auf das Parlament selbst gerichteten Aufgaben der Selbstorganisation sowie die normative und personelle Selbstreproduktion (Patzelt 2003: 43). Grabitz und andere differenzieren in ihrer Studie über das EP unter Berücksichtigung der Eigenheiten des EG-Systems zwischen drei Hauptfunktionen, welche das EP darin verwirklicht: Politikgestaltung, Systemgestaltung und

Interaktion (Grabitz et al. 1988: 77). *Politikgestaltung* beschreibt die Mitgestaltungsmöglichkeiten und Kontrollrechte des EP innerhalb des EG-Systems, *Interaktion* die Beziehungen des EP zu den europäischen Bürgern beziehungsweise zu vermittelnden Instanzen wie den Medien oder intermediären Gruppen. Die *Systemgestaltung* ist schließlich die für die Analyse dieser Arbeit entscheidende vom EP auszufüllende Funktion, welche auf den Einsatz des EP hinsichtlich der Weiterentwicklung und Vertiefung des EG-Systems abhebt. Diese Funktion nimmt für das EP einen weitaus höheren Stellenwert ein als für die nationalen Parlamente, da deren Stellung im politischen System und auch die nationalen Verfassungen weitaus gefestigter sind als dies auf europäischer Ebene der Fall ist (Grabitz et al. 1988: 78ff.). Ferner wird in dieser ursprünglichen Definition zwischen drei Ausprägungen der *Systemgestaltungsfunktion* unterschieden, die miteinander verflochten sind: Hierzu gehört die Reichweite der Politikfelder, auf welche die EG einwirkt sowie die zwischen nationaler und europäischer Ebene rechtlich festgelegte Kompetenzverteilung. Als drittes Segment ist die institutionelle Ausgestaltung des politischen Systems der EG zu nennen. Neben diesen drei Ausprägungen kommt hinzu, dass auch die rechtlichen Maßnahmen, mit deren Hilfe das EP an der *Systemgestaltung* partizipieren kann, eine große Rolle spielen. Diese können vom Einbringen eigener Vertragsentwürfe, bis hin zu einzelnen Abänderungen am bestehenden Recht oder bloßen Verhaltensänderungen variieren (Grabitz et al. 1988: 79f.). Dieser Funktionskatalog von 1988 eignet sich auch noch heute für eine Anwendung auf das EP, jedoch in modifizierter Form. So passt Andreas Maurer diesen den neuen Rahmenbedingungen an, die durch jüngste Vertragsänderungen und sich daraus ableitenden neuen Kompetenzen des EP entstanden sind: Demnach wird die *Kontrollfunktion* als eigenständige Aufgabe begriffen, wonach das EP die übrigen EU-Institutionen, speziell jedoch die Kommission (KOM), zur Rechenschaft ziehen kann. Ferner leitet sich daraus die *Wahl- oder Kurationsfunktion* ab, im Zuge derer das Parlament die KOM als "quasi-Regierung" wählt (Maurer 2012: 40f.; Maurer/Wessels 2003: 48). Die *Systemgestaltungsfunktion* des Parlaments "im Rahmen der 'para-konstitutionellen' Weiterentwicklung des EU-Systems" betrifft nach Maurer "sowohl die Revision der Verträge, die Änderung der Entscheidungsverfahren und die Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten als auch die Mitwirkung des Parlaments an systemgestaltenden Prozessen unterhalb der Vertragsrevisionsebene." (Maurer 2012: 41) Im Rahmen der Arbeit konzentriere ich mich auf die Vorschläge des EP zu Änderungen der Verträge, sodass die *Systemgestaltung* unterhalb dieser Ebene, wie sie etwa durch das Abschließen interinstitutioneller Vereinbarungen erfolgt (Kietz/Maurer 2007: 20), nicht

berücksichtigt wird. Daniel Göler reduziert die *Systemgestaltung* nur auf die rechtlichen Möglichkeiten des EP, sich an konstitutionellen Weiterentwicklungen zu beteiligen (Göler 2011: 299). Im Gegensatz dazu wird in der vorliegenden Arbeit neben diesen Mitwirkungsmöglichkeiten bei Vertragsrevisionen ebenfalls auf den Inhalt der EP-Vorschläge zur *Systemgestaltung* eingegangen. Aufgrund der besseren Zuspitzung wird hierzu der Fokus speziell auf das institutionelle und rechtliche Segment der *Systemgestaltung* gelegt.

*Systemgestaltung* wird ferner als Prozess begriffen, weswegen nicht nur die Mitwirkung bei vertragsändernden Regierungskonferenzen, sondern auch die Zeit dazwischen als entscheidend für die Analyse eingestuft wird (Christiansen/Reh 2009: 4; Große Hüttmann 2005: 36). Das EP spielte trotz fehlender formaler Beteiligungsmöglichkeiten bei Regierungskonferenzen stets eine bedeutende Rolle in der Vertiefung der europäischen Integration und unternahm so 1984 mit dem "Spinelli-Entwurf" den Versuch einer Verfassungsgebung für die EU. Im Laufe der Arbeit wird argumentiert, dass das EP auch heute noch eine Konstitutionalisierung der EU verfolgt. Hierzu wird die Annahme von Thomas Christiansen und Christine Reh (2009: 2) übernommen, wonach die EU einen nicht-teleologischen Prozess der Konstitutionalisierung durchläuft. Dieser evolutionäre Prozess der Konstitutionalisierung umfasst drei teilweise parallel auftretende Mechanismen: Zum einen ist eine *formale und explizite Konstitutionalisierung*, die auch als *capital-C Constitution for Europe* beschrieben wird, möglich, an deren Anfang eine öffentliche Debatte sowie eine Art von Verfassungsmoment steht, was dann am Ende in einem kodifizierten mit breiter Legitimation ausgestatteten Dokument resultiert. Des Weiteren gibt es im Konzept von Christiansen und Reh eine *formale und implizite Konstitutionalisierung*, die die europäische Rechtsordnung in Richtung einer Verfassung weiterentwickelt, ohne allerdings konstitutionelle Begrifflichkeiten oder eine bestimmte *Finalität* vorzugeben, wie es bei der *expliziten Konstitutionalisierung* der Fall ist. Diese Form der inkrementellen Vertragsänderungen ist die am häufigsten auftretende Art der Konstitutionalisierung der EU, welche maßgebend durch Regierungskonferenzen erfolgt. Der letzte Mechanismus der *informellen und inkrementellen impliziten Konstitutionalisierung* meint jene rechtlichen Entwicklungen, die nicht auf Vertragsrevisionen beruhen, dennoch aber dem Rechtssystem eine Verfassungsqualität geben, was etwa auf interinstitutionelle Vereinbarungen oder Urteile des Europäischen Gerichtshofs zurückgehen kann. Diese informellen Prozesse führen in der Folge oft zu formellen Vertragsänderungen durch Regierungskonferenzen (Christiansen/Reh 2009: 8ff.). Berthold Rittberger und Frank Schimmelfennig (2006: 16) gehen in ihrer Analyse der Konstitutionalisierung der EU davon aus, dass freiheitlich-demokratische Verfassungen

eine umfassende Parlamentarisierung und Festschreibung von Menschenrechten beinhalten. Beide Entwicklungen seien in der EU zu beobachten. Als Parlamentarisierung wird dabei die schrittweise Zunahme der Macht und der Kompetenzen des EP im Laufe der europäischen Integration verstanden (Rittberger/Schimmelfennig 2006: 16). So hat das EP seit seinen Anfängen 1952 einen enormen Machtzuwachs erfahren, der einerseits auf die damit einhergehende erhoffte Steigerung der Legitimation des EU-Systems und andererseits auf rationale und sich selbst verstärkende Überlegungen des EP zum eigenen Machtausbau zurückgeht, was im Zuge der Untersuchung verdeutlicht wird (Dreischer 2005: 145ff.; Rittberger 2012: 18). Um seine Macht auszuweiten, ist das EP maßgeblich auf die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten angewiesen, da diese einstimmig über Änderungen des Primärrechts und damit über einen Machtaufstieg des EP entscheiden<sup>3</sup> (Dreischer 2005: 152), wengleich das EP mit den Revisionen im Zuge des Lissabon-Vertrags bisweilen weitreichende eigene Mittel zur *Systemgestaltung* erhalten hat (Art. 48 EUV). In diesem Zusammenhang kann die Macht des EP als eine Schlüsselvariable bei der Analyse der *Systemgestaltung* des EP ausgemacht werden. Die von Berthold Rittberger und Frank Schimmelfennig vorgenommene Konzentration auf den Prozess der Parlamentarisierung als Teil der voranschreitenden Konstitutionalisierung der EU wird für die Beantwortung der Forschungsfrage übernommen, sodass ich meinen Fokus bei der Untersuchung der *Systemgestaltungsfunktion* speziell auf deren institutionelle Ausprägung legen werde, worauf in Kapitel 4 genauer eingegangen wird.

Damit das EP seine *Systemgestaltungsfunktion* erfolgreich ausfüllen kann, kommt es in erster Linie auf Zugeständnisse der Mitgliedstaaten an, die von folgenden Faktoren abhängen: Geschlossenheit des EP, hoher Erwartungsdruck der Bevölkerung und der nationalen Parlamente, geringe Einschnitte in nationale Kernkompetenzen in Folge der Parlamentsvorschläge und in sich schlüssige Angebote des EP (Grabitz et al. 1988: 88). Martin Große Hüttmann fügt im Hinblick auf die Erfolgchancen noch die "leadership"-Fähigkeit des EP hinzu, die eng mit dessen Ressourcenausstattung verknüpft ist (Große Hüttmann 2005: 37). Diese Kontextfaktoren gilt es im Laufe der Analyse stets zu berücksichtigen, wengleich der Erfolg der jeweiligen EP-Initiativen nicht unmittelbar im Vordergrund steht. Nach dieser Einführung und begrifflichen Erläuterung wird im folgenden Kapitel der theoretische Rahmen der Arbeit dargelegt, anhand dessen der Beantwortung der Forschungsfrage nachgegangen wird.

---

<sup>3</sup> Vertragsrevisionen sind die primären Gründe für den Aufstieg des EP, gleichzeitig versucht das EP jedoch auch abseits davon eigene Initiativen zum Machtausbau durchzusetzen (Dreischer 2005: 146ff.).

### 3. Theoretischer Rahmen

#### 3.1. Der historische Institutionalismus

Der HI, der zusammen mit dem EI die Basis der dieser Arbeit zugrunde liegenden Theorie bildet, entsprang in den 1980er Jahren der vergleichenden Politik- und Systemforschung aus den USA und ist Teil des theoretischen Oberbegriffs des *neuen* beziehungsweise *Neo-Institutionalismus* (Morisse-Schilbach 2005: 271). Im Unterschied zum *alten* umfasst dieser *neue Institutionalismus* nun abgesehen von formalen auch informelle Institutionen (Thelen/Steinmo 1992: 3). Somit fallen neben klassischen staatlichen Einrichtungen wie etwa Parlamenten, Gerichten oder Agenturen ebenfalls informelle Handlungen oder Verfahren unter diesen vom HI angewendeten weiten Begriff von Institutionen (Morisse-Schilbach 2005: 271). So definiert Peter Hall Institutionen folgendermaßen: "the formal rules, compliance procedures, and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of the polity and economy." (Hall 1986: 19) Douglass North geht als Vertreter eines rationalistischeren Ansatzes in seiner Definition gleichermaßen auf formelle sowie informelle Institutionen ein: "Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction." (North 1990: 3) Diese Beschränkungen des Verhaltens von Individuen durch Institutionen können zum einen anhand formaler Regeln, aber auch mittels informeller Sitten und Verhaltenskodexe erfolgen (North 1990: 4). Dem Konzept des *neuen Institutionalismus* ist der Behaviorismus aus den 1950er und 1960er Jahren vorausgehend, der sich ähnlich wie der heutige *neue* gegen den *alten Institutionalismus* auflehnte und den Fokus auf informelle Aspekte anstatt auf die formellen administrativen und rechtlichen Strukturen legte, um politische Ergebnisse zu analysieren (Thelen/Steinmo 1992: 3f.). Allerdings kann der *Neo-Institutionalismus* als Gegenbewegung zum Behaviorismus gesehen werden, denn der im Rahmen des Behaviorismus vorgenommene enge Zuschnitt auf das Verhalten und die Charakteristiken von Akteuren wurde von den sogenannten *neuen Institutionen* erweitert, sodass speziell verschiedene politische Systeme vergleichend analysiert werden konnten (Thelen/Steinmo 1992: 4f.).

Der Begriff des *Neo-Institutionalismus* dient als Sammelbegriff für drei verschiedene Strömungen, die darunter subsumiert werden: der historische, der soziologische und der rational choice Institutionalismus (Hall/Taylor 1996: 936). Diese drei Varianten wurden weitgehend isoliert voneinander entwickelt, verfügen über unterschiedliche inhaltliche Ausrichtungen sowie variierende Definitionen von Institutionen, weswegen die politischen

Ereignisse nicht kohärent erfasst werden (Hall/Taylor 1996: 936; Pollack 2009: 125). Alle drei Ausprägungen teilen die Kernannahme, dass Institutionen von großer Bedeutung sind (Bulmer 1998: 368), unterscheiden sich jedoch in vielerlei Hinsicht: Der rational choice Institutionalismus kann als akteurszentriert bezeichnet werden, da nach dessen Konzeption Institutionen von kalkulierenden und nutzenmaximierenden Individuen geschaffen beziehungsweise verändert werden. Institutionen sind folglich zum Vorteil von bestimmten Akteuren, weshalb diese für deren Zwecke aufrechterhalten werden (Morisse-Schilbach 2005: 273). Im Gegenzug dazu geht der soziologische Institutionalismus davon aus, dass Individuen nicht nutzenmaximierend handeln, sondern einer *Logik der Angemessenheit* folgen. Demnach beinhalten existierende Institutionen gewisse Normen und informelle Praktiken, die das Handeln sowie die Ansichten der Individuen bestimmen (Pollack 2009: 126f.). Anstatt den Fokus auf die Akteure zu legen, stehen beim soziologischen Institutionalismus die Institutionen und die mit ihnen verbundenen Normen und Werte im Mittelpunkt der Analyse (Hall/Taylor 1996: 946f.). Der HI nimmt dabei eine Art "Brückenfunktion" ein, indem er Annahmen der rationalistischen und der soziologischen Strömung für sich selbst übernimmt (Morisse-Schilbach 2005: 271; Thelen/Steinmo 1992: 27f.). Er ist also weder eindeutig akteurs- noch institutionenzentriert, sondern nimmt eine neue, zeitliche Perspektive ein, sodass er sich auf die Entwicklung von Institutionen über einen gewissen Zeitraum konzentriert (Pierson 1998: 34). Einer seiner bekanntesten Vertreter, Paul Pierson, nimmt dabei folgende Definition vor:

"This scholarship is *historical* because it recognizes that political development must be understood as a process that unfolds over time. It is *institutionalist* because it stresses that many of the contemporary implications of these temporal processes are embedded in institutions – whether these be formal rules, policy structures, or social norms." (Pierson 1998: 29)

Die *neuen Institutionalismen* sind keine "Großtheorien", sondern Theorien mittlerer Reichweite, die jedoch eine gute Methodik für politikwissenschaftliche Forschung bereitstellen (Bulmer 1998: 368) und insbesondere in Bezug auf die EU häufig angewendet werden (Aspinwall/Schneider 2000; Bulmer 2009; Bulmer 1998; Bulmer 1994; Christiansen et al. 2002; Jupille/Caporaso 1999; Pierson 1998; Pierson 1996; Pollack 1996; Schneider/Aspinwall 2001). Daher kann gar von einem "institutional turn" in der EU-Forschung gesprochen werden (Aspinwall/Schneider 2000: 2). Aufgrund seiner "Brückenfunktion" verwundert es nicht, dass sich der HI speziell in Bezug auf die Erforschung der europäischen Integration wiederum in zwei unterschiedliche Richtungen

aufteilt: In eine rationalistisch<sup>4</sup> und eine soziologisch<sup>5</sup> ausgerichtete Form. So hat letztere Ausprägung ein tiefergehendes Institutionenverständnis und für gewöhnlich einen längeren Untersuchungszeitraum als erstere. Zudem geht die soziologische Variante induktiv, die rationalistische dahingegen deduktiv vor (Morisse-Schilbach 2005: 272ff.). Hinsichtlich der Kernannahme des HI, die vor allem in der besonderen Berücksichtigung der zeitlichen Dimension politischer Prozesse liegt, stimmen beide Varianten jedoch überein. Kathleen Thelen beschrieb in einem Aufsatz 1999 bereits, dass die unterschiedlichen Institutionalismus-Ansätze durchaus voneinander lernen und sich gegenseitig ergänzen können (Thelen 1999: 371), weshalb in der vorliegenden Arbeit eine Kombination der beiden Ausprägungen zur Beantwortung der Forschungsfrage als äußerst hilfreich betrachtet wird. Ein zu enger Fokus auf eine bestimmte Ausprägung würde den Nachteil mit sich bringen, dass bestimmte empirische Phänomene nicht erfasst werden könnten. So ist die rationalistische im Gegensatz zur soziologischen Strömung nicht in der Lage, endogene Faktoren des Wandels einer Institution wie etwa Sozialisation aufgrund von Normen oder das Lernen der Mitglieder zu berücksichtigen (Pollack 1996: 453f.). Allerdings ist die rationalistische Variante dennoch für die weitere Analyse zentral, da das Konzept der Pfadabhängigkeit eng mit Paul Pierson (2004) und daher mit der rationalistisch-ökonomischen Richtung verknüpft ist. Beide Ansätze werden zudem um die Theorie des EI ergänzt, der in vielerlei Hinsicht mit dem HI übereinstimmt, jedoch in gewissen Punkten, vor allen Dingen in der Betonung endogener Faktoren beim Wandel von Institutionen, über diesen hinausgeht (Patzelt 2012a: 27). Im Folgenden wird zunächst näher auf den HI und dessen zentrale Annahmen und Konzepte eingegangen, bevor im darauffolgenden Kapitel der EI detaillierter betrachtet wird.

### 3.1.1. Pfadabhängigkeit und *positive feedback*

Das Konzept der Pfadabhängigkeit erfreut sich in der Wissenschaft zunehmender Beliebtheit, was jedoch dazu führt, dass eine klare Definition dessen schwierig ist (Pierson 2004: 10). Allgemein kann festgehalten werden, dass der Ansatz der Pfadabhängigkeit davon ausgeht, dass in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen weiter bestehen, wodurch die Handlungen der Akteure beeinflusst und ihnen somit Grenzen gesetzt werden. Die bereits gefällten Entscheidungen stellen nun aufgrund sogenannter *positive feedbacks* und *increasing returns* Anreize für Akteure dar, diese aufrechtzuerhalten, auch wenn die daraus resultierenden Ergebnisse ineffizient sein sollten (Pollack 2009: 127; Pierson 2000: 251). So

---

<sup>4</sup> Hierzu zählen vor allen Dingen die Autoren Paul Pierson und Mark Pollack.

<sup>5</sup> Die soziologische Variante wird insbesondere durch Simon Bulmer vertreten.

beschreibt *positive feedback* beziehungsweise *increasing returns* die Idee, dass, wenn ein bestimmter Pfad einmal eingeschlagen wurde, es im Zeitverlauf immer schwieriger wird, von diesem abzuweichen, da dessen Beibehaltung zunehmend an Attraktivität gewinnt (Pierson 2001: 429). Lassen sich bei der Verfolgung eines Pfades also positive Feedback-Effekte feststellen, ist es sehr wahrscheinlich, dass dieser Weg weiter verfolgt wird. Es kommt zu einem sogenannten *lock-in* (Pierson 1993: 610). Die Ideen des *positive feedback* und *increasing returns* ermöglichen also erst das Vorhandensein von Pfadabhängigkeit. Daraus lediglich zu folgern, dass die "Geschichte wichtig ist", greift jedoch zu kurz (Pierson 2004: 19ff.). Vielmehr liefert die Definition von Margaret Levi ein nützliches Analysekonzept:

"Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. Perhaps the better metaphor is a tree, rather than a path. From the same trunk, there are many different branches and smaller branches. Although it is possible to turn around or to clamber from one to the other – and essential if the chosen branch dies – the branch on which a climber begins is the one she tends to follow." (Levi 1997: 28)

Im Rahmen des Konzepts der Pfadabhängigkeit spielen rationale Überlegungen eine große Rolle. Denn so ist die durch *positive feedback* entstehende Konstanz zu erwartenden Gewinnaussichten auf dem bereits eingeschlagenen Pfad beziehungsweise zu hohen Kosten, die bei der Entscheidung für einen alternativen Pfad entstehen würden, geschuldet (Pierson 2004: 21). Ursprünglich kommen die Ansätze der *increasing returns* und der Pfadabhängigkeit aus den Wirtschaftswissenschaften, wobei vor allem das Festhalten an technischen Errungenschaften untersucht wurde, obwohl es in der Zwischenzeit effizientere Innovationen gegeben hätte.<sup>6</sup> Ein Beispiel hierfür ist etwa das Aufrechterhalten der "QWERTZ"-Tastatur (im englischen Sprachraum "QWERTY") (David 1986: 30ff.).

Paul Pierson (2004: 30ff.) wendet diese Ansätze schließlich auf die Politik an. So sei die Politik aufgrund folgender Eigenschaften für *positive feedback* äußerst empfänglich: Um politischen Einfluss zu erreichen, ist 1) kollektives Handeln<sup>7</sup> vonnöten, wobei das eigene Handeln enorm vom Handeln anderer Akteure abhängig ist. Bevor man eine Entscheidung trifft, passt man seine Erwartungen also an ein mögliches Agieren anderer Individuen an. Ein weiterer Grund, wieso Koordinierung innerhalb der Politik besonders wichtig ist, betrifft das oft vorherrschende "the winner-takes-it-all"-System, wonach nur eine Partei oder nur ein

---

<sup>6</sup> Führende Vertreter hierfür sind etwa Douglass North (1990), Brian Arthur (1994) oder Paul David (1986).

<sup>7</sup> Wegweisend für die Überlegungen zu kollektivem Handeln war das Buch "The Logic of Collective Action" von Mancur Olson (1965), in dem er die rational choice Theorie heranzieht, um das Zustandekommen kollektiven Handelns zu erklären und dabei das sogenannte "Free-Rider Problem" aufzeigt (Olson 1965: 5ff.).



Gesetz erfolgreich sein kann. Hinzu kommt, dass kollektives Handeln wie etwa die Gründung einer Partei mit hohen Startkosten verbunden ist, sodass Organisationen aufgrund der eben ausgeführten Überlegungen lange bestehen, wenn sie einmal institutionalisiert wurden. 2) Innerhalb des politischen Systems sind formelle sowie informelle institutionelle Beschränkungen allgegenwärtig. Denn um öffentliche Güter bereitstellen und kollektives Handeln ermöglichen zu können, sind insbesondere formelle Institutionen von großer Bedeutung. Institutionen selbst zeichnen sich durch eine verstärkte Pfadabhängigkeit aus, weshalb diese trotz teilweise großer Umweltveränderungen lange bestehen bleiben und nur schwer zu verändern sind. Aufgrund dieser Vielzahl politisch-institutioneller Arrangements stellen sich in der Politik pfadabhängige Prozesse ein, sodass ein einmal eingeschlagener Weg kaum wieder zu verlassen ist – selbst wenn sich die personellen Konstellationen ändern. 3) Eine weitere Quelle von *positive feedback* ist die Verteilung politischer Macht. Wenn man in der Lage ist, Macht über andere auszuüben, besteht die Gefahr, diese zum eigenen Vorteil weiter auszubauen, woraufhin ein selbstverstärkender Prozess eintritt. So kann *positive feedback* im Zeitverlauf dazu führen, dass Machtasymmetrien verstärkt und zudem nicht mehr sichtbar, sondern verdeckt auftreten, da machthabende Politiker eine ganze Ideologie beeinflussen und politische Gegner mundtot machen können. 4) Politische Prozesse sind durch eine hohe Komplexität und Undurchschaubarkeit gekennzeichnet, was *positive feedback* begünstigt. Denn unter solchen Umständen orientieren sich Individuen an bestehenden Anschauungen und politischen Richtungen, weshalb pfadabhängige und sich selbst verstärkende Entwicklungen einsetzen. Des Weiteren führen folgende drei Charakteristiken zu einer Intensivierung von *positive feedback* innerhalb der Politik (Pierson 2004: 40ff.): Im Gegensatz zur Ökonomie sind in der Politik Wettbewerb und Lernprozesse als korrigierende und Pfadabhängigkeit verhindernde Mechanismen nur beschränkt vorhanden.<sup>8</sup> So sind Wahlen zwar als klassischer politischer Wettbewerb zu begreifen, darüber hinaus sind, so Pierson, Konkurrenzverhältnisse aber nicht ausreichend ausgeprägt. Lernprozesse können aufgrund der hohen Komplexität und Undurchschaubarkeit des politischen Systems nicht angemessen eintreten. Ferner führen die kurzen Zeithorizonte der Politiker, die stets an ihre Wiederwahl denken müssen, dazu, dass diese sich primär an ihren Vorgängern und deren Vorgaben ausrichten. Denn eine radikale Richtungsänderung brächte hohe unmittelbare Kosten mit sich, die aufgrund der kurzfristigen Ausrichtung der Politiker selten verfolgt wird. Drittens können politische Institutionen generell als Status quo orientiert

---

<sup>8</sup> Wie das Beispiel der "QWERTZ"-Tastatur zeigt, ist die Ökonomie ebenfalls anfällig für pfadabhängige Prozesse, jedoch in geringerem Maße als die Politik (Pierson 2004: 40f.).

beschrieben werden. Insbesondere formelle Institutionen sind absichtlich so gestaltet worden, dass sie nur schwer veränderbar sind, damit Unsicherheit reduziert und Stabilität garantiert werden können. Diese für politische Systeme charakteristische institutionelle "Klebrigkeit" (Pierson 2004: 43) und Trägheit erschwert das Abweichen eines bereits eingeschlagenen Pfades folglich immens.

Für Pierson ist außerdem die Sequenz von Ereignissen entscheidend. So können kleinere Vorkommnisse zu Beginn eines Prozesses folgenschwerere Auswirkungen haben als große Vorfälle, die gegen Ende auftreten (Pierson 2000: 263). Denn nach dem Ansatz der Pfadabhängigkeit weisen gerade anfängliche Entscheidungen den Weg für zukünftige Entwicklungen. Um also gegenwärtige Umstände korrekt verstehen zu können, ist es wichtig, einen langen Untersuchungszeitraum zu wählen, damit speziell die Anfänge und historischen Kausalitäten des Prozesses nachvollzogen werden können (Pierson 2000: 45). Zentral dabei ist, dass es nicht bei einer bloßen Beschreibung der sich einstellenden Stabilität bleibt, sondern die (*feedback*) Mechanismen identifiziert werden, die dazu führen, dass ein bestimmter Pfad verfolgt wird (Thelen 1999: 399f.).

### 3.1.2. *Critical junctures*

Pfadabhängige Ansätze werden dafür kritisiert, dass diese durch ihre deterministische Ausrichtung ihren Fokus zu sehr auf Stabilität legen und Wandlungsprozesse tendenziell vernachlässigen (Thelen 1999: 385). Dem beugt das Konzept der sogenannten *critical junctures* vor, welches ebenfalls ein fundamentaler Bestandteil des HI ist. Demnach kann es im Zuge einer *critical juncture* zu einer gravierenden Änderung des bisher eingeschlagenen Pfades kommen (Capoccia/Keleman 2007: 341). Giovanni Capoccia und Daniel Keleman nehmen folgende Definition von *critical junctures* vor:

"In institutional analysis critical junctures are characterized by a situation in which the structural (that is, economic, cultural, ideological, organizational) influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period, with two main consequences: the range of plausible choices open to powerful political actors expands substantially and the consequences of their decisions for the outcome of interest are potentially much more momentous. Contingency, in other words, becomes paramount." (Capoccia/Keleman 2007: 343)

Während einer *critical juncture* setzen die institutionellen Beschränkungen also für einen kurzen Moment aus, sodass Abweichungen vom bisher verfolgten Weg möglich werden und zeitgleich sind die dabei getroffenen Entscheidungen in der Regel derart weitreichend, dass ein pfadabhängiger Prozess einsetzt, weshalb *critical junctures* dem Verständnis des HI nach am Anfang einer pfadabhängigen Entwicklung stehen (Van Hooren et al. 2014: 607; Mahoney

2000: 513). Kritische Situationen dieser Art werden gewöhnlich durch *exogenous shocks* wie Wirtschaftskrisen, Umweltkatastrophen oder militärische Konflikte verursacht, woraufhin radikale Änderungen möglich werden (Thelen 2003: 212). Allerdings ist eine derartige große Krise keine hinreichende Bedingung für einsetzenden Wandel. Denn eine Krise – ob umfassender oder eher klein erscheinend – ist zwar notwendig, um ein *Möglichkeitsfenster* (Kingdon 1984) für tiefgreifende Reformen zu öffnen, jedoch ist entscheidend, dass in Folge eines kritischen Augenblicks *positive feedback* Prozesse einsetzen, sodass Pfadabhängigkeit auftreten kann (Pierson 2004: 51; Soifer 2012: 1575ff.; Thelen 2003: 209f.). Eine Krise an sich reicht also nicht aus, um fundamentalen Wandel einzuleiten, woraufhin sich weitere Verzweigungen des Weges anschließen können. Sie bietet allerdings eine Möglichkeit hierfür. Daran schließt sich ein weiterer Kritikpunkt an pfadabhängigen Argumentationen an: Wohingegen die nach der Überwindung eines kritischen Augenblicks folgenden stabilitätsorientierten Entwicklungen als zu deterministisch eingestuft werden, erscheinen die getroffenen Entscheidungen im Zuge einer Krise als allzu sehr vom Zufall abhängig (Thelen 1999: 385; Schwartz 2004: 7). Deshalb sind mithilfe des HI Voraussagen nur eingeschränkt zu treffen, wenngleich er sich sehr gut eignet, um Entwicklungen nachzuzeichnen (Bulmer 2009: 320; Mahoney 2000: 513). Es kann also aus der Geschichte keine Zwangsläufigkeit für die Gegenwart und Zukunft abgeleitet werden (North 1990: 98f.), jedoch hält Paul Pierson die Stärken des HI folgendermaßen fest:

"The claims in path-dependent arguments are that previously viable options may be foreclosed in the aftermath of a sustained period of positive feedback, and cumulative commitments on the existing path will often make change difficult and will condition the form in which new branchings will occur."  
(Pierson 2004: 52)

Aufgrund der in diesem Kapitel aufgezeigten Eigenschaften und Konzepte eignet sich die Theorie des HI hervorragend, um die Entwicklung der *Systemgestaltung* des EP genauer zu analysieren. Gleichzeitig konnten jedoch auch Defizite der Theorie identifiziert werden, weshalb im nächsten Kapitel der EI vorgestellt wird, welcher in Kombination mit dem HI als theoretischer Rahmen der vorliegenden Arbeit dient.

### 3.2. Der Evolutorische Institutionalismus

Die Theorie des EI geht federführend auf Werner Patzelt und seine Mitarbeit am Sonderforschungsbereich "Institutionalität und Geschichtlichkeit" der Technischen Universität Dresden zurück (Patzelt 2007a: 17). Der EI übernimmt Kernannahmen des HI wie etwa die Ideen der Pfadabhängigkeit, *critical junctures* oder Rückkoppelungsprozesse und baut folglich auf diesem auf (Patzelt 2012a: 17f.). Allerdings war der Ansporn seiner

Entwickler stets, über den HI und seine Schwächen hinauszugehen und diesen daher in einen übergeordneten Kontext einzuordnen (Patzelt 2012a: 12f.). So könne anhand des HI nicht geklärt werden, warum sich Institutionen und einmal eingeschlagene Wege trotz großer Änderungen der Umwelt aufrechterhalten und in welchen Situationen es zu Verzweigungen des Weges kommt (Patzelt 2012a: 28). Um Klarheit darüber zu erlangen, kombiniert der EI die Institutionenanalyse mit der Evolutionstheorie (Patzelt 2012a: 18). Ein weiterer Vorteil in der Verwendung des EI als theoretischen Rahmen der vorliegenden Arbeit liegt darin, dass er im Zusammenhang mit der Erforschung von Parlamenten entwickelt wurde und daher besonders gut für deren Analyse geeignet ist (Patzelt 2007e: 488). Die Evolution von Parlamenten ist bereits Bestandteil der Parlamentarismusforschung, wofür der EI nun die passende Theorie bereitstellt (Patzelt 2012b: 55f.).

Der Begriff Evolution kommt ursprünglich aus der Biologie und ist untrennbar mit Charles Darwin und seinem Werk "Über die Entstehung der Arten durch natürliche Zuchtwahl oder die Erhaltung der begünstigten Rassen im Kampfe um's Dasein" verknüpft, in dem er schildert, wie im Laufe der Zeit nur die Arten überleben, die sich am passendsten entwickelt haben (Darwin 2000 [1859]: 98f.). Darwins Ideen wurden von einer Vielzahl von Forschern aufgegriffen und weiterentwickelt. So entstanden in der Folge beispielsweise in der Soziobiologie (Wilson 1975), der Populationsökologie (Hannan/Freeman 1977), der Ökonomie (Lehmann-Waffenschmidt 2002) und in der Soziologie (Parsons 1964: 359) evolutionstheoretische Konzepte. Für die Ausarbeitung des EI war die Systemtheorie der Evolution von Rupert Riedl aus den 1970er Jahren maßgeblich prägend (Patzelt 2012a: 29). Diese begründet evolutionäre Entwicklungen neben exogenen und zufälligen Systembedingungen ebenfalls mit endogenen Mechanismen (Patzelt 2012a: 29; Riedl 1984: 184f.). Insgesamt ist all diesen Ansätzen gemein, dass sie von einer sich wandelnden Umwelt ausgehen, innerhalb welcher sich die zu untersuchenden Systeme anpassen und folglich überleben können. Hierbei findet ein Wechselspiel zwischen pfadabhängigen und zufallsgenerierten Prozessen statt. Die Systemtheorie der Evolution konzentriert sich stärker auf die Pfadabhängigkeit, wonach zunächst eine Anpassung der Organismen an die Umwelt erfolgt, woraufhin diese ihre Umwelt mit beeinflussen, sodass schlussendlich Rückkopplungsprozesse einsetzen, die die weitere Entwicklung prägen (Lempp/Patzelt 2007: 99ff.). Einerseits gelingt es somit einigen Arten und Merkmalen wie etwa der Wirbelsäule, über lange Zeit zu bestehen, andererseits lässt sich gleichzeitig eine schier unendliche Vielfalt konstatieren, wobei sich erstaunlich schnell weitere Unterarten ausbilden. Die Evolutionstheorie versucht also genau dieses Zusammenspiel von zufälligen und

pfadabhängigen Prozessen sowie deren Rolle an *kritischen Weggabelungen* zu ergründen (Patzelt 2012a: 28), sodass sie über den HI hinausgeht. Die Entwickler des EI übertragen die Theorie nun von der Biologie und den Arten auf die Politikwissenschaft und die Institutionen (Patzelt 2007c: 137f.; Patzelt 2012a: 28). Dabei verwundert es durchaus, dass evolutionäre Ansätze in Nachbarwissenschaften wie der Soziologie oder Ökonomie bereits breite Anwendung fanden, wohingegen die Politikwissenschaft diese bislang weitgehend vernachlässigte (Patzelt 2007b: 59; Patzelt 2007d: 183).<sup>9</sup> Denn es bestehen viele Gemeinsamkeiten zwischen politischen Institutionen und biologischen Arten: Beide operieren innerhalb einer bestimmten Umwelt, die ihnen im Gegenzug für erbrachte Leistungen Ressourcen zur Verfügung stellt, um welche sie wiederum mit anderen im Wettbewerb stehen. Neben der Umwelt wirken zudem endogene Faktoren der Institution beziehungsweise der Art selbst auf diese ein. Ferner sind beide danach ausgerichtet, ihre Existenz, die stets bedroht wird, zu sichern, was unter anderem eine große Problemlösungsfähigkeit erfordert, die durch dauerhafte Reproduktion aufrechterhalten wird (Lempp 2007: 375). Dennoch bleibt zu bedenken, dass die biologische nicht völlig mit der Evolution politischer Institutionen gleichzusetzen ist (Vollmer 1994: 84f.). Die Inhalte sind durchweg verschieden, wenngleich die Mechanismen und Strukturen generell übereinstimmen. Daher wird ein "allgemeiner evolutionärer Mechanismus", der primär in der Biologie Verwendung findet, abstrahiert und schließlich auf die Evolution, das heißt auf Entstehung, Reproduktion, Wandel und Ende politischer und sozialer Institutionen angewendet. Ferner werden andere Begriffe als in der Biologie üblich eingeführt (Lempp 2007: 377f.), auf die im Folgenden eingegangen wird.

### 3.2.1. Meme und epimemetisches System

Der biologische Begriff des Gens entspricht im Rahmen des EI dem des Memes, welcher auf Richard Dawkins (1978) und die breitere Bekanntmachung des Begriffs auf die Psychologin Susan Blackmore (2000) zurückgeht (Patzelt 2012a: 30f.). Es kann dabei folgende Definition vorgenommen werden: "Meme sind kulturelle Muster bzw. 'Kommunikationspakete', beispielsweise die Leitideen einer Institution oder die deren Praxis prägenden Verhaltensregeln" und "werden vom einen Träger an den nächsten einesteils durch Sequenzen von Vormachen, Nachmachen und Einüben übermittelt, also durch Erlernen von Mustererkennung und Musterreproduktion." (Patzelt 2012a: 31f.) Diese Regeln oder Leitideen werden also oft bewusst weitergegeben und erlernt, weswegen Akteure ihr

---

<sup>9</sup> Für einen detaillierten Überblick über die bereits erfolgte Integration evolutionärer Konzepte in der Politikwissenschaft siehe Patzelt (2007b: 59).

Verhalten und ihre Deutungen daran anpassen: "Zentrale Meme entstehen durch Kanonisierung von Wissensbeständen und Deutungsmustern." (Patzelt 2012a: 33) Der EI geht zudem von der Annahme einer konstruierten sozialen Wirklichkeit aus, welche mit Hilfe von Memen ausgedrückt und aufrechterhalten wird. Meme sind dabei einzelne Komponenten eines institutionellen Bauplans. Es ist eben dieser Bauplan, der sich evolviert und sich anschaulich in Individuen realisiert (Patzelt 2012a: 33). Der Bauplan wird bei Generationswechseln innerhalb der Institution weitergegeben, teilweise wandelt er sich dadurch jedoch auch von seiner ursprünglichen Form ab. So verändert sich etwa nach einer Wahl die Zusammensetzung eines Parlaments, wobei neue Abgeordnete eintreten, andere ausscheiden oder etwa "zentrale Figuren" erhalten bleiben. In der Folge findet eine institutionelle Sozialisation der neu gewählten Parlamentarier statt, sodass diese im Idealfall zum Erhalt der Institution beitragen. Denn zu einem späteren Zeitpunkt sollen diese dann wiederum die "kulturellen Muster" an die nachrückende Generation übermitteln, damit die Institution und deren Struktur losgelöst von der individuellen Zusammensetzung weiter bestehen kann (Patzelt 2012b: 74f.). Der EI übernimmt vom HI die Idee der Trägheit von Institutionen, wonach diese unter anderem aufgrund von hohen Investitions- und Gründungskosten, *increasing returns*, *positive feedback* oder Koordinierungseffekten schwer zu ändern sind, sodass die institutionelle Trägheit die Weitergabe von bestimmten Memen unterstützt (Lempp 2007: 391f.). Angesichts dieser eben dargestellten Eigenschaften von Memen kann festgehalten werden, dass sich Institutionenevolution auf die Weitergabe von memetischen Bauplänen im Zuge von Generationswechseln stützt, wobei allerdings aufgrund von Sozialisationsdefiziten oder Sympathien für abweichende Deutungsmuster Variationen auftreten können (Patzelt 2012b: 80). Diese memetische Replikation wird vom sogenannten epimemetischen System gesteuert. Konkret heißt dies, dass

"ein epimemetisches System aus mehr oder minder formalisierten Regeln und Praxen [besteht], die ihrerseits in einer Gruppe oder Gesellschaft angeben, wie die Meme bzw. Memplexe einer Institution im konkreten Anwendungsfall zu verstehen und handlungsleitend zu machen sind. Also besteht das epimemetische System auch seinerseits aus Memen [...]. Nur geht es beim epimemetischen System nicht um den 'Bauplan' selbst, sondern um Anweisungen, die einesteils dessen [...] Elemente zu einzigartig geordneten Elementen eben *dieses* Bauplans machen, und die andernteils regeln, welche konkreten (sozialen) Strukturbildungstätigkeiten nun auf der Grundlage des Bauplans unternommen werden sollen oder eben zu unterbleiben haben." (Patzelt 2012b: 81; Hervorhebung im Original)

Sowohl beim institutionellen Bauplan als auch beim epimemetischen System handelt es sich also um innere Faktoren der Institutionenevolution. Genau wie bei der Übermittlung und Umsetzung des Bauplans kann es auch beim epimemetischen System zu Missverständnissen oder bewussten Abweichungen kommen. Diese bewusst oder zufällig eintretenden Modifikationen haben konsequenterweise eine große Hebelwirkung, wenn sie am

epimemetischen System ansetzen, wodurch etwa *critical junctures* entstehen können. Wenn nun die Veränderung am epimemetischen System mit der vorhandenen Grundstruktur kompatibel ist und sich daraus zudem Wettbewerbsvorteile in der Umwelt ergeben, haben die Änderungen sehr gute Chancen, dass sie auch übernommen werden. Somit sind es speziell diese endogenen Faktoren, die die Evolution von Institutionen prägen (Patzelt 2012a: 29f.; Patzelt 2012b: 88). Die Übermittlung von Bauplänen an die nächste Generation innerhalb einer Institution wird als *vertikale Vererbung* begriffen. Daneben gibt es auch die *horizontale Vererbung*, wonach andere Institutionen den Bauplan einer Institution imitieren. Dies geschieht vor allen Dingen dann, wenn bestimmte Baupläne momentan besonders erwünscht oder gar "in Mode" sind (Patzelt 2012b: 77; Lempp 2007: 392f.). Entscheidend dafür, ob ein neues Mem übernommen wird, ist dessen *innere Passung* mit dem bereits vorhandenen Bauplan (Lempp 2007: 396). Dabei sind Änderungen an den tiefen und fundamentalen Strukturen von Bauplänen um ein vielfaches schwieriger durchzuführen und aufrechtzuerhalten als Variationen an dessen äußeren und oberflächlicheren Strukturen (Patzelt 2012b: 86). Außer diesen inneren gibt es zudem äußere Selektionsfaktoren, weshalb neben der *inneren Passung* ebenfalls die *äußere Passung* an die für die Institution relevante Nische von großer Bedeutung ist (Lempp 2007: 396).

### 3.2.2. Nische und *Fitness* von Institutionen

Die äußeren Selektionsfaktoren nehmen Bezug auf die Umwelt beziehungsweise die Nische, in welche eine Institution eingebettet ist. Der Begriff Umwelt bezeichnet allgemein alles, was nicht zur Institution gehört. Wenngleich prinzipiell ein Austausch zwischen Institution und Umwelt besteht, sind viele Teile der Umwelt bedeutungslos für die Existenz und Aufgabenerfüllung der Institution (Lempp 2007: 380). Deshalb ist der zusätzlich dazu eingeführte Begriff der Nische zentral: "Die Nische einer Institution [kann] als die Summe jener Elemente der Umwelt der Institution A definiert werden, die für den dauerhaften Bestand oder die Funktionserfüllung von A relevant sind." (Lempp 2007: 380) Wohingegen die Umwelt also von institutionellen Veränderungen nicht berührt wird, wirken sich sowohl Umgestaltungen der Umwelt als auch der Institution auf die Nische aus, da diese durch beide definiert wird.<sup>10</sup> Konkret umfasst eine Nische etwa die für die Institution notwendigen Ressourcen, die Akteure und Institutionen, die über die Vergabe der Ressourcen entscheiden, die Konkurrenten um diese Ressourcen sowie die Systeme, die die erbrachte Leistung von

---

<sup>10</sup> Erbringt eine Institution beispielsweise eine neue Leistung, hat dies unmittelbar lediglich auf die Nische und nicht auf die Umwelt Auswirkungen (Lempp 2007: 381).

Institution A erhalten. Wenn eine Institution folglich ihr Überleben sichern will, muss sie sich an die Strukturen ihrer Nische anpassen, sodass langfristig die Nischenanforderungen im Bauplan der Institution Niederschlag finden (Lempp 2007: 380f.). Wie bereits beschrieben, ist die Nische einer Institution jedoch keineswegs statisch, sondern mitunter höchst dynamisch und wandlungsfähig. Dabei kann es zu "Niscenturbulenzen" kommen, wobei sich rasante und ungerichtete Veränderungen vollziehen, die mehr als nur die oberflächlichen Strukturen einer Institution tangieren. Daher sollte die im vorangehenden Kapitel beschriebene Sozialisation von Neumitgliedern nicht allzu starr vollzogen werden und das epimemetische System ebenfalls nicht allzu eng geschnürt sein, damit sich Institutionen an wandelnde Nischenanforderungen anpassen können (Patzelt 2012b: 89f.). Um institutionelle Reformen zu vermeiden, kann eine Institution natürlich genauso gut versuchen, im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen ihre Nische an sich selbst anzupassen, wie es beispielsweise die SED tat, indem diese versuchte, die DDR-Bevölkerung an sich anzugleichen, anstatt andersherum. Wichtig ist allein, dass Passungslücken zwischen Nische und Institution reduziert werden (Lempp 2007: 389ff.). Insbesondere demokratische politische Institutionen sind in hohem Maß von der Akzeptanz der für sie bedeutenden Akteure abhängig. Das heißt, dass die Leitideen und *outputs* der Institution von einem relevanten Akteur so wahrgenommen werden müssen, dass diese mit den normativen Ansichten des Individuums übereinstimmen. Daher sind die Wahrnehmungen der Menschen sowie die Medien, die diese stark beeinflussen, neben den bereits geschilderten Elementen ebenfalls Bestandteil der Nischen politischer Institutionen (Lempp 2007: 382f.). Dies führt dazu, dass Institutionen auch lediglich so tun können, als würden sie sich an ihre Nische anpassen, da ja die bloße Fassade und Wahrnehmung dessen ausreicht. Dieses Phänomen der Entkopplung zwischen formaler Struktur und eigentlichen Handlungen wurde bereits im Rahmen der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie von John Meyer und Brian Rowan (1977: 356f.) beschrieben<sup>11</sup> und lässt sich insbesondere in Bezug auf politische Organisationen feststellen (Brunsson 2002: 27). Gleichzeitig verfügt eine Institution über eigene Wahrnehmungsstrukturen, womit sie Entwicklungen innerhalb ihrer Nische und der Umwelt beobachtet und somit ihre Responsivität gegenüber dieser sichert. Diese Wahrnehmung ist jedoch höchst selektiv und kann daher verzerrt sein (Lempp 2007: 386f.).<sup>12</sup> Die entscheidende Frage für eine Institution ist nun die nach ihrer *Fitness*. Das heißt, welche Eigenschaften eine Institution besitzen muss, um innerhalb ihrer Nische "überleben" und sich "reproduzieren" zu können:

---

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch Brunsson/Olsen (1993: 9f.) und Brunsson (2002: 27).

<sup>12</sup> Dies berücksichtigt das Konzept der *bounded rationality* von Herbert Simon (1991: 132), wonach optimale Entscheidungen aufgrund der begrenzten kognitiven Fähigkeiten eines Akteurs nicht getroffen werden können.



"Eine fitte Institution, d.h. eine Institution, die sowohl an ihre Nische angepasst ist als auch auf Nischenveränderungen mit angemessenen Veränderungen zu reagieren vermag, wird mit höherer Wahrscheinlichkeit überleben und sich häufiger reproduzieren als eine nicht an ihre Nische angepasste Institution. Also führen *Angepasstheit plus Anpassungsfähigkeit* zu Fitness, und Fitness bedeutet Überlebensfähigkeit und gute Reproduktionschancen der Institution." (Lempp 2007: 397; Hervorhebungen im Original)

Damit dies erreicht wird, sollte eine Institution stets neue Mitglieder rekrutieren, die dann wiederum die entsprechende institutionelle Sozialisation erfahren müssen. Konkret auf Parlamente angewendet, lässt sich feststellen, dass diese fortdauernd ein hohes *Fitnesslevel* erreichen wollen, da sie danach streben, das Vertrauen und den Rückhalt innerhalb der Bevölkerung nicht zu verspielen (Lempp 2007: 397). Der EI ist allerdings keine deterministische Theorie, im Zuge derer ein spezifisches Ende der Entwicklung vorgegeben würde, weshalb es nicht zwingend festgelegt ist, dass die Passung zwischen Institution und Nische hergestellt wird (Patzelt 2012b: 91).

Am Beispiel der Nische des EP werden die eben dargestellten Annahmen nochmals verdeutlicht (Dreischer 2012: 221ff.): Das EP erfüllt eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen für dessen Umwelt, im Rahmen derer es stets mit weiteren Institutionen und insbesondere mit den Bürgern der EU zusammenarbeitet, die das EP mit der notwendigen *input*-Legitimation (Scharpf 1999: 6ff.) ausstatten und als Gegenleistung von diesem repräsentiert werden. Die EU-Bevölkerung als Nische des EP gewann jedoch erst mit den Direktwahlen des EP 1979 wahrhaftig an Bedeutung, da sich das EP vorher aus nationalen Parlamentariern und nicht anhand der direkten Wahlen der europäischen Bürger zusammensetzte. Hinzu kommt, dass das EP für seine Aufgabenerfüllung maßgeblich auf die Zusammenarbeit mit den anderen EU-Institutionen, vornehmlich mit dem Rat, dem Europäischen Rat und der KOM, angewiesen ist. In Bezug auf die *Systemgestaltungsfunktion* ist sicherlich der Europäische Rat von zentraler Bedeutung für das EP, da die Staats- und Regierungschefs einstimmig über Vertragsänderungen entscheiden, wengleich das EP durch den Lissabon-Vertrag mitunter weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten hat (Art. 48 EUV). Stephan Dreischer vernachlässigt in dieser Auflistung jedoch die nationalen Parlamente, die je nach nationaler Verfassungslage Vertragsänderungen ebenfalls zustimmen müssen. Zudem gilt es auf die oftmals ebenso in der Verfassung festgeschriebene Beteiligung der Bürger durch ein nationales Referendum hinzuweisen, wengleich diese bereits zur Nische des EP gezählt wurden (Dreischer 2012: 222). Die Nische des EP hat sich im Verlauf der europäischen Integration gewandelt, was zum einen auf Veränderungen der Umwelt, die etwa aufgrund der zahlreichen Erweiterungen erfolgten, aber auch auf Funktionserweiterungen des EP zurückzuführen ist, sodass dieses mit mehreren Konkurrenten

um dieselben Ressourcen im Wettbewerb steht. Bezüglich der Nischenentwicklung kann insgesamt Folgendes festgehalten werden:

"Die Nische des Parlaments ist also recht vielfältig und hat sich in ihrer grundsätzlichen Zurichtung auch seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses nicht geändert; verändert haben sich unterdessen aber die Interdependenzverhältnisse innerhalb dieser Nischenkonstellation, wobei vor allem das Europäische Parlament sicher einer der Gewinner ist, weil jenes inzwischen aus Sicht der anderen Institutionen ebenfalls ein relevanter Teil von deren Umwelt geworden ist." (Dreischer 2012: 224)

Zusammenfassend wirken somit interne und externe Faktoren auf die Evolution von Parlamenten ein, wobei die "*externe* Selektion nicht am veränderten Bauplan selbst an[setzt], sondern erst an *dessen Realisierung* als aus ihm aufgebaute *Struktur*." (Patzelt 2012b: 84; Hervorhebungen im Original) Dies veranschaulicht den vom EI betonten großen Stellenwert, den endogene Faktoren beim Wandel von Institutionen einnehmen, was vom HI in dieser Form nicht berücksichtigt wird. Nicht zuletzt deshalb dienen beide Theorien zusammen als theoretischer Rahmen, woraus sich unter Berücksichtigung der eingangs ausgeführten Überlegungen bezüglich der *Systemgestaltung* und Konstitutionalisierung der EU durch das EP nachfolgende Leitthese ableiten lässt:

**Hypothese 1:** Die *Systemgestaltung* des EP wird maßgeblich von pfadabhängigen Prozessen und sich selbst verstärkenden *feedback* Mechanismen beeinflusst. So wird der einmal eingeschlagene Weg der Konstitutionalisierung stets weiter verfolgt. Dieses Ziel der Parlamentarisierung und Konstitutionalisierung verfolgt das EP heutzutage jedoch *impliziter* als in der Vergangenheit.

Davon ausgehend können zwei weitere Arbeitshypothesen abgeleitet werden:

**Hypothese 2:** Entscheidende Mechanismen zur Beibehaltung dieser Parlamentarisierungsstrategie sind zum einen rationale Überlegungen für den eigenen Machtausbau im institutionellen System der EU, wodurch zugleich die Legitimation der EU gesteigert wird, sowie zum anderen die erfolgreiche Weitergabe der Leitidee einer Konstitutionalisierung der EU an neu gewählte Parlamentarier.

**Hypothese 3:** Das EP wandelt sich vom visionären zum gemäßigten *Systemgestalter*. Diese "Zähmung" des EP ist maßgeblich auf dessen Machtanstieg im Zuge der Vertragsänderungen sowie auf den hohen *Fitnessgrad* des EP zurückzuführen, wodurch dieses insgesamt zu einem etablierten Akteur in der *Systemgestaltung* wird.

Damit nun die soeben aufgestellten Hypothesen getestet werden können, wird im nächsten Kapitel das methodische Vorgehen erläutert, anhand dessen die darauffolgende theorie- und thesengeleitete empirische Analyse erfolgt.

#### **4. Methodisches Vorgehen**

Um die Mitwirkung des EP bei der Konstitutionalisierung der EU zu untersuchen, werde ich in einem diachronen Vergleich (Lauth et al. 2009: 35ff.) vom EP eingebrachte Initiativen zur *Systemgestaltung* genauer erforschen. Den Anfang hierfür bildet der am 14. Februar 1984 vom EP verabschiedete "Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union" (Amtsblatt der EG 1984: 32-52), der federführend auf den italienischen Europaabgeordneten Altiero Spinelli zurückgeht und daher auch "Spinelli-Entwurf" genannt wird.<sup>13</sup> Dieser Entwurf wurde aufgrund des Widerstands der Staats- und Regierungschefs jedoch nie in die Tat umgesetzt und so unternahm der Institutionelle Ausschuss des EP zehn Jahre später mit dem sogenannten "Herman-Bericht" 1994 einen neuen Anlauf auf eine europäische Verfassung, die nun auch klar so benannt wurde (Katsigiannis/Piepensneider 1994: 45-66). Der "Herman-Bericht" wurde ebenfalls nie realisiert, im Gegensatz zum "Spinelli-Entwurf" wurde er gar nie vom Plenum verabschiedet (Kleger et al. 2004: 76). Dies ist allerdings nicht auf eine völlige Ablehnung des Berichts durch das Plenum zurückzuführen, vielmehr sah dieses den Zeitpunkt als problematisch an und plädierte dennoch dafür, den Verfassungsentwurf so weit wie möglich zu verbreiten (Hilf 1994: 68). Aufgrund dessen eignet sich der "Herman-Bericht" trotz seiner Zurückweisung an den Institutionellen Ausschuss gleichwohl, um Aufschlüsse über die *Systemgestaltungsfunktion* des EP zu erlangen. Der nächste Versuch eines *big bang* in Form einer europäischen Verfassung sollte im Anschluss an den von 2002 bis 2003 tagenden Verfassungskonvent unternommen werden. Bei der Erarbeitung und Ausformulierung des Verfassungsentwurfs durch den Konvent kam dem EP und seinen 16 beteiligten Mitgliedern eine Schlüsselrolle zu. Das EP war dieses Mal zwar nicht alleiniger Akteur im Zuge der Verfassungsausarbeitung, jedoch war es nicht zuletzt aufgrund seines "Heimvorteils" maßgeblich daran beteiligt (Brok 2003: 15f.; Kaufmann 2006: 169ff.). Der schlussendlich von den Staats- und Regierungschefs 2004 unterzeichnete "Vertrag über eine Verfassung für Europa" basiert substanziell auf diesem Entwurf des Konvents (Läufer 2005: 7). Hinzu kommt, dass das EP 2005 eine Resolution verabschiedete, in der es dem Verfassungsvertrag (VVE) voll und ganz zustimmte (EP 2005),

---

<sup>13</sup> Das EP wirkte zwar bereits zuvor an einer Konstitutionalisierung der EU mit (Dreischer 2012: 227), erfuhr jedoch erst 1979 mit der ersten Direktwahl eine unmittelbare Legitimation durch die europäischen Bürger, weshalb der Untersuchungszeitraum mit dem "Spinelli-Entwurf" 1984 beginnt.

weswegen anhand der Analyse dieses Entwurfs ebenfalls Rückschlüsse auf die *Systemgestaltungsfunktion* des EP gezogen werden können. Aufgrund der ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden wurde auch dieser Verfassungsentwurf derart nie umgesetzt, sodass die Debatten über die Weiterentwicklung des EU-Systems bis heute nicht verstummt und in Folge der Eurokrise neu entflammt sind. Um die heutige Position des EP in Bezug auf die *Systemgestaltungsfunktion* zu erfassen, stütze ich mich insbesondere auf drei vom AFCO erarbeitete und vom Plenum des EP verabschiedete Berichte, die sich mit der Thematik befassen: Dies ist zum einen der am 13. März 2014 angenommene "Rangel-Bericht" zur "Umsetzung des Vertrags von Lissabon in Bezug auf das Europäische Parlament" (EP 2014), der Bericht von Rafal Trzaskowski und Roberto Gualtieri zu "konstitutionellen Problemen ebenenübergreifender Verwaltungsmodalitäten in der Europäischen Union"<sup>14</sup> (EP 2013a) vom 12. Dezember 2013 sowie der ebenfalls am 12. Dezember 2013 angenommene "Lamassoure-Bericht", der sich mit "den Beziehungen des Europäischen Parlaments zu den Organen, in denen die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind" auseinandersetzt (EP 2013b).

Somit konzentriert sich die Fallauswahl auf diese zu vier unterschiedlichen Zeitpunkten vorgelegten Initiativen des EP, sodass der Untersuchungszeitraum nach der ersten Direktwahl des EP mit dem "Spinelli-Entwurf" 1984 beginnt und mit der 7. Legislaturperiode des EP im Mai 2014 endet. Demzufolge stützt sich die Untersuchung hauptsächlich auf eine qualitative Inhalts- und Dokumentenanalyse von Primärquellen. Neben den vom EP verabschiedeten Berichten und Verfassungsentwürfen bildet zudem die dazu veröffentlichte Sekundärliteratur eine weitere Quelle der Analyse. In Ergänzung dazu wurden im Februar 2014, Dezember 2014 und Januar 2015 leitfadenorientierte Experteninterviews mit den MdEP Elmar Brok, Andrew Duff, Jo Leinen und Rainer Wieland, dem ehemaligen EP-Präsidenten Klaus Hänsch, dem ehemaligen Generaldirektor des EP Dietmar Nickel sowie mit einem EP-Beamten geführt. Das Leitfadeninterview enthielt jeweils eine Zusammenstellung an Themen, die während des Interviews angesprochen wurden, wobei ein Experte, der zum Beispiel aufgrund seiner Erfahrung oder seiner Position mit dem untersuchten Themenfeld sehr gut vertraut ist, befragt wurde (Behnke et al. 2010: 248). Ferner wurde im Mai 2014 ein Hintergrundgespräch

---

<sup>14</sup> Die deutsche Übersetzung erscheint hier irreführend, weshalb ebenfalls der englische Titel des Berichts erwähnt werden soll: "Constitutional problems of a multitier governance in the European Union".

mit Dietmar Nickel und im Januar 2015 ein Hintergrundgespräch mit Rainer Wieland geführt.<sup>15</sup>

Zentrales Erkenntnisinteresse ist also die Entwicklung der *Systemgestaltungsfunktion* des EP. Die Annahme ist, dass die *Systemgestaltung* als abhängige Variable von pfadabhängigen Prozessen und sich selbst verstärkenden *feedback* Mechanismen beeinflusst wird, die folglich als unabhängige Variablen fungieren. Hinzu kommen eine Reihe von Kontextvariablen (Lauth et al. 2009: 39), die teilweise bereits in Kapitel 2 erwähnt wurden, wozu die Erwartungshaltungen und Interessenberücksichtigung der Mitgliedstaaten, die Einbeziehung der Öffentlichkeit und wahrgenommene Krisen zählen. Die *Systemgestaltung* des EP wird anhand zweier Ausprägungen erfasst: Der institutionellen sowie der rechtlichen Ausprägung. Denn durch die Untersuchung dieser beiden Ausprägungen lässt sich klären, ob das EP im jeweiligen Vorschlag eine Konstitutionalisierung und Parlamentarisierung der EU verfolgt. Für die Analyse wird die *Systemgestaltung* des EP daher folgendermaßen operationalisiert: Da die Gesetzgebung die zentrale Aufgabe jedes Parlaments ist, umfasst der erste institutionelle Indikator die Beteiligung des EP am EU-Gesetzgebungsprozess, wodurch festgestellt werden kann, ob die EP-Initiative auf eine Parlamentarisierung des EU-Systems abzielt. Im jeweiligen Fall wird also untersucht, ob das EP klar als Legislative benannt wird und welche Rolle es im Rahmen der Gesetzgebung spielt. Dabei wird das Haushaltsverfahren nicht als Teil der normalen Gesetzgebung begriffen und demnach nicht mit einbezogen. Der zweite institutionelle Indikator betrachtet speziell das Verhältnis zur KOM als "quasi-Regierung" und zwar dergestalt, ob ein Misstrauensvotum gegenüber der KOM vorgesehen und wenn ja, wie dieses genau ausgestaltet ist. Dieses Kontrollinstrument mag zunächst "nebensächlich" erscheinen, "ist aber eigentlich das Lackmuspapier – auch für weitere Schritte", wie der Vizepräsident des EP, Rainer Wieland, erläutert (Interview Wieland, 29.12.2014). Mittels der Analyse dieser Kontrollmöglichkeit kann folglich ebenfalls Aufschluss darüber gewonnen werden, ob das EP im jeweiligen Fall eine Parlamentarisierung anstrebt. Zu guter Letzt dienen die rechtlich festgelegten Beteiligungsformen des EP bei Vertragsrevisionen als Indikator für die rechtliche Ausprägung der *Systemgestaltung* des EP. Dieser Indikator erfasst, ob dem EP im konkreten Fall Methoden zur Durchsetzung der *Systemgestaltung* gegeben und wenn ja, wie diese genau definiert sind. Anhand dieser drei Indikatoren kann somit geklärt werden, welche Ziele das EP in Bezug auf die Weiterentwicklung der EU verfolgt, wonach dann das vorhandene Datenmaterial ausgewertet wird. Im Zuge der Inhalts- und Dokumentenanalyse

---

<sup>15</sup> Die transkribierten Interviews sind auf CD gebrannt der Masterarbeit beigelegt. Das Hintergrundgespräch am 15.01.2015 mit Herrn Wieland in Straßburg wurde nicht aufgenommen und daher auch nicht transkribiert.

der Primärquellen werden somit aus dem jeweiligen Vorschlag des EP die relevanten Passagen herausgefiltert, wodurch das Datenmaterial insgesamt reduziert und auf die für die Forschungsfrage entscheidenden Kernaussagen ausgerichtet wird (Blatter et al. 2007: 75f.). Die zusätzlich für die Analyse hinzugezogenen leitfadenorientierten Experteninterviews und Hintergrundgespräche werden zunächst transkribiert und daraufhin anhand der Indikatoren und weiterer für den Fall relevanten Informationen, etwa hinsichtlich dessen Kontexts oder Auswirkungen, ausgewertet.

## **5. Empirische Analyse**

### **5.1. Der "Spinelli-Entwurf" 1984**

Der 1984 mit 237 Ja-Stimmen zu 31 Nein-Stimmen und 43 Enthaltungen vom EP verabschiedete "Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union" geht federführend auf den italienischen Europaabgeordneten und eingefleischten Föderalisten Altiero Spinelli zurück. Zu Beginn seiner politischen Aktivitäten war Spinelli Mitglied der Kommunistischen Partei Italiens. In den Folgejahren distanzierte er sich vom Kommunismus, jedoch ließ er sich zu den EP-Wahlen 1976 als Parteiloser auf der Liste der Kommunistischen Partei Italiens aufstellen. Das Leitbild eines europäischen Bundesstaates formulierte er bereits 1941 im *Manifest von Ventotene*, das er während seiner Haft auf der gleichnamigen Gefängnisinsel schrieb (Brugmans 1987: 4; Burgess 1986: 175f.; Pinder 2009: 32). Als MdEP setzte er sich für diese Vision ein und gründete 1980 im Straßburger Restaurant "Au Crocodile" den "Club Crocodile", mit dem Ziel ein föderales Europa zu verwirklichen. Dieser sich aus Abgeordneten verschiedener Fraktionen zusammensetzende "Club Crocodile" hatte schließlich die Idee, im EP einen ständigen Institutionellen Ausschuss einzurichten, der daraufhin 1982 zusammentrat und schlussendlich unter der Koordination von Altiero Spinelli den zwei Jahre später verabschiedeten Verfassungsentwurf<sup>16</sup> ausarbeitete (Cardozo/Corbett 1986: 16; Brugmans 1987: 13; Pinder 2009: 34f.). Entscheidend für die Erstellung des Verfassungsentwurfs war die 1979 erstmals stattfindende Direktwahl des EP, wodurch dieses mit einem neuen Selbstbewusstsein ausgestattet wurde und daher eigene Vorschläge zur Weiterentwicklung der EG einbringen wollte (Cardozo/Corbett 1986: 16; Spinelli 1984: 242). Einen weiteren ausschlaggebenden Faktor stellte die anhaltende Krise der EG dar, die auch als Eurosklerose bezeichnet wurde. Im Zuge der Eurosklerose traten große institutionelle Mängel des EG-Systems hervor und so geriet die europäische Integration aufgrund nationaler

---

<sup>16</sup> Der Entwurf wurde zwar formal nicht so benannt, kann dem Inhalt nach aber durchaus als Verfassung bezeichnet werden (Ponzano 2009: 50; Spinelli 1984: 241).

Eigeninteressen massiv ins Stocken (Brugmans 1987: 13f.; Bieber 2009: 19). Im Rahmen der Krise spitzte sich der Konflikt über den Haushaltsplan zwischen dem EP und dem Rat derart zu, dass das EP den Haushaltsentwurf schließlich ablehnte und es folglich zu einer Verzögerung der Haushaltsaufstellung kam. Dieser Streit über den Haushalt gipfelte "in einer Radikalisierung vieler MdEPs", die daraufhin zunehmend für weitreichende institutionelle Veränderungen plädierten (Pinder 2009: 33). Das EP sah sich also selbst in der Pflicht, um "dem europäischen Aufbauwerk neue Dynamik zu verleihen" (Amtsblatt der EG 1984: 53), zumal der Rat nicht in der Lage war, diese notwendigen Reformen selbst einzuleiten (Abels/Oesterle 2014: 480). Das EP trat demzufolge geschlossen für die Realisierung einer europäischen Verfassung ein, weshalb dieses mit großer Mehrheit für den "Spinelli-Entwurf" votierte. Diese Geschlossenheit des EP war im Wesentlichen der strategischen Intelligenz Altiero Spinellis geschuldet, sodass der Verfassungsentwurf in "konsensfähige[n] Kompromissformeln" (Garthe 1989: 54) münden konnte, mussten doch schließlich die Ziele möglichst vieler Fraktionen und Abgeordneter Niederschlag darin finden (Bieber 2009: 21). Michael Garthe kommt in seiner Analyse des "Spinelli-Entwurfs" mittels eines kritischen Gegenrechnens zu einem differenzierteren Ergebnis bezüglich der Zustimmung durch das Parlamentsplenum: So stimmten bei der Schlussabstimmung lediglich 71,6% der Abgeordneten ab, sodass umgerechnet nur 54,6% aller Parlamentarier für den Vertragstext stimmten (Garthe 1989: 56ff.). Allerdings ist eine niedrigere Anwesenheitsquote im EP speziell zu dieser Zeit keine Seltenheit, waren die Abgeordneten doch häufig neben dem Europäischen auch noch Mitglied des jeweiligen nationalen Parlaments. Aufgrund einer fehlenden Abstimmungsvorgabe aus Paris enthielten sich etwa zudem die französischen Sozialisten (Hintergrundgespräch Nickel, 08.05.2014). Unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten kann daher in Übereinstimmung mit der wissenschaftlichen Literatur (Cardozo/Corbett 1986: 15; Brugmans 1987: 14; EP 1988: 25; Bieber 2009: 21; Pinder 2009: 35; Loth 2014: 260) von einer Geschlossenheit der Parlamentarier hinsichtlich einer europäischen Verfassung ausgegangen werden. Ziel der Initiative des EP war einerseits, dessen Position innerhalb des EG-Systems zu stärken, denn es wurde nun zwar direkt von den europäischen Bürgern legitimiert, damit gingen jedoch keine neuen Kompetenzen einher. Andererseits wollte es zugleich den Integrationsprozess insgesamt voranbringen und nicht nur die eigene Macht ausbauen (Kleger et al. 2004: 67; Ponzano 2009: 43). Das EP sah es somit als zentral an, dass sich die EG durch eine größere Legitimation der Bürger auszeichnen müsse, was primär durch eine Parlamentarisierungsstrategie verwirklicht werden sollte (Becker/Leiß 2005: 34f.). Dieses im "Spinelli-Entwurf" ausformulierte Streben nach einer

Demokratisierung mittels Parlamentarisierung markiert also den Startschuss für die Konstitutionalisierung der EU durch das EP: "Altiero Spinelli war bestrebt, das Europäische Parlament aus seiner rein beratenden Rolle herauszuführen und zur 'Vorhut' des Prozesses der Konstitutionalisierung in der Gemeinschaft zu machen." (Ponzano 2009: 43) Diese aus einer Präambel und sechs Teilen mit insgesamt 87 Artikeln bestehende erstmals von einer EU-Institution "voll ausformulierte europäische Verfassung" (Bieber 2009: 23) sah demnach keine bloße Revision der bestehenden Verträge, sondern einen völlig neuen Vertragstext mit einer neu zu gründenden EU vor, berücksichtigte indes aber die vorausgegangenen Entwicklungen (Kleger et al. 2004: 67; Ponzano 2009: 45f.). Dabei bildete die anvisierte institutionelle Architektur des politischen Systems bestehend aus dem EP, dem Rat der Union, der KOM, dem Gerichtshof und dem Europäischen Rat (Art. 8) ein Kernelement des Verfassungsentwurfs (Grabitz et al. 1988: 137f.). Der Entwurf kann zu Recht als visionär beschrieben werden, enthielt er doch gegenüber des damaligen Status quo zahlreiche Neuerungen wie etwa die Einführung der Unionsbürgerschaft (Art. 3), der Grundrechte (Art. 4), des Subsidiaritätsprinzips (Präambel, Art. 12) oder die Möglichkeit von Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat (Art. 23). Im folgenden Abschnitt konzentriere ich mich genauer auf den Inhalt des Entwurfs hinsichtlich der oben erwähnten Indikatoren, beginnend mit der Rolle, die für das EP im Gesetzgebungsprozess vorgesehen ist.

#### 5.1.1. Gesetzgebung

Das EP wird durch den gesamten Entwurf massiv aufgewertet, was sich insbesondere im Gesetzgebungsprozess manifestiert: So benennt Artikel 36 des "Spinelli-Entwurfs" das EP zusammen mit dem Rat klar als Legislative der neu zu gründenden EU: "Das Parlament und der Rat der Union üben gemeinsam unter aktiver Beteiligung der Kommission die Gesetzgebungsbefugnis aus." Dieses Vorhaben ist umso bemerkenswerter, da zum damaligen Zeitpunkt das EP außer im Bereich des Haushalts lediglich Stellungnahmen abgeben konnte, ohne einen formalen Einfluss in der Rechtsetzung zu haben (Lodge 1984: 387). Das Initiativrecht zum Einbringen eines Gesetzesentwurfs ist im "Spinelli-Entwurf" der KOM vorbehalten, die ihren Entwurf zudem bis zur Annahme durch den Rat oder das EP in *erster Lesung* jederzeit zurückziehen kann (Art. 37 (1)). Gleichzeitig kann das EP oder der Rat die KOM jedoch auffordern, einen Gesetzesvorschlag auszuformulieren (Art. 37 (2)). Lehnt diese eine solche Aufforderung ab, kann der Rat oder das EP selbst einen eigenen Entwurf einbringen (Art. 37 (2)). Dies bedeutet, dass das Initiativrecht der KOM durch das potentielle Agieren der Legislative eingeschränkt wird (Grabitz et al. 1988: 141). Im Laufe des



Rechtsetzungsverfahrens kann die KOM selbst, zugleich aber auch der Rat oder das EP Änderungen am eingebrachten Gesetzesvorschlag vornehmen (Art. 37 (3)). Jede Gesetzesinitiative wird zuerst dem EP vorgelegt, welches im Zeitraum von sechs Monaten darüber entscheidet. Wird der Vorschlag vom EP nicht gebilligt, kann die KOM dem EP erneut eine abgeänderte Version vorlegen (Art. 38 (1)). Nach der Abstimmung durch das EP entscheidet der Rat über den gebilligten Text des EP, wofür er ebenfalls ein halbes Jahr Zeit hat (Art. 38 (2) und (3)). Beide Parteien können jedoch stets gemeinsam über eine Fristverlängerung entscheiden (Art. 38 (6)). Diese festgelegte Reihenfolge im Legislativverfahren drückt den im Entwurf vorgesehenen Vorrang des EP gegenüber dem Rat aus (Ponzano 2009: 47). Die Rolle der KOM ist in diesem Stadium darauf begrenzt, eine Stellungnahme zum verabschiedeten Text des EP abzugeben, die auch dem Rat vorgelegt wird (Art. 38 (2)). Der Gesetzgebungsprozess ist dann abgeschlossen, wenn der Rat den Entwurf ohne Änderungen mit absoluter Mehrheit annimmt oder ihn einstimmig ablehnt. Für sogenannte "Organgesetze", welche etwa der EU neue Aufgaben und Politikfelder zuschreiben und daher besonders bedeutende Akte der Gesetzgebung darstellen, sind sowohl im EP als auch im Rat höhere Mehrheiten als in diesem Abschnitt beschrieben notwendig (Art. 38 (1) und (3)). Generell ist für den Rat ein Entscheidungsmodus vorgesehen, in dem dieser mit Stimmenmehrheit anstatt mit Einstimmigkeit abstimmt (Art. 38 (3)), jedoch kann im Rahmen einer zehnjährigen Übergangszeit ein Mitgliedsland eine Vertagung der Abstimmung beantragen, insofern dieses "ein vitales einzelstaatliches Interesse geltend macht, das von dem zu fassenden Beschluß betroffen ist und das von der Kommission als solches anerkannt wird" (Art. 23 (3)). Dieser Absatz führte bei der Verfassungsausarbeitung zu heftigen Kontroversen unter einigen Abgeordneten, denn damit wurde der "Luxemburger Kompromiss" rechtlich fixiert und die Mitwirkung des EP massiv eingeschränkt (Grabitz et al. 1988: 140f.).<sup>17</sup>

Entscheidet sich der Rat mit einfacher Mehrheit anstatt einer Annahme oder Ablehnung für eine Abänderung des Vorschlags, setzt sich das sogenannte Konzertierungsverfahren in Gang, wobei ein Vermittlungsausschuss bestehend aus Vertretern des EP und des Rates unter Teilnahme der KOM gebildet wird. Beschließt dieser Ausschuss im Zeitraum von drei Monaten einen gemeinsamen Text und wird dieser anschließend vom EP und vom Rat mit absoluter Mehrheit angenommen, ist das Rechtsetzungsverfahren abgeschlossen. Kommt der Ausschuss zu keiner Einigung, wird der Text, den der Rat zuvor abgeändert hat, dem EP

---

<sup>17</sup> Paolo Ponzano bewertet den Inhalt des Artikels 23 (3) dahingegen als innovativ, wonach dieses Zugeständnis an die Mitgliedstaaten den "politischen Realismus" Spinellis ausdrücke (Ponzano 2009: 48).

vorgelegt, welches drei Monate Zeit hat, um darüber mit absoluter Mehrheit zu entscheiden. Abänderungen des Textes kann nun nur die KOM vornehmen. Sollte der Entwurf daraufhin vom EP gebilligt werden, besteht abschließend für den Rat noch die Möglichkeit, den nicht mehr zu verändernden Text mit qualifizierter Mehrheit abzulehnen (Art. 38 (4)). Gelingt es einem der beiden Organe nicht, im festgelegten Fristzeitraum eine Entscheidung über eine Gesetzesvorlage zu fällen, wird dies als Zustimmung gewertet. Damit ein Gesetz jedoch Gültigkeit besitzt, muss dieses zuvor entweder vom EP oder vom Rat explizit gebilligt werden (Art. 38 (5)).

Das Gesetzgebungsverfahren besteht also aus maximal *zwei Lesungen*, wobei sich das EP zum jeweiligen Vorschlag zuerst äußern und abstimmen darf, der Entwurf des Rates jedoch im Falle keiner zustande kommenden Einigung im Vermittlungsausschuss als Beratungsgrundlage dient und dieser generell über das Letztentscheidungsrecht verfügt. Die festgelegten Fristen und das in Artikel 38 (5) beschriebene Verfahren sollten dazu führen, dass der Gesetzgebungsprozess einerseits beschleunigt wird und andererseits sich beide Organe früh gegenseitig abstimmen müssen. Für das EP war es von besonderer Bedeutung, dass der Rat von nun an auf die EP-Initiativen reagieren muss, insofern dieser Einfluss auf die Rechtsetzung nehmen will. Insgesamt würden die Kompetenzen des EP durch die in Artikel 38 ausgeführten Überlegungen immens zunehmen, insbesondere wenn dieses seine Beziehungen zur KOM verfeinert, wodurch der Rat zum Verlierer dieses Prozesses werden könnte (Lodge 1984: 389). Das Verhältnis zwischen dem EP und der KOM soll nun anhand der vorgesehenen Regelungen bezüglich des Misstrauensvotums genauer betrachtet werden.

### 5.1.2. Misstrauensantrag

Der "Spinelli-Entwurf" enthält einen eigenen Artikel, der sich mit der "Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament" auseinandersetzt (Art. 29), worin festgelegt ist, dass die KOM dem EP gegenüber verantwortlich ist (Art. 29 (1)). Demnach muss die KOM als Exekutive (Spinelli 1984: 239) lediglich einer Kammer der Legislative, nämlich dem EP, Rechenschaft ablegen. Das EP sah es als überflüssig an, dass die KOM ebenfalls dem Rat gegenüber verantwortlich sein sollte, schließlich ernennt der Europäische Rat den KOM-Präsidenten und hört diesen bezüglich der Zusammensetzung des Kollegiums an (Art. 25; Lodge 1984: 390). Gleichzeitig ist die KOM zu ihrer Arbeitsaufnahme auf den Rückhalt des EP angewiesen, da dieses, nachdem ihm das Arbeitsprogramm der KOM vorgelegt wurde, die Exekutive ins Amt setzt (Art. 25). Die Kontrolle der KOM gehört folglich zu den zentralen Funktionen des EP, wie es auch in Artikel 16, der die Aufgaben des EP definiert, festgehalten

ist. Sollte das Parlament mit der KOM und deren Arbeit unzufrieden sein, kann dieses einen Misstrauensantrag einbringen (Art. 29 (3); Art. 16). Dieses Kontrollinstrument besitzt das EP bereits seit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 und wurde auch im "Spinelli-Entwurf" nicht weiterentwickelt (Art. 144 Vertrag zur Gründung der EWG). Demnach sieht Artikel 29 (3) des EP-Entwurfs von 1984 vor, dass das Kollegium der KOM das Amt niederlegen muss, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Abgeordneten für den Misstrauensantrag stimmt. Das heißt, ein Misstrauensvotum ist erfolgreich, wenn dieses zwei Drittel der Stimmen (Enthaltungen bleiben unberücksichtigt), die von der Mehrheit der Abgeordneten abgegeben wurden, auf sich vereinigen kann (Art. 17 (2b)). Artikel 29 (3) definiert dann weitergehend, dass die Abstimmung über einen Misstrauensantrag nur offen und erst nach drei Tagen, nachdem der Antrag eingebracht wurde, stattfinden kann. Wurde der Antrag vom Parlamentsplenum mit qualifizierter Mehrheit angenommen, bleibt die KOM dennoch so lange weiter im Amt, bis ein neues KOM-Kollegium eingesetzt wird (Art. 29 (4)).

Die Tatsache, dass das EP ein Misstrauensvotum gegenüber der KOM abhalten kann, unterstreicht die bedeutende Rolle des EP bei der Kontrolle der KOM. Gleichzeitig wird hierdurch die Position des EP gegenüber dem Rat gestärkt, da ausschließlich das EP als eine Kammer der Legislative über dieses Kontrollinstrument verfügt. Dieses Vorrecht des EP entspricht den Gegebenheiten in vielen föderalen Staaten, wie etwa in der Bundesrepublik Deutschland, wo lediglich ein Legislativorgan (der Bundestag) einen Misstrauensantrag gegenüber der Exekutive stellen kann. Juliet Lodge leitet aus dieser bereits seit 1957 bestehenden Überlegenheit des EP bei der Kontrolle der KOM ab, dass das EP aufgrund dessen ebenfalls einen stärkeren Einfluss im Gesetzgebungsprozess fordern konnte (Lodge 1984: 390f.). Wohingegen die Bestimmungen über ein Misstrauensvotum des EP demnach keine Neuerungen vorsehen, sind die Regelungen hinsichtlich der Beteiligung des EP bei Vertragsrevisionen ähnlich revolutionär wie es bei dessen Mitwirkung im Gesetzgebungsprozess der Fall ist.

### 5.1.3. Beteiligung bei Verfassungsänderungen

Artikel 84 des "Spinelli-Entwurfs" legt fest, dass neben dem Rat (ein Mitgliedstaat reicht bereits aus) und der KOM ebenfalls ein Drittel der MdEP Vorschläge zu Vertragsänderungen einbringen kann, über welche die Legislative zu entscheiden hat. Beide Organe der Legislative müssen dem neuen Vertragstext nach dem Verfahren, welches für ein Organgesetz festgeschrieben ist, zustimmen (Art. 84). Demnach müssen sowohl das EP als auch der Rat

die geforderten Änderungen mit qualifizierter Mehrheit billigen (Art. 38). Im Falle des Rates bedeutet dies, dass der Gesetzesentwurf angenommen ist, wenn die "Mehrheit von zwei Dritteln der gewogenen Stimmen, die die Mehrheit der Vertretungen umfassen, ohne Berücksichtigung der Enthaltungen" zustimmt (Art. 23 (2b)). Dieser von beiden Legislativkammern angenommene Text muss dann allerdings noch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, damit er in Kraft tritt (Art. 84). Hier lässt sich also ein Defizit des Verfassungsentwurfs erkennen. Denn wenn lediglich die nötige qualifizierte Mehrheit im Ministerrat den Vertragsänderungen zustimmen würde, könnte deren Inkrafttreten durch die blockierenden Mitgliedstaaten im Ratifikationsprozess verhindert werden. Nichtsdestotrotz sind diese vorgesehenen Regelungen in vielerlei Hinsicht revolutionär: Erstens wird dem EP die Möglichkeit eingeräumt, die Initiative für Vertragsänderungen zu ergreifen, wobei die dafür zu überwindende Hürde von gerade einmal einem Drittel aller MdEP äußerst gering ist. Ferner soll das EP aktiv bei der Billigung von Vertragsrevisionen beteiligt werden, indem dieses mit qualifizierter Mehrheit zustimmen muss. Zu guter Letzt wird die bisher erforderliche Einstimmigkeit bei Vertragsänderungen abgeschafft (Ponzano 2009: 49; Bieber 2009: 22), wenngleich diese von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen, um in Kraft zu treten. Insgesamt würde dadurch die bis dato gültige Alleinzuständigkeit der Mitgliedstaaten als "Herren der Verträge" aufgehoben. Das Einstimmigkeitserfordernis soll des Weiteren bereits für das Inkrafttreten des "Spinelli-Entwurfs" aufgelöst werden. In Artikel 82 ist bestimmt, dass die Ratifikation durch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, die zwei Drittel der EG-Bevölkerung bilden, ausreicht, damit sich diese Länder gemeinsam über die genauen Modalitäten zum Inkrafttreten des Vertrags einigen. Das heißt, dass bisherige Mitgliedsländer aus der EG ausscheiden könnten, sollten sie dem Verfassungstext nicht zustimmen. Diese Möglichkeit wurde im Verfassungsentwurf bereits bedacht und so findet sich in Artikel 82 ein Hinweis darauf, dass die Staaten, die den neuen Vertrag ratifiziert haben, daraufhin mit den übrigen Staaten über diese neue Situation in Verhandlungen treten sollen. Diese bahnbrechende Weiterentwicklung hinsichtlich des Inkrafttretens und Abändern des Vertrags erscheint zunächst utopisch, ist jedoch nicht gänzlich unwahrscheinlich, bedenkt man, dass sich etwa Rhode Island anfangs ablehnend gegenüber der amerikanischen Verfassung positionierte oder dass der Freistaat Bayern 1949 das deutsche Grundgesetz ablehnte. Diese Beispiele verdeutlichen, dass die Ablehnung einzelner Staaten kein zwingender Hinderungsgrund für das Errichten einer Europäischen Union sein muss, da sich diese mitunter der Mehrheitsmeinung beugen (Interview Duff, 13.02.2014). Insgesamt waren diese soeben dargestellten Innovationen in Kombination mit weiteren im "Spinelli-Entwurf"

enthaltenen Neuerungen für die damalige Zeit und insbesondere für die Staats- und Regierungschefs zu weitgehend, als dass sie unmittelbar umgesetzt werden hätten können (Große Hüttmann 2005: 39), was im folgenden Abschnitt deutlich wird.

#### 5.1.4. Auswirkungen

"Der größte Irrtum des Parlaments wäre es, zu glauben, daß ein politischer Kampf mit der Abstimmung über den Entwurf endet. [...] Das Parlament muß sich der Tatsache bewußt sein, daß sein Kampf für die Europäische Union mit der Abstimmung über den Vertragsentwurf nicht endet, sondern erst beginnt [...]." (Spinelli 1984: 241)

Um diesen Kampf zu gewinnen, setzte Spinelli vor allen Dingen auf die Unterstützung der nationalen Parlamente und Parteien sowie der europäischen Bürger (Spinelli 1984: 243). Rückblickend wies diese Strategie einige Defizite auf, die bereits bei der Ausarbeitung des Reformtextes begannen: Zum einen verzichtete der Institutionelle Ausschuss darauf, die übrigen Parlamentsausschüsse an der Formulierung des Entwurfs zu beteiligen. Des Weiteren wurde es versäumt, die nationalen Parlamente und Regierungen in ausreichendem Maße einzubeziehen, obwohl dies im Vorfeld anvisiert worden war. Drittens wurde bei den übrigen EG-Institutionen und in den Mitgliedsländern zu wenig für den Verfassungsentwurf geworben (Garthe 1989: 54f.). Die Mobilisierung für das Reformprojekt verlief innerhalb des EP somit erfolgreich, eine außerparlamentarische Mehrheit konnte jedoch nicht hergestellt werden, wengleich etwa durch den damaligen KOM-Präsidenten Gaston Thorn oder in recht unverbindlicher Art und Weise durch den französischen Staatspräsidenten François Mitterand eine positive Resonanz erfolgte. Abgesehen davon blieb es bei vagen Zustimmungsbekundungen einzelner nationaler Regierungen, wobei sich der Europäische Rat selbst nicht damit befaste. Mit Ausnahme der italienischen Abgeordnetenkammer unterstützten die als Verbündete ausgemachten nationalen Parlamente die Initiative ebenfalls nicht in erhoffter Form. Insgesamt blieb eine öffentliche Debatte, die auch die europäischen Bürger mit eingeschlossen hätte, aus und so kam es 1985 zur Einberufung einer Regierungskonferenz, auf welcher nicht über eine europäische Verfassung, sondern über die zwei Jahre später in Kraft tretende Einheitliche Europäische Akte (EEA) beraten wurde (Abels/Oesterle 2014: 481; Loth 2014: 260f.; Kleger et al. 2004: 68). Ungeachtet dessen, dass der Verfassungsentwurf nicht unmittelbar umgesetzt wurde, sind seine kurzfristigen Auswirkungen nichtsdestotrotz bemerkenswert. Denn der auf dem Treffen des Europäischen Rates im Juni 1984 in Fontainebleau einberufene Ad-hoc-Ausschuss<sup>18</sup>, der nach seinem irischen Vorsitzenden James Dooge benannt wurde, und sich mit der institutionellen

---

<sup>18</sup> Hervorzuheben ist, dass Belgien und Griechenland jeweils ein MdEP und Italien mit Mauro Ferri den ehemaligen Vorsitzenden des Institutionellen Ausschusses in den Ausschuss entsendeten (Corbett 1998: 189).

Weiterentwicklung der EG befassen sollte, bezog sich bei seinen Arbeiten stark auf den "Spinelli-Entwurf" und baute auf diesem auf. So wurden eine Reihe von vorgeschlagenen Innovationen wie etwa die Mitentscheidung des EP im Gesetzgebungsprozess oder die Mehrheitsentscheidung im Ministerrat vom Dooge-Ausschuss in ähnlicher Form übernommen (Loth 2014: 259ff.; Brugmans 1987: 14). Der Ausschuss schlug vor, dass eine Regierungskonferenz einen neuen Vertrag ausarbeiten sollte, die "sich von Geist und Methode des vom Europäischen Parlament verabschiedeten Vertragsentwurfs inspirieren lassen [sollte]." (Loth 2014: 261) Auf diese Weise übte der Verfassungsentwurf "maßgeblichen Einfluß auf die Einheitliche Europäische Akte aus" (Kleger et al. 2004: 68), was auch vom ehemaligen Generaldirektor des EP, Dietmar Nickel, betont wird:

"Zusammen mit dem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von Delors 1985 hat dieser Vertragsentwurf die Regierungskonferenz, die die Einheitliche Europäische Akte geschaffen hat, konditioniert. Delors [Anm. d. Verf.: KOM-Präsident von 1985-1995] sagte, ohne den Vertragsentwurf und sein Weißbuch hätte es die Einheitliche Europäische Akte nicht gegeben." (Hintergrundgespräch Nickel, 08.05.2014)

Die EEA stützt sich jedoch nicht unmittelbar auf den "Spinelli-Entwurf" und wird demgegenüber gar als "blutleer" beschrieben (Abels/Oesterle 2014: 476), sodass durch ihre Umsetzung keine derartig tiefgreifenden Reformen, die auch einen massiven Machtzugewinn des EP bedeutete hätten, einsetzten (Pinder 2009: 38). Allerdings sollten nicht nur die kurzfristigen, sondern insbesondere die langfristigen Folgen des Verfassungsentwurfs berücksichtigt werden. Diese sind beachtlich. Wurden in der EEA bereits einzelne Neuerungen wie etwa die Möglichkeit von Entscheidungen mit Stimmenmehrheit im Rat und mittels des Verfahrens der Zusammenarbeit eine Kompetenzerweiterung des EP bei der Rechtssetzung realisiert (Pöttering 2001: 197), so fanden im Laufe der europäischen Integration zahlreiche weitere Innovationen aus dem "Spinelli-Entwurf" den Weg in die europäischen Verträge. Das vom Verfassungsentwurf vorgesehene legislative Mitentscheidungsverfahren wurde in seinen Grundzügen 1993 mit dem Vertrag von Maastricht verwirklicht, genauso wie die Unionsbürgerschaft, das Subsidiaritätsprinzip, die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion und eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die Grundrechtecharta von 2000, welche 2009 mit dem Vertrag von Lissabon rechtskräftig wurde, setzte die vom Verfassungsentwurf erhoffte Entfaltung der Grundrechte um. Speziell im Verfassungskonvent 2002 bis 2003 wurde eine Vielzahl der Vorschläge wieder aufgegriffen und größtenteils 2009 mit dem Lissabon-Vertrag realisiert, so etwa die eigene Rechtspersönlichkeit der EU oder die Beteiligung des EP bei Vertragsänderungen (Abels/Oesterle 2014: 481f.; Ponzano 2009: 45ff.; Pinder 2009: 39;

Fuchs et al. 2002: 33). Bezüglich des letzten Punktes der Vertragsrevisionen bleibt festzuhalten, dass die momentan gültigen Regelungen, auf welche zu einem späteren Zeitpunkt noch näher eingegangen wird, sicherlich nicht derart weitreichend wie im "Spinelli-Entwurf" sind, und so bleibt der Artikel 82 des Entwurfs "vielleicht das Einzige, was nicht in die nachfolgenden Verträge gekommen ist", wengleich auch diesbezüglich im Zuge des Verfassungskonvents seitens der KOM mit dem sogenannten "Penelope-Entwurf" der Versuch unternommen wurde, die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten für das Inkrafttreten der Verträge abzuschaffen (Hintergrundgespräch Nickel, 08.05.2014). Insgesamt läutete der Verfassungsentwurf von 1984 also die Konstitutionalisierung der EU durch das EP ein, wobei dieser stets als Ideensammlung für weitere Reforminitiativen diene. Zehn Jahre später brachte nun wiederum der Institutionelle Ausschuss unter geänderten Vorzeichen mit dem "Herman-Bericht" einen neuen Verfassungsentwurf hervor, auf dessen Kontext, Inhalt und Wirkung im Folgenden eingegangen wird.

## **5.2. Der "Herman-Bericht" 1994**

Nachdem der Verfassungsentwurf von 1984 am Widerstand der Staats- und Regierungschefs gescheitert war, "wollte das Parlament [auch in veränderter Zusammensetzung] den von Spinelli gesponnen Faden weiterspinnen" (Hänsch 2010: 72), weshalb es im Juli 1990 und damit inmitten der Planungen über eine weitere Regierungskonferenz Leitlinien "für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union" verabschiedete (Amtsblatt der EG 1990: 91 bis 97). Daran anknüpfend arbeitete der Institutionelle Ausschuss des EP einen "Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union" aus, der von diesem auch angenommen wurde und über den im Februar 1994 im Plenum des EP per "Eilverfahren"<sup>19</sup> abgestimmt wurde (Basedahl 2000: 67f.). Das EP wollte noch vor den Europawahlen im Juni 1994 einen Verfassungsentwurf verabschieden, was jedoch unter anderem aufgrund der wenig verbleibenden Zeit für Beratungen nicht gelang (Katsigiannis/Piepenschnieder 1994: 8ff.). Wohingegen der "Spinelli-Entwurf" zehn Jahre zuvor mit großer Mehrheit angenommen wurde, wurde der dieses Mal auch explizit als Verfassung bezeichnete Entwurf demnach nie vom Plenum verabschiedet (Kleger et al. 2004: 76). Denn das Plenum behandelte diesen nicht inhaltlich, sondern verwies ihn am 9. Februar 1994 mit 275 Ja-Stimmen zu 58 Nein-Stimmen und 15 Enthaltungen nach einer durchaus kontroversen Verfahrensdebatte zurück an den Institutionellen Ausschuss. In einer daraufhin am nächsten Tag mit lediglich 154 Ja-Stimmen

---

<sup>19</sup> Bezeichnend hierfür ist, dass der Entwurf wenige Tage vor der Abstimmung lediglich auf Französisch vorlag (Katsigiannis/Piepenschnieder 1994: 16).

gegenüber 87 Nein-Stimmen und 46 Enthaltungen bei insgesamt 518 abstimmungsberechtigten MdEP angenommenen Entschließung, der der Verfassungsentwurf angehängt war, wurde festgelegt, dass der Entwurf weiter geprüft und das im Juni neu zu wählende Parlament die Arbeit daran fortsetzen sollte (Basedahl 2000: 75f.; Hilf 1994: 68ff.; Katsigiannis/Piepenschneider 1994: 9ff.; Schmuck 2001: 108). Ziel dieses Vorgehens war es, dass der Verfassungsentwurf zunächst so weit wie möglich verbreitet werden sollte, damit eine öffentliche Debatte darüber entstehen könne, im Zuge derer die nationalen Parlamente und die Bevölkerungen der Mitgliedstaaten sowie der Kandidatenländer ihre Vorstellungen einbringen könnten. Damit sollte auch der Kritik an der Ausarbeitung des "Spinelli-Entwurfs", bei dem die Öffentlichkeit nur unzureichend einbezogen wurde, begegnet werden. Schließlich sollte vor der geplanten Regierungskonferenz 1996 ein Verfassungskonvent einberufen werden, der sich aus Mitgliedern des EP und der nationalen Parlamente zusammensetzen sollte (Lecheler 1995: 396; Hilf 1994: 77). Durch diesen Prozess sollte insgesamt gewährleistet werden, dass die Unterstützungsbasis breiter ausgebaut wird als dies im Februar 1994 der Fall war. Das EP hielt also weiterhin an der Notwendigkeit einer europäischen Verfassung fest, erachtete mehrheitlich den Zeitpunkt und die Kontextbedingungen hierfür jedoch als nicht förderlich (Hilf 1994: 68). Denn gerade einmal vier Monate vorher, am 1. November 1993, trat der Vertrag von Maastricht in Kraft, dessen Reglement erst getestet werden musste, damit auf der folgenden Regierungskonferenz 1996 auf Grundlage dieser Erfahrungen neue Reformen angestoßen werden konnten (Katsigiannis/Piepenschneider 1994: 16). Der "Herman-Bericht" kann hierzu als Gegenbewegung verstanden werden, wenngleich er in vielen Bereichen auf dem Vertrag von Maastricht aufbaut (Große Hüttmann 2005: 41). Die Mitgliedstaaten waren zunächst froh, den Maastricht-Vertrag auf den Weg gebracht zu haben, sodass diese folglich zu keinen weiteren "großen Sprüngen" bereit waren (Interview Nickel, 03.12.2014). Allgemein bestand somit die Gefahr, dass eine parallel dazu laufende Diskussion über eine europäische Verfassung alle Beteiligten, die zu dieser Zeit noch mit den Auswirkungen des Binnenmarktes und des Vertrages von Maastricht beschäftigt waren, überfordern könnte. Hinzu kam, dass das vierte Erweiterungsverfahren in vollem Gange war und sich innerhalb der Bevölkerung Zweifel hinsichtlich einer weiteren Vertiefung der europäischen Integration nährten, was unter anderem durch das ablehnende Referendum Dänemarks über den Vertrag von Maastricht 1992 ausgedrückt wurde (Hilf 1994: 68; Alber 1994: 44; Katsigiannis/Piepenschneider 1994: 16).



Neben diesen äußeren Faktoren spielten die Kontroversen innerhalb des EP eine große Rolle. Die Realisierung einer europäischen Verfassung wurde in der Vergangenheit oftmals primär von christdemokratischen Politikern angestrebt, weshalb diese nach dem Scheitern des "Spinelli-Entwurfs" dieses Thema wieder an sich ziehen und auf ihre Agenda setzen wollten (Interview Nickel, 03.12.2014; Corbett 1998: 293f.). Daher hatte die Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) den Posten des Berichterstatters für das Verfassungsprojekt Anfang der 1990er Jahre inne. Diese Position bekleidete zunächst Emilio Colombo, der dann jedoch das Amt des italienischen Außenministers antrat. Auf ihn folgte Marcelino Oreja, der ebenfalls aus dem EP ausschied, da er EU-Kommissar wurde. Schlussendlich führte der Belgier Fernand Herman das Projekt zu Ende, der den Verfassungsentwurf als Weiterentwicklung des "Spinelli-Entwurfs" begriff (Basedahl 2000: 69; Hilf 1994: 71). Allerdings teilten nicht alle Parteien das Verfassungstreben der EVP. Eine ausschlaggebende Konfliktlinie trat zwischen der EVP und der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (PSE), die zu dieser Zeit die meisten Abgeordneten stellte, auf. Die PSE-Fraktion sah zum einen den Zeitpunkt des Entwurfs als äußerst problematisch an und zum anderen sei der "Herman-Bericht" inhaltlich auch noch nicht so ausgereift gewesen als dass er verabschiedet hätte werden können, weshalb die PSE-Fraktion unter Federführung von Klaus Hänsch, der im Institutionellen Ausschuss als einziger gegen den Entwurf gestimmt hatte, eine inhaltliche Abstimmung im Plenum verhinderte (Interview Hänsch, 20.12.2014). Aufgrund dessen einigte man sich auf den Kompromiss, dass der Entwurf erhalten bleiben, jedoch nicht vom EP angenommen werden sollte (Interview Nickel, 03.12.2014). Die kleineren Fraktionen beklagten sich ob dieser Absprachen der beiden großen Fraktionen, da sie nicht einbezogen wurden (Basedahl 2000: 75). Eine weitere Konfliktlinie zeichnete sich zwischen den Parlamentariern kleiner und denen großer Mitgliedsländer ab, da die kleineren Länder unter anderem aufgrund des Vorschlags in Artikel 19, wonach der Ratsvorsitz von fünf Sechsteln der Mitgliedstaaten gewählt werden kann, einen Machtverlust fürchteten (Basedahl 2000: 70f.). Insgesamt stand das EP also im Gegensatz zum "Spinelli-Entwurf" nicht geschlossen hinter der Idee einer europäischen Verfassung wie sie im "Herman-Bericht" ausformuliert wurde. Dies lag insbesondere daran, dass nach Ansicht vieler MdEP die Interessen und Kompetenzen der Mitgliedstaaten darin zu sehr beschränkt würden (Basedahl 2000: 74f.; Hilf 1994: 70), wie der ehemalige Präsident des EP, Klaus Hänsch, ausführte:

"Der Vertrag [sollte] eine Schöpfung des Europäischen Parlaments sein, der von den Mitgliedstaaten, zugespitzt gesagt, nicht mehr verhandelt, sondern nur noch akzeptiert werden sollte. [...] Die Mitgliedstaaten sollten nicht mehr "Herren des Vertrages" bleiben. Das hielt ich damals schon für falsch, weil ich mir politisch nicht vorstellen konnte, dass irgendeiner der damaligen Mitgliedstaaten

bereit sein würde, sich bei der Annahme des Vertrages oder bei künftigen Änderungen einem Mehrheitsvotum zu unterwerfen. In dieser Grundauffassung bin ich auch durch das Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt worden, das ja in seiner gesamten Rechtsprechung zur Entwicklung der EG und der EU daran festgehalten hat und immer wieder unterstrichen hat, dass die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge bleiben müssen, was heißt, dass die Union nur einstimmig weiterentwickelt werden kann. Das alles war nach meiner Überzeugung nicht im Herman-Bericht gesichert." (Interview Hänsch, 20.12.2014)

Insgesamt zielt der "Herman-Bericht" auf eine Weiterentwicklung des "Spinelli-Entwurfs" ab, sodass er in dessen Tradition das EU-System vereinfachen und mittels einer einheitlichen Grundstruktur systematisieren wollte. Ferner wurde das Verfassungsprojekt den neuen Gegebenheiten angepasst, wodurch weiterhin wichtige Impulse für die Konstitutionalisierung der EU gegeben werden sollten. Der Entwurf war inhaltlich nicht gänzlich ausgereift, weshalb er eher als "Rohmaterial" begriffen werden und vom neu gewählten EP wieder aufgegriffen werden sollte (Katsigiannis/Piepenschneider 1994: 8f.). Thomas Läufer konstatiert, dass dem Entwurf eine "schlüssige[n] Vision" fehle (Läufer 1994: 205), was von Franz Cromme bestätigt wird, sodass "der Entwurf [...] damit nicht viel mehr als ein Organisationsstatut mit Grundrechten im Anhang" sei (Cromme 1995: 257). Des Weiteren kann kritisiert werden, dass der Entwurf zwar eine Präambel und acht Teile beinhaltet, mit gerade einmal 47 Artikeln insgesamt jedoch zu knapp ausformuliert ist und so beispielsweise eine detaillierte Beschreibung der Kompetenzen der neu zu gründenden EU fehlt (Hilf 1994: 71; Basedahl 2000: 74). In der Tat steuert der "Herman-Bericht" auf kein spezifisches Integrationsziel zu, dennoch wird er von einigen Forschern insgesamt als positiv bewertet (Basedahl 2000: 73f.; Hilf 1994: 77; Katsigiannis/Piepenschneider 1994: 17ff.) und so hält Nina Basedahl fest, dass sich "gegenüber dem Spinelli-Entwurf [...] eine Fortentwicklung erkennen [lässt]." (Basedahl 2000: 73) Zu diesen Weiterentwicklungen zählen insbesondere institutionelle Änderungen, wobei "gegenüber dem Spinelli-Entwurf [...] die Aufgaben zum Teil noch genauer beschrieben [sind]." (Basedahl 2000: 70) So wird generell der Machtausbau des EP weiter vorangetrieben: Dieses soll nun unter anderem zusammen mit dem Europäischen Rat, dem ebenfalls der KOM-Präsident angehört (Art. 16), die "allgemeinen politischen Leitlinien der Union" aufstellen (Art. 15). Innovativ ist ferner die Kodifizierung von 24 Menschenrechten<sup>20</sup> (Titel VIII), die Abstimmung per "doppelter Mehrheit" im Rat (Art. 20) und die Festschreibung der "Verstärkten Zusammenarbeit" durch besonders integrationswillige Mitgliedstaaten (Art. 46). Weitere Neuerungen in Bezug auf die drei Indikatoren werden im nächsten Abschnitt detaillierter untersucht.

---

<sup>20</sup> Gleichzeitig sind einige dieser Menschenrechte äußerst kontrovers, beispielsweise das Recht auf Arbeit (11.a) oder das Recht, eine Familie zu gründen (7.). Insbesondere die Frage danach, wie die EU diese und weitere soziale Menschenrechte garantieren soll, bleibt offen (Basedahl 2000: 73).

### 5.2.1. Gesetzgebung

Das im "Herman-Bericht" vorgeschlagene Rechtsetzungsverfahren enthält zentrale Innovationen, legt zugleich jedoch ebenfalls inhaltliche Defizite des Entwurfs offen. In Artikel 31 wird zwischen drei Gesetzesarten unterschieden: Zum einen gibt es Verfassungsgesetze, welche auf die Änderung der Verfassung abzielen. Auf diese wird später noch genauer eingegangen. Ferner können Organgesetze erlassen werden, die sich speziell auf die Organe und Institutionen der EU beziehen und beispielsweise deren Zusammensetzung oder Aufgaben betreffen. Die letzte Kategorie bilden ordentliche Gesetze, die auch als allgemeine Grundsätze regelnde Rahmengesetze dienen können (Art. 31 (1) und (4)). Daneben können zudem Durchführungsverordnungen und einzelne Beschlüsse erlassen werden (Art. 31 (2)). Alle Gesetze werden vom EP zusammen mit dem Rat verabschiedet, sodass beide genau wie im "Spinelli-Entwurf" die Legislative der EU bilden (Art. 32). In diesem Zwei-Kammer-System hat die KOM in Bezug auf ordentliche Gesetze und Organgesetze das Initiativrecht inne. Dieses kann auch auf den Gerichtshof übertragen werden (Art. 32). Das Initiativrecht der KOM kann ebenso wie im "Spinelli-Entwurf" eingeschränkt werden, wenn die KOM untätig bleibt; dann kann das EP und der Rat "im gegenseitigen Einvernehmen" einen Gesetzesentwurf einbringen (Art. 32). Offen bleibt jedoch, wie die genauen Modalitäten ausgestaltet sind, damit das EP und der Rat "im gegenseitigen Einvernehmen" entscheiden (Katsigiannis/Piepensneider 1994: 29ff.) Ist hierfür Einstimmigkeit oder eine Stimmenmehrheit im Rat notwendig? Wie der "Spinelli-Entwurf" legt auch der "Herman-Bericht" für die jeweilige Form des Gesetzes andere erforderliche Mehrheitsverhältnisse fest. So muss für ein Organgesetz im EP die Mehrheit der Mitglieder und im Rat eine qualifizierte Mehrheit zustimmen, damit dieses verabschiedet wird (Art. 31 (1)). Allerdings gilt für die Abstimmungen im Rat für eine fünfjährige Übergangszeit anstatt der qualifizierten eine besonders qualifizierte Mehrheit (Art. 31 (1)). Ordentliche Gesetze bedürfen der Zustimmung einer absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen im EP und einer einfachen Mehrheit im Rat. Auch hier wird für die Entscheidung im Rat eine Übergangsphase eingeräumt, sodass in den ersten fünf Jahren eine qualifizierte anstatt einer einfachen Mehrheit erforderlich ist (Art. 31 (1)). Des Weiteren kann der KOM per Organgesetz der Auftrag gegeben werden, Legislativakte zu erlassen, um gültige ordentliche Gesetze abzuändern oder von diesen abweichende Gesetze zu verabschieden (Art. 33).

Die Abstimmungsmehrheiten im Rat sind zum einen an die Mehrheit der Mitgliedsländer sowie an die Mehrheit der Bevölkerung geknüpft (Art. 20). Um eine qualifizierte Mehrheit zu

erreichen, sind zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die zugleich zwei Drittel der EU-Bevölkerung ausmachen, nötig. Die doppelt beziehungsweise besonders qualifizierte Mehrheit "ist nicht erreicht, wenn entweder mindestens ein Viertel der Mitgliedstaaten, dem mindestens ein Achtel der Unionsbevölkerung entspricht, oder ein Achtel der Mitgliedstaaten, dem mindestens ein Viertel der Unionsbevölkerung entspricht, dagegen stimmen." (Art. 20) Demgegenüber muss für eine einfache Mehrheit lediglich die Mehrheit der Mitgliedsländer, die ebenso die Mehrheit der EU-Bevölkerung vertritt, zustimmen (Art. 20). Dieser festgelegte Entscheidungsmodus des Rates wurde von Stavros Katsigiannis und Melanie Piepenschneider (1994: 21) als diskussionswürdig erachtet, da der Rat hiermit eine Repräsentativfunktion gegenüber der Bevölkerung einnimmt, die im Grunde für das EP vorgesehen ist. Dieses Prinzip der "doppelten Mehrheit" ist jedoch ebenfalls im heute gültigen Vertrag von Lissabon als Entscheidungsregel festgeschrieben (Art. 238 AEUV).

Ein Vermittlungsausschuss zwischen EP und Rat, wie er bereits im "Spinelli-Entwurf" vorgesehen und seit dem Vertrag von Maastricht schon längst europäische Realität ist (Art. 189b (4) Vertrag von Maastricht), damit der Gesetzgebungsprozess nicht von einem der beiden Akteure blockiert werden kann, ist im "Herman-Bericht" nicht verankert. Dies muss als deutlicher Rückschritt gewertet werden. Die Festlegung auf nur ein mögliches Gesetzgebungsverfahren, wobei die Außenbeziehungen davon ausgenommen sind (Art. 42), kann dahingegen als Fortschritt gegenüber des damals gültigen Vertrags von Maastricht begriffen werden (Katsigiannis/Piepenschneider 1994: 20f.). Das EP wird im Gesetzgebungsprozess insgesamt immens aufgewertet und so ist genau wie im "Spinelli-Entwurf" geregelt, dass das EP und der Rat unter Beteiligung der KOM als gleichberechtigte Legislative der EU fungieren. Jedoch legt Artikel 34 des "Herman-Berichts" im Gegensatz zum Verfassungsentwurf von 1984 fest, dass die Mitgliedstaaten zusammen mit der KOM die Exekutivgewalt darstellen. So wird in Artikel 34 in erster Linie auf die Staaten als Exekutive verwiesen, da diese die Gesetze ausführen. Ferner heißt es zudem, dass "die Kommission die Befugnis [besitzt], die für die Ausführung der Gesetze der Union erforderlichen Verordnungen zu erlassen: sie kann in den in den Verträgen oder dem Organgesetz vorgesehenen Fällen einzelne Maßnahmen zur Anwendung des Rechts der Union ergreifen." (Art. 34) Hinzu kommt, dass in Artikel 24, der die Befugnisse der KOM beschreibt, unmissverständlich dargelegt wird, dass die KOM die Gesetze ausführt. Es besteht demnach ein Widerspruch zwischen Artikel 24 und 34, da Artikel 24 die KOM, Artikel 34 jedoch die Mitgliedstaaten als Organe, die die Gesetze ausführen, charakterisiert (Basedahl 2000: 71f.). Artikel 34 regelt überdies, dass die soeben beschriebenen der KOM übertragenen

Durchführungsbefugnisse per Gesetz auch dem Rat übergeben werden können (Art. 34). Somit hätte der Rat nicht nur legislative, sondern zugleich exekutive Aufgaben inne (Katsigiannis/Piepenschneder 1994: 19). Wie genau die Kontrolle der KOM als Teil der Exekutive ausgestaltet ist, wird im nächsten Abschnitt thematisiert.

### 5.2.2. Misstrauensantrag

Artikel 15 legt fest, dass das EP "die politische Kontrolle über die Tätigkeit der Union" ausübt. Dies beinhaltet auch, dass das EP Untersuchungsausschüsse einberufen kann (Art. 15). Somit obliegt die politische Kontrolle alleine einer Kammer der Legislative, nämlich dem EP, das außerdem den zuvor vom Europäischen Rat vorgeschlagenen KOM-Präsidenten wählt und daraufhin der gesamten KOM das Vertrauen ausspricht (Art. 22 (2)). Zu den Kontrollrechten des EP gehört auch, dass dieses einen Misstrauensantrag gegen die KOM stellen kann. Es bedarf nur der Zustimmung der Mehrheit der MdEP, damit das Misstrauensvotum Erfolg hat (Art. 22 (3)). Wohingegen im "Spinelli-Entwurf" (Art. 29 (3); Art. 17 (2b)) lediglich die bereits gültige Praxis konserviert wurde, wonach die Mehrheit der Parlamentarier mit zwei Dritteln der Stimmen ihr Misstrauen gegenüber der KOM aussprechen muss, wird diese Schwelle im "Herman-Bericht" wesentlich gesenkt. Bezüglich der notwendigen Ankündigungsfrist nimmt der "Herman-Bericht" keine ähnlichen Neuerungen vor und so bedarf das Misstrauensvotum einer Vorankündigung von drei Werktagen, um daraufhin durchgeführt werden zu können. Bei einem Vertrauensentzug der KOM führt die bereits entlassene KOM dennoch die Geschäfte so lange weiter, bis ein neues Kollegium eingesetzt wurde (Art. 22 (3)). Außerdem führt der "Herman-Bericht" die innovative Möglichkeit ein, bei Zweifeln seitens des EP gegenüber eines einzelnen KOM-Mitglieds, einen Antrag an den KOM-Präsidenten stellen zu können, um diesem Mitglied das Mandat zu entziehen (Art. 23). Dieses Recht der Antragsstellung besitzt neben dem EP zudem der Rat (Art. 23). Dies ist als großer Fortschritt zu werten, da hiermit die Androhung und Durchführung eines Misstrauensvotums tatsächlich zum letztmöglichen Mittel wird, insofern Einwände gegenüber einzelnen KOM-Mitgliedern bereits anderweitig gelöst werden können. Durch diese Vorkehrungen würden nicht nur die Kompetenzen des EP, sondern insbesondere die des KOM-Präsidenten immens zunehmen, da dieser anstatt einen Kommissar zum Rücktritt aufzufordern, wie es heutzutage der Fall ist, diesem direkt das Mandat entziehen könnte.

Insgesamt führt der "Herman-Bericht" bezüglich der Kontrollrechte des EP, wofür das Misstrauensvotum stellvertretend als Indikator analysiert wurde, bedeutende Innovationen

ein, wodurch die Macht des EP in diesem Bereich weiter zunehmen würde. Ferner fällt die Durchführung eines Misstrauensvotums genau wie im "Spinelli-Entwurf" alleine in die Zuständigkeit des EP, sodass die zweite Legislativkammer, der Rat, davon ausgenommen ist. Allerdings bleibt kritisch festzuhalten, dass dieses Kontrollinstrument lediglich gegenüber der KOM, die nur einen Teil der Exekutive bildet, gestärkt und überhaupt vorhanden wäre, wohingegen ein Misstrauensvotum gegenüber des zweiten Teils der Exekutive nicht vorgesehen ist. Diese im oberen Abschnitt beschriebene Undeutlichkeit hinsichtlich der Festlegung der Exekutivgewalt lässt die Stärkung der Kontrollrechte folglich weniger bedeutend erscheinen. Die im Folgenden zu untersuchenden Regelungen bezüglich der Beteiligung des EP bei Vertragsrevisionen sind einerseits als eindeutig revolutionär zu klassifizieren, drücken jedoch gleichzeitig ebenfalls die inhaltlichen Ungenauigkeiten des Entwurfs aus.

### 5.2.3. Beteiligung bei Verfassungsänderungen

Es wurde bereits demonstriert, dass das EP durch den Verfassungsentwurf im gesamten Gesetzgebungsprozess zum gleichberechtigten Mitspieler aufsteigen würde. Dieses Mitgestaltungsrecht erhält das EP im "Herman-Bericht" ebenfalls bei zukünftigen Vertragsänderungen. Artikel 32 regelt, dass in erster Linie die KOM, bei deren Untätigkeit jedoch auch der Rat und das EP, über das Initiativrecht für ordentliche Gesetze und Organgesetze verfügen. Die Initiative für Verfassungsänderungen liegt gleich vorab paritätisch bei allen drei Institutionen. Zudem kann ein einzelnes Mitgliedsland ebenso die Initiative ergreifen (Art. 32). Eine festgelegte Hürde, die die Mindestanzahl an Abgeordneten definiert, damit seitens des EP Vertragsänderungen eingebracht werden können, sieht der "Herman-Bericht" im Gegensatz zum "Spinelli-Entwurf" nicht vor. Um die von mindestens einem der vier erwähnten Akteure vorgelegten Änderungen zu billigen, ist im EP "die Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder" notwendig (Art. 31). Das EP entscheidet hierüber nicht alleine, sondern genau wie bei ordentlichen Gesetzen und Organgesetzen zusammen mit dem Rat. Um Vertragsänderungen zuzustimmen, ist im Rat die bereits beschriebene doppelt qualifizierte Mehrheit erforderlich. Allerdings gilt diese erst nach einer fünfjährigen Übergangsphase, im Rahmen derer der Rat noch einstimmig über Vertragsänderungen entscheidet (Art. 31). Somit wären nach fünf Jahren nach Inkrafttreten des Verfassungsentwurfs im Rat keine Entscheidungen per Einstimmigkeit mehr möglich. Ähnlich wie der "Spinelli-Entwurf" hebt auch der "Herman-Bericht" die Entscheidungsfindung per Einstimmigkeit ebenso in Bezug auf das Inkrafttreten des

Verfassungsentwurfs auf: Demnach ist die Ratifikation durch die Mehrheit der Mitgliedsländer, welche vier Fünftel der gesamten EU-Bevölkerung ausmacht, nötig, damit der Entwurf in Kraft tritt (Art. 47). Somit kann auch hier der Fall eintreten, dass bisherige Mitgliedstaaten nicht mehr Teil der Union sein werden, weshalb in Artikel 47 ausdrücklich festgehalten wird, dass jene Staaten, die den Verfassungsentwurf noch nicht ratifiziert haben, auch aus der EU austreten können. Sollte sich ein Staat für den Austritt entscheiden, "so werden besondere Abkommen geschlossen, um ihm einen vorrangigen Status in seinen Beziehungen zur Union einzuräumen." (Art. 47)

Während der "Spinelli-Entwurf" in Artikel 84 regelt, dass vom EP und vom Rat gebilligte Vertragsänderungen stets noch der Ratifikation aller Mitgliedstaaten bedürfen, ist dies im "Herman-Bericht" nicht explizit vorausgesetzt. Artikel 8 (3) des "Herman-Berichts" bestimmt, dass die Ziele der EU und deren Geltungsbereich "nach dem Verfahren der Verfassungsänderung geändert werden" können. Wäre also eine derart weitreichende Revision der Verfassung, die die Ziele der Union betrifft, ohne die Mitwirkung und Zustimmung der nationalen Parlamente möglich? Für diese Interpretation spricht, dass außer dem beschriebenen Verfahren in Artikel 31, wonach lediglich das EP und der Rat zusammen über eine Änderung der Verfassung entscheiden, ohne dass hinterher eine Ratifikation aller Mitgliedsländer verlangt wäre, im "Herman-Bericht" keine anderen Regelungen bezüglich Verfassungsänderungen vorgesehen sind. Allerdings wird eine derartige Auslegung des Verfassungstextes von Meinhard Hilf angezweifelt:

"Eine Fortentwicklung der Verfassung bis hin zur Änderung der Ziele der Union ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten bzw. deren Parlamente würde derart revolutionär sein, daß zur Begründung einer solchen Kompetenz-Kompetenz der Union zumindest in der Präambel oder in dem Bericht des Institutionellen Ausschusses etwas gesagt worden wäre. Es ist also davon auszugehen, daß 'Verfassungsänderung' in Art. 8 Abs. 3 erneut das Verfahren der Verfassungsgebung verlangt [und damit die Ratifikation durch die erforderliche Mehrheit der Mitgliedstaaten]. Jede andere Auslegung würde von vornherein die Akzeptanzbereitschaft wohl aller Mitgliedstaaten überfordern." (Hilf 1994: 73)

Insgesamt steht der "Herman-Bericht" auch hinsichtlich der Beteiligung des EP bei Vertragsänderungen also ganz in der Tradition des Verfassungsentwurfs von 1984. Denn auch zehn Jahre später soll dem EP die Initiative und die Mitwirkung bei Verfassungsänderungen eingeräumt werden, sodass die Mitgliedstaaten nicht mehr im Alleingang über die Weiterentwicklung der EU entscheiden können. Diese sollen gar per Stimmenmehrheit anstatt in Einstimmigkeit entscheiden. Der "Herman-Bericht" geht sogar noch einen Schritt weiter, indem bei Vertragsänderungen die anschließende Ratifikation durch die Mitgliedstaaten nicht explizit vorausgesetzt wird, wengleich diese Unklarheit auch als Ausdruck der inhaltlichen

Unvollständigkeit des Verfassungsentwurfs gedeutet werden kann. Beide Interpretationen, sowohl die revolutionäre Ausrichtung, wonach die Kompetenzen der Mitgliedstaaten zugunsten der supranationalen Institutionen immens eingeschränkt werden, als auch die nur unzureichend vorhandene inhaltliche Reife des Entwurfs, können als durchgängige Elemente und Charakteristiken des "Herman-Berichts" ausgemacht werden und erklären daher zusammen mit den damals vorherrschenden Kontextbedingungen die im nächsten Abschnitt beschriebenen Folgen des Verfassungsentwurfs von 1994.

#### 5.2.4. Auswirkungen

Aufgrund der Besonderheit, dass das EP zwar weiterhin eine europäische Verfassung anstrebte und folglich seinen Institutionellen Ausschuss auch damit beauftragte, einen entsprechenden Entwurf auszuarbeiten, welcher aber nie vom Plenum angenommen wurde, wurde bereits zu Beginn des Kapitels auf einen Teil der unmittelbaren Auswirkungen des Verfassungsentwurfs eingegangen. Das Ziel des EP war also, dass auf Grundlage des "Herman-Berichts" eine europaweite Debatte in Gang gesetzt und dieser daraufhin nach den Wahlen 1994 vom EP wieder aufgegriffen und verabschiedet werden sollte. Hierzu kam es nie. Wohingegen über den Vertrag von Maastricht eine intensive Diskussion geführt wurde, waren es lediglich wenige Eliten, die sich zur Zeit des "Herman-Berichts" mit dem Thema einer europäischen Verfassung auseinandersetzten (Lecheler 1995: 393; Läufer 1994: 205). So war der "Herman-Bericht" auch während des Wahlkampfs zum vierten EP kein dominierendes Thema, obwohl einzelne Abgeordnete auf ihn Bezug genommen haben. Die KOM unterstützte die Verfassungsarbeit lediglich auf Mitarbeiterbene. Bei einer öffentlichen Unterstützung bestünde schließlich die Gefahr, sich gegen die Mitgliedstaaten zu stellen, die in Folge der mit dem Vertrag von Maastricht verbundenen Anstrengungen nicht zu weiteren Schritten bereit waren und daher den erst kürzlich in Kraft getretenen Vertrag auch nicht in Frage stellen wollten (Interview Nickel, 03.12.2014). Angesichts dieser ungünstigen Rahmenbedingungen, zu denen sich auch noch inhaltliche Bedenken innerhalb des EP gegenüber dem Bericht gesellten, griff das neugewählte Parlament den Verfassungsentwurf nie auf. Ein ausschlaggebender Faktor hierfür war sicherlich auch, dass mit Beginn der vierten Wahlperiode Klaus Hänsch zum Präsidenten des EP gewählt wurde, der der Ansicht war, dass die EU aufgrund des seit 1989 und 1990 völlig veränderten politischen Umfelds ihren Fokus auf diese neuen Herausforderungen richten sollte, zumal es nicht abzuschätzen war, wie die konstitutionelle Zukunft dadurch beeinflusst würde (Interview Hänsch, 20.12.2014). Da nicht einmal das EP selbst an den "Herman-Bericht" anknüpfte, wundert es nicht, dass dieser "auch



zur Regierungskonferenz 1996/97 [nur] eine untergeordnete Rolle" spielte (Basedahl 2000: 76). Zwar wurde etwa die explizite Möglichkeit für Staaten bei der europäischen Integration durch eine "Verstärkte Zusammenarbeit" voranzugehen im Vertrag von Amsterdam festgeschrieben (Art. K.15), jedoch wurde dies bereits anderweitig diskutiert und sei daher nach der Einschätzung von Klaus Hänsch keine unmittelbare Folge des "Herman-Berichts" (Interview Hänsch, 20.12.2014). Ferner konnte das EP erstmals an den Verhandlungen zu den Regierungskonferenzen 1996/1997 mit zwei Beobachtern teilnehmen, sodass die Beteiligung bei Vertragsrevisionen zwar nicht derart weitreichend war wie im "Herman-Bericht" vorgesehen, dennoch war das EP somit zum ersten Mal direkt einbezogen (Große Hüttmann 2005: 41f.). Mögen die kurzfristigen Auswirkungen auch gering sein, so sind die langfristigen Effekte wiederum bemerkenswert, obschon bei den folgenden Vertragsänderungen nicht derart explizit auf den "Herman-Bericht" Bezug genommen wurde wie es beim "Spinelli-Entwurf" der Fall war. So sind die Abstimmung im Rat mit "doppelter Mehrheit" oder die Möglichkeit, dass der KOM-Präsident einzelne Kommissare zur Mandatsniederlegung auffordern kann (Art. 17 (6) EUV) Ideen, die im "Herman-Bericht" ausformuliert wurden und heute Realität sind. Insgesamt sind in Bezug auf die drei untersuchten Indikatoren, wengleich nicht in derart bahnbrechender Weise wie 1994 vorgeschlagen, jedoch die grundlegenden Forderungen heute verwirklicht. So ist das EP heute gleichberechtigter Mitgesetzgeber und kann zugleich bei Vertragsrevisionen mitwirken. Die erforderliche Hürde für ein erfolgreiches Misstrauensvotum wurde zwar bis jetzt nicht gesenkt, allerdings können nun, wie beschrieben, einzelne KOM-Mitglieder vom KOM-Präsidenten zum Rücktritt aufgefordert werden.

Das EP erhielt bereits durch die EEA einen Kompetenzzuwachs und so konnte dieses erstmals mittels des Verfahrens der Zusammenarbeit rechtlich bindenden Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben, auch wenn dieser insgesamt sehr gering ausfiel. Der entscheidende Durchbruch kam dann durch den Vertrag von Maastricht, welcher in den Grundzügen das legislative Mitentscheidungsverfahren für 15 Anwendungsbereiche umsetzte und dem EP damit einen massiven Machtanstieg einbrachte (Pöttering 2001: 197f.), obschon dieser alles in allem nicht derart revolutionär war, wie im "Spinelli-Entwurf" und "Herman-Bericht" vorgesehen. Im Vergleich zu 1984 verfügte das EP zehn Jahre später demnach über mehr Macht und dennoch verhielt sich dieses damals deutlich weniger selbstbewusst als zu Zeiten des "Spinelli-Entwurfs". Das EP ist zudem am Vertrag von Maastricht besser beteiligt worden als bei der EEA, sodass es die Regierungskonferenz 1990/1991 mit drei Berichten begleitete, ohne jedoch formal einbezogen gewesen zu sein. Dennoch erkannten auch die Mitgliedstaaten

die Rolle des EP für die Weiterentwicklung der europäischen Integration an, was sich am "indirekten Erfolg" der EP-Forderungen widerspiegelt (Große Hüttmann 2005: 39f.) und so kommt Nina Basedahl zu folgendem Schluss:

"Mit der Aufwertung auf der Ebene der Verträge ging ein anderes Selbstverständnis des Europäischen Parlaments einher. Das Parlament ist nachdenklicher geworden, weniger selbstsicher. Auch auf der Ebene der Zielvorstellungen zeichnete sich eine Wende ab. Die Tendenz ging in Richtung weniger radikaler Vorstellungen, eher in Richtung gemäßigerer Ziele und einer grundsätzlichen Anerkennung der mitgliedstaatlichen Ebene. Gleichzeitig schien die Idee einer europäischen Verfassung an Bedeutung zu verlieren." (Basedahl 2000: 76f.)

Wie gezeigt wurde, verfügte der "Herman-Bericht" durchaus über radikale und revolutionäre Ideen, jedoch waren diese innerhalb des EP umstritten, weswegen im Plenum keine Mehrheit für dessen formelle Verabschiedung generiert werden konnte. Dass das EP daraufhin jedoch das Streben nach einer europäischen Verfassung aufgeben würde, widerlegen die kurze Zeit darauf einsetzenden Entwicklungen.

### **5.3. Der Verfassungsvertrag 2004**

Der Vertrag von Maastricht stieß 1993 eine zunehmende Politisierung der EU an, im Zuge derer der sogenannte permissive Konsens, wonach die Bürger stillschweigend den von Eliten beschlossenen Integrationsschritten zustimmten, erodierte und so eine kontroverse Diskussion über den Fortgang der europäischen Integration in Gang kam. Zentrale Themen betrafen die mangelnde demokratische Legitimation der EU sowie die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Hinzu kam, dass die Anzahl der EU-Mitgliedstaaten zwischen 1994 und 2004 von 12 auf 25 anwachsen sollte, weswegen Fragen nach der Handlungsfähigkeit und institutionellen Ausgestaltung der EU immer drängender wurden. Im Zuge dessen fiel beispielsweise durch Wolfgang Schäuble und Karl Lamers sowie durch Bundespräsident Johannes Rau und andere Akteure auch immer wieder die Forderung nach einer europäischen Verfassung (Jopp/Matl 2005: 21ff.). "Als Initialzündung und Katalysator" kann jedoch die Humboldt-Rede von Außenminister Joschka Fischer, die er am 12. Mai 2000 und damit ein halbes Jahr vor der Regierungskonferenz in Nizza als Privatmann hielt, gesehen werden (Große Hüttmann 2004: 139f.). In dieser Rede, die auch international breit diskutiert wurde, forderte Fischer "den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation", die sich auf einem Verfassungsvertrag gründen müsse (Fischer 2000: 6). Nachdem im Rahmen der daraufhin einsetzenden europaweiten Debatte insbesondere die Staats- und Regierungschefs eine Reihe von Vorstellungen einbrachten, trafen sich diese im Dezember 2000 für das Gipfeltreffen in Nizza, um die sogenannten "leftovers" der Regierungskonferenz von Amsterdam und damit

die notwendigen institutionellen Veränderungen für die anstehende Erweiterung der EU anzugehen (Große Hüttmann 2004: 143). Die konfliktreichen und langwierigen Verhandlungen mündeten in einem mühsam gefundenen Kompromiss, weshalb nun nach den "leftovers" "sozusagen ein 'hangover'" bei den Staats- und Regierungschefs herrschte, woraufhin diesen klar wurde, dass die Methode für Vertragsreformen geändert werden musste (Interview Nickel, 03.12.2014). Die Vertragsänderungen durch die Regierungskonferenzen von Amsterdam 1997 und Nizza 2000 erzielten zwar kleinere Erfolge, da etwa die Mehrheitsentscheidungen im Rat und die Kompetenzen des EP schrittweise ausgeweitet wurden, jedoch lösten sie die zentralen Probleme der EU nicht. Deshalb wurde in der Folge der sogenannte "Post-Nizza-Prozess" eingeleitet (Becker/Leißle 2005: 53), im Zuge dessen die Staats- und Regierungschefs den Wunsch nach einer "eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union" äußerten (Erklärung 23 Vertrag von Nizza), sodass schließlich die Regierungskonferenz von Laeken im Dezember 2001 in ihrer "Erklärung zur Zukunft der Union" die Einberufung eines Europäischen Konvents veranlasste, welcher mehr als 60 vordefinierte Fragen und die Ausarbeitungsmöglichkeit eines Verfassungstextes prüfen sollte (Erklärung von Laeken: 8). Entscheidend für die historische Einsetzung dieses Verfassungskonvents war der zuvor erfolgreich abgeschlossene "Grundrechte-Konvent", wodurch die Regierungen ihr Monopol in Bezug auf einen konstitutionell derart bedeutenden Text bereits einmal aufgegeben hatten und zudem Erfahrungen bezüglich dieses "grundlegenden Paradigmenwechsel[s]" vorlagen (Große Hüttmann 2004: 145).

Der bereits 1994 vom EP im Rahmen des "Herman-Berichts" geforderte Verfassungskonvent nahm am 28. Februar 2002 unter der Führung seines Präsidenten, dem ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing, die Arbeit auf und setzte sich folgendermaßen zusammen: Geleitet wurde der Konvent vom Präsidium, welches aus dem Konventspräsidenten, zwei Vizepräsidenten, neun Konventsmitgliedern und einem Beobachter der Beitrittsstaaten bestand. Für das EP waren Klaus Hänsch (PSE) und Íñigo Méndez de Vigo (EVP) im Präsidium des Konvents (Hänsch 2010: 164f.). Insgesamt verfügte der Konvent mit 68,57% aller Teilnehmer über ein parlamentarisches Übergewicht, gehörten schließlich 30 Mitglieder den nationalen Parlamenten und 16 dem EP an, wohingegen die nationalen Regierungen über 15 und die KOM über zwei Vertreter verfügte. Die 13 Kandidatenländer erhielten ebenfalls je einen Platz für einen Vertreter der Regierung und zwei für nationale Parlamentarier. Die Bewerberstaaten konnten mit beraten, jedoch keine Einigungen des Konvents verhindern (Fischer 2005: 23f.). Ein Novum war zudem, dass

parallel dazu ein Forum der Zivilgesellschaft eingerichtet wurde, das ebenfalls Beiträge zur Konventsarbeit liefern konnte (Becker/Leiß 2005: 173ff.). Der Konvent wurde durch eine ausführliche Medienberichterstattung begleitet, dennoch war die Mehrzahl der Europäer nicht ausreichend über die Konventsarbeit informiert. Nichtsdestotrotz befürworteten laut einer Eurobarometerumfrage im Juli 2003 68% der Bürger in den künftig 25 Mitgliedstaaten eine europäische Verfassung (Fischer 2005: 57f.).

Das EP war dieses Mal somit nicht alleiniger Akteur im Zuge der Verfassungsarbeit, jedoch konnte es aufgrund seiner strategischen Vorteile entscheidenden Einfluss auf den Konventsentwurf ausüben (Schunz 2005: 52; Brok 2003: 15f.; Duff 2003: 3f.; Kaufmann 2006: 169ff.), wie auch Klaus Hänsch als damaliges Mitglied des Präsidiums schildert:

"Das EP war die Komponente im Konvent, die am besten wusste, worum es ging, die die klarsten Vorstellungen hatte [...] und die in der Lage war, am geschlossensten zu handeln und aufzutreten. Deswegen liege ich nicht falsch, wenn ich sage, dass unter den Komponenten das EP den größten Einfluss hatte. Dabei war sich das Parlament aber immer klar, dass es im Konvent im Unterschied zu dem, was von Spinelli und Herman vorgesehen war, nicht allein handeln konnte, sondern dass es auf einen Konsens mit den Vertretern der nationalen Parlamente und der Regierungen hinarbeiten musste. [...] Also dass es seine Vorstellungen nicht zu hundert Prozent, nicht einmal zu achtzig Prozent durchsetzen würde. Insgesamt aber war es die argumentativ stärkste Kraft im Konvent." (Interview Hänsch, 20.12.2014)

Dadurch dass die Sitzungen des Konvents überwiegend im EP selbst stattfanden und der international besetzte Konvent "quasi-parlamentarisch" funktionierte, verfügte die Delegation des EP über einen enormen "Heimvorteil" und konnte so auf die gewonnenen Erfahrungen im Zuge der supranationalen Parlamentsarbeit sowie auf die hohe Sachkenntnis seiner Mitglieder in konstitutionellen Angelegenheiten zurückgreifen (Schunz 2005: 52; Duff 2003: 4). Aufgrund der Bedenken hinsichtlich der demokratischen Legitimation der EU herrschte im Grunde ein allgemeiner Konsens darüber, dass die Macht des EP weiterhin zunehmen müsse, sodass das auch von einem "eindeutige[n] institutionelle[n] Eigeninteresse" angetriebene EP insbesondere im Bereich der Gesetzgebung "seine Ziele sehr weitgehend" erreichen konnte, wie Simon Schunz in seiner Studie nachweist (Schunz 2005: 50ff.). Das Mandat von Laeken war relativ offen formuliert. Für den Konvent war allerdings schnell klar, dass nur die Ausarbeitung einer im Konsens festgelegten Empfehlung in Frage kam, die als Grundlage für die darauf folgende Regierungskonferenz dienen sollte (Hänsch 2010: 179; Große Hüttmann 2004: 148). Nach 26 zweitägigen Plenarsitzungen beendete der Konvent am 10. Juli 2003 seine Arbeit und legte einen vollständigen Verfassungsentwurf vor, welcher zu 90% dem schlussendlich am 29. Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs in Rom unterzeichnetem "Vertrag über eine Verfassung für Europa" (VVE) entsprach (Becker/Leiß 2005: 155; Jopp/Matl 2005: 32; Köck 2004: 228ff.). So wurden die Bestimmungen des

Konventsentwurfs bezüglich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. III-302 Entwurf VVE), des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens (Art. IV-7 Entwurf VVE) und des Misstrauensvotums (Art. III-243 Entwurf VVE) im VVE übernommen. Die Regelungen zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat wurden im VVE noch leicht verändert (Art. I-25 VVE) und zudem im Bereich des Misstrauensantrags zusätzlich die Position des EU-Außenministers aufgenommen (Art. III-340 VVE). Ferner wurde das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren, das an anderer Stelle bereits ähnlich im Konventsentwurf auftauchte, hinzugefügt (Art. IV-444 und IV-445 VVE). Das EP nahm an der Regierungskonferenz 2003/2004, welche schlussendlich den VVE verabschiedete, mit zwei Vertretern<sup>21</sup> teil, wobei Klaus Hänsch das Zustandekommen einzelner Änderungen des Konventsentwurfs folgendermaßen erklärt:

"Mir – und auch Elmar Brok und Íñigo Méndez de Vigo – war in der Regierungskonferenz klar, dass wir zwar den Konventsentwurf verteidigen würden, was wir auch getan haben, aber dass wir, wenn sich die Mitgliedstaaten darauf einigen konnten, an der einen oder anderen Stellschraube noch etwas zu drehen, uns nicht dagegenstemmen wollten. Uns ging es zu allererst darum, dass der Vertrag selbst mit allen seinen Kernvorschriften die Regierungskonferenz unbeschädigt übersteht." (Interview Hänsch, 20.12.2014)

Trotz einzelner Kompromisse zu Lasten des EP stimmte dieses am 12. Januar 2005 mit einer überwältigenden Mehrheit von 500 zu 137 Stimmen bei 40 Enthaltungen in einer Entschließung für eine "rückhaltlose Ratifizierung" des VVE, da dieser "eine erhebliche Verbesserung der bestehenden Verträge darstellt." (EP 2005: 4ff.) Somit setzte das EP auch 21 Jahre später mit einer geänderten Zusammensetzung den 1984 beschrittenen Weg fort.

Der 448 Artikel, 36 Protokolle und 50 Erklärungen umfassende VVE besteht, genau wie der Konventsentwurf, aus einer Präambel und vier Teilen. Dieser einheitliche Vertragstext sollte die bis dato gültigen Verträge über die EU und die EG ablösen sowie eine Rechtspersönlichkeit dieser neuen Europäischen Union schaffen. Das EP konnte seine Parlamentarisierungsstrategie im Großen und Ganzen mit Erfolg durchsetzen und so standen die Veränderungen der Institutionen und Verfahren, wodurch die KOM, der Rat und speziell das EP gestärkt, erstmals der Europäische Rat vertraglich fixiert und zusätzlich dazu ein Präsident des Europäischen Rates eingeführt werden sollte, im Mittelpunkt der Reformen. Weitere Innovationen betrafen die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat, den erstmaligen Einbezug der nationalen Parlamente, eine bessere Kompetenzabgrenzung zwischen nationaler und europäischer Ebene, die Aufnahme der EU-Grundrechtecharta, die Einsetzung eines EU-Außenministers sowie die Einführung von Symbolen der EU (Fischer

---

<sup>21</sup> Diese waren Klaus Hänsch und Íñigo Méndez de Vigo, der später von Elmar Brok (EVP) abgelöst wurde.

2005: 24ff.; Jopp/Matl 2005: 32f.). In den folgenden Abschnitten werden die Neuerungen in Bezug auf die drei Indikatoren genauer analysiert.

### 5.3.1. Gesetzgebung

Dass die im Konventsentwurf formulierten Forderungen hinsichtlich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens unverändert Niederschlag im VVE fanden, hing damit zusammen, dass das EP vorab im Konvent bereits zu Zugeständnissen an die Mitgliedstaaten bereit war<sup>22</sup>, weshalb diese das Einstimmigkeitserfordernis im Rat hinsichtlich bestimmter Bereiche aufrechterhalten konnten. Das EP einigte sich auf den Kompromiss, "dass überall dort, wo der Rat mit Mehrheit entscheidet, auch zwingend Mitentscheidung des Parlaments einzuführen" ist. Da sich die Mitgliedstaaten in 70 Politikbereichen nicht darauf einigen konnten, mit Mehrheit zu entscheiden, entfiel in diesen Punkten<sup>23</sup> auch die Mitentscheidungsmöglichkeit des EP (Interview Hänsch, 20.12.2014). Insgesamt erfährt das EP im VVE jedoch im Bereich der Gesetzgebung eine massive Aufwertung, sodass dieses "gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig" wird (Art. I-20 (1)) und somit ca. 95% der Rechtsakte<sup>24</sup> im Mitentscheidungsverfahren, das zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgewertet wird, zwischen dem EP und dem Rat verabschiedet werden sollen (Fischer 2005: 99). Der VVE setzt die Anzahl der unterschiedlichen Rechtsakte von vormals 15 auf folgende sechs herab: Europäisches Gesetz, Europäisches Rahmengesetz, Europäische Verordnung, Europäischer Beschluss, Empfehlung und Stellungnahme (Art. I-33). Ferner kann die KOM durch Gesetze und Rahmengesetze dazu ermächtigt werden, delegierte Verordnungen zu erlassen, die Gesetze oder Rahmengesetze abändern können (Art. I-36). Mittels Durchführungsrechtsakten können zudem der KOM und in Sonderfällen dem Rat Durchführungsbefugnisse übergeben werden (Art. I-37). Artikel I-34 (1) legt fest, dass Gesetze, das heißt Europäische Gesetze und Rahmengesetze, durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden. Allerdings können in Ausnahmefällen wie etwa im Bereich Justiz und Inneres ebenfalls sogenannte besondere Gesetzgebungsverfahren Anwendung finden (Art. I-34 (2)), wo die Beteiligung des EP abgeschwächt ist und dieses lediglich angehört werden oder zustimmen kann (Vedder 2007: 179). Beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren besitzt die KOM weiterhin das

---

<sup>22</sup> Denn um als konsensfähige Empfehlung für die anschließende Regierungskonferenz verabschiedet werden zu können, mussten einzelne Abstriche seitens des EP hingenommen werden (Hänsch 2010: 200f.).

<sup>23</sup> So etwa bei der Steuer-, Außen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik (Weidenfeld 2006: 83).

<sup>24</sup> Volker Epping bezieht in seiner Rechnung alle Handlungsermächtigungen ein, wonach das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in nur 27,72% aller Fälle angewendet und in gar 36,63% der Fälle das EP gar nicht beteiligt wird. Insgesamt erkennt jedoch auch er an, dass die Bereiche, in denen das Mitentscheidungsverfahren angewendet werden soll, sich gegenüber den bis dato gültigen Verträgen verdoppeln und daher im VVE eine enorme Aufwertung des EP vorgesehen ist (Epping 2007: 946).

Initiativrecht (Art. III-396). Zusätzlich wird, wie bereits in den damals bestehenden Verträgen festgelegt, sowohl dem EP (Art. III-332) als auch dem Rat (Art. III-345) ein indirektes Initiativrecht zugesprochen, wonach beide mit einfacher Mehrheit die KOM auffordern können, einen erforderlichen Gesetzesvorschlag vorzulegen. Falls die KOM diesem Ansinnen nicht nachkommt, muss sie die Gründe hierfür darlegen (Epping 2007: 846; 861f.). Abgesehen davon können in bestimmten Fällen das "Europäische[s] Gesetz und Rahmengesetz auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments, auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank oder auf Antrag des Gerichtshofs oder der Europäischen Investitionsbank erlassen werden." (Art. I-34 (3)) Demnach besitzt etwa eine Gruppe von Mitgliedstaaten dieses abweichende Initiativrecht in Bezug auf Gesetze in der "justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit" und das EP hinsichtlich folgender vier Ausnahmefälle: Abgeordnetenstatut, einheitliches Wahlverfahren, Untersuchungsausschüsse und Tätigkeit des Bürgerbeauftragten (Vedder 2007: 180). Zudem wird das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative eingeführt, wodurch die KOM von den Bürgern aufgefordert werden kann, einen Legislativvorschlag auszuarbeiten (Art. I-47 (4)).

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. III-396) besteht aus maximal *drei Lesungen*, wobei der KOM-Vorschlag in der *ersten Lesung* (Art. III-396 (3) bis (6)) zunächst dem EP übermittelt wird, welches seinen Standpunkt mit der Mehrheit der Stimmen beschließt und diesen daraufhin dem Rat weiterleitet. Ist der Rat, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, damit einverstanden, so ist der Rechtsakt erlassen. Nimmt der Rat einen abweichenden Standpunkt an, wird dieser wiederum dem EP übermittelt. Hierbei lässt die KOM dem EP ebenfalls ihren Standpunkt zukommen. In der *zweiten Lesung* (Art. III-396 (7) bis (12)) muss das EP nun innerhalb von drei Monaten agieren. Schafft es dies nicht oder nimmt es den Standpunkt des Rates an, ist der Gesetzesvorschlag erlassen. Lehnt die Mehrheit der Abgeordneten den Vorschlag des Rates ab, so ist das Gesetz gescheitert. Entscheidet sich die Mehrheit der Parlamentarier jedoch für eine Änderung des vom Rat vorgelegten Textes, übermittelt das EP diese Änderungen dem Rat und der KOM, welche eine Stellungnahme dazu abgibt. Der Rat hat für seine Entscheidung, die er mit qualifizierter Mehrheit fällt<sup>25</sup>, dann ebenfalls drei Monate Zeit. Nimmt er die Änderungen des EP an, ist das Gesetz erlassen. Ist dies nicht der Fall, wird ein Vermittlungsausschuss bestehend aus einer gleich großen Anzahl von Vertretern des Rates und des EP unter Beteiligung der KOM einberufen, der innerhalb von sechs Wochen auf der Basis der Vorschläge des Rates und des EP aus *zweiter Lesung* zu

---

<sup>25</sup> Gibt die KOM eine ablehnende Stellungnahme zu den Änderungen ab, muss der Rat einstimmig über diese entscheiden (Art. III-396 (9)).

einem Ergebnis kommen muss, sonst ist der Legislativvorschlag gescheitert.<sup>26</sup> Kommt es zu einer Einigung, muss in *dritter Lesung* (Art. III-396 (13)) das EP mit abgegebener Stimmenmehrheit und der Rat mit qualifizierter Mehrheit binnen sechs Wochen das Gesetz verabschieden. Die Fristen können vom EP oder vom Rat verlängert werden, jedoch jeweils nur um ein Drittel des vorgegebenen Zeitfensters (Art. III-396 (14)).

Neben der grundsätzlichen Mitentscheidung des EP besteht eine wesentliche Neuerung im Legislativprozess darin, dass der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in der Regel mit qualifizierter Mehrheit abstimmt (Art. I-23 (3)). Hierfür wird das Prinzip der "doppelten Mehrheit", wie es auch im "Herman-Bericht" vorgesehen war, aufgegriffen. Demnach sind für eine qualifizierte Mehrheit mindestens 55% der Mitgliedsländer, die mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren, nötig. In Ergänzung hierzu wird eine aus mindestens vier Ratsmitgliedern bestehende Sperrminorität eingeführt (Art. I-25 (1)). Kommt die Gesetzesinitiative jedoch nicht von der KOM oder dem EU-Außenminister, dann wird die Mehrheit nochmals erhöht, sodass mindestens 72% der Staaten, die 65% der EU-Bevölkerung umfassen, notwendig sind, um eine qualifizierte Mehrheit zu erreichen (Art. I-25 (2)).

Das Gesetzgebungsverfahren war ein Kernelement der Reformen im VVE und wurde zum "stärkste[n] Machtinstrument" des EP ausgestaltet, da dieses nun auf gleicher Stufe mit dem Rat für die Rechtsetzung verantwortlich sein sollte (Weidenfeld 2006: 84). Es wurde jedoch auch gezeigt, dass das EP im Zuge der Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten einzelne Zugeständnisse machen musste, um insgesamt an Einfluss zu gewinnen, weshalb das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im VVE nicht in allen Bereichen angewendet werden sollte. Nichtsdestotrotz stellte das im VVE vorgesehene Legislativverfahren eine deutliche Aufwertung des EP gegenüber der damaligen Praxis dar (Weidenfeld 2006: 84).

### 5.3.2. Misstrauensantrag

Neben der gleichberechtigten Mitgesetzgebung übt das EP im VVE zudem die Funktion der politischen Kontrolle aus und wählt den KOM-Präsidenten (Art. I-20 (1)). Die KOM ist somit dem EP gegenüber verantwortlich, sodass dieses einen Misstrauensantrag gegen die KOM stellen kann (Art. I-26 (8)). Bezüglich der formalen Kriterien nimmt weder der Konventsentwurf noch der VVE Änderungen gegenüber den bereits gültigen Verträgen vor, wonach über einen Misstrauensantrag drei Tage nach seiner Ankündigung offen im EP abgestimmt werden kann. Damit dieser Erfolg hat, muss die Mehrheit der Parlamentarier mit

---

<sup>26</sup> Die Vertreter des Rates entscheiden mit qualifizierter Mehrheit, die das EP mit der Mehrheit der Mitglieder.



zwei Drittel der abgegebenen Stimmen dafür stimmen (Art. III-340). Neu ist im VVE jedoch, dass bei einem angenommenen Misstrauensantrag ebenfalls der neu eingeführte EU-Außenminister, der zugleich Vizepräsident der KOM ist, zusammen mit dem KOM-Kollegium "sein im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt nieder[legen]" muss (Art. III-340). Die KOM bleibt so lange weiterhin im Amt bis ein neues Kollegium eingesetzt wurde, dessen Amtszeit endet, wenn auch die Amtszeit der entlassenen KOM geendet hätte (Art. III-340). Ferner sieht der VVE vor, dass der KOM-Präsident eigenständig einzelne KOM-Mitglieder zur Niederlegung ihres Mandates auffordern kann (Art. I-27 (3)), wobei der EU-Außenminister vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit unter Zustimmung des KOM-Präsidenten dazu aufgefordert werden muss (Art. I-28 (1)). Im Gegensatz zum "Herman-Bericht" ist hierfür allerdings keine formelle Antragsmöglichkeit des EP vorgesehen und zudem kann der KOM-Präsident die Kommissare lediglich auffordern, zurückzutreten. Die Antragsstellung bleibt wie bis dato üblich dem Rat und der KOM überlassen, die mit einfacher Mehrheit einen Antrag an den Europäischen Gerichtshof stellen können, der dann gemäß Artikel III-349 einzelne Kommissare entlassen kann (Epping 2007: 866).

Im Zuge des Konvents wurde am Rande darüber diskutiert, die zulässige Hürde für ein Misstrauensvotum zu senken, jedoch nahm diese Debatte keine Dynamik auf (Interview Nickel, 03.12.2014) und wurde daher auch nicht im Präsidium erörtert (Interview Hänsch, 20.12.2014). Hinzu kommt, dass 1999 ein Misstrauensantrag gegen die Santer-KOM zwar knapp an der erforderlichen Zweidrittelmehrheit scheiterte, dennoch erklärte das Kollegium kurz darauf seinen Rücktritt (Hänsch 2010: 105ff.). Im Rahmen des Konvents herrschte somit weiterhin die Auffassung, dass das Misstrauensvotum "etwas ganz Besonderes" sei, das nur als letztes Mittel eingesetzt wird, weshalb die Absenkung der Schwelle kein relevantes Thema war (Interview Nickel, 03.12.2014).

### 5.3.3. Beteiligung bei Verfassungsänderungen

Wohingegen im Gesetzgebungsprozess lediglich in vier Ausnahmefällen ein direktes (Vedder 2007: 180) und ansonsten ein indirektes Initiativrecht für das EP vorgesehen ist, soll dieses beim ordentlichen Vertragsänderungsverfahren dem Rat grundsätzlich Vorschläge für Vertragsrevisionen vorlegen können. Neben dem EP sollen zudem alle Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die KOM dem Rat entsprechende Entwürfe unterbreiten können. Der Rat leitet die Initiativen dann dem Europäischen Rat und den nationalen Parlamenten weiter (Art. IV-443 (1)). Es obliegt daraufhin dem Europäischen Rat, nachdem dieser das EP und die

KOM angehört hat<sup>27</sup>, mit einfacher Mehrheit über die Einsetzung eines Konvents bestehend aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, des EP, der nationalen Regierungen und der KOM zu entscheiden. Falls ein Konvent vom Präsidenten des Europäischen Rates einberufen wird, befasst sich dieser mit den vorgeschlagenen Vertragsrevisionen und verabschiedet "im Konsensverfahren eine Empfehlung" für die darauf folgende Regierungskonferenz (Art. IV-443 (2)). Sollte es sich lediglich um kleine Änderungen handeln, kann der Europäische Rat auch entscheiden, keinen Konvent einzuberufen, woraufhin nur eine Regierungskonferenz abgehalten wird. Um dies zu beschließen, ist jedoch die Zustimmung des EP notwendig (Art. IV-443 (2)). Insgesamt wird somit die als erfolgreich zu bewertende "Konventsmethode" für zukünftige Verfassungsänderungen festgeschrieben, wenngleich die Mitgliedstaaten weiterhin "die Herren der Verträge" bleiben (Heintschel von Heinegg 2007: 1016), da eine Regierungskonferenz über die schlussendlichen Änderungen entscheidet, welche zudem von jedem Mitgliedstaat ratifiziert werden müssen, um in Kraft zu treten (Art. IV-443 (3)). Artikel IV-443 (4) berücksichtigt ferner die Möglichkeit, dass nicht alle Mitgliedstaaten die Änderungen ratifizieren. Ist dies der Fall, soll sich der Europäische Rat nach zwei Jahren, nachdem der Änderungsvertrag unterzeichnet und von mindestens vier Fünftel der Mitgliedsländer bereits ratifiziert wurde, diesem erneut zuwenden und über das weitere Verfahren entscheiden (Art. IV-443 (4)).

Der VVE führt außerdem ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren ein, das es dem Europäischen Rat ermöglicht, einstimmig zu beschließen, dass in Bereichen, in denen bisher per Einstimmigkeit entschieden wird, Mehrheitsentscheidungen ausgeweitet<sup>28</sup> (Art. IV-444 (1)) und in Angelegenheiten, in denen bis dato das besondere Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet, dieses durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzt werden kann (Art. IV-444 (2)), ohne dass hierfür ein Konvent oder eine Regierungskonferenz eingesetzt werden muss. Allerdings kann ein nationales Parlament binnen sechs Monaten sich gegen die Änderungen aussprechen, woraufhin diese nicht erlassen werden. Diese Verfahrensmodifikationen bedürfen der Zustimmung des EP, welches mit absoluter Mehrheit abstimmt und somit über ein Vetorecht verfügt (Art. IV-444 (3)). Zusätzlich dazu wird ein vereinfachtes Änderungsverfahren bezüglich der internen Politikbereiche der EU (Teil III, Titel III) festgeschrieben, welches von der Regierung eines Mitgliedslandes, dem EP oder der KOM initiiert werden kann (Art. IV-445 (1)). Über die vorgeschlagenen Änderungen entscheidet der Europäische Rat per Einstimmigkeit, nachdem er das EP und die KOM sowie

---

<sup>27</sup> Zusätzlich wird die Europäische Zentralbank angehört, wenn es um Währungsfragen geht (Art. IV-443 (2)).

<sup>28</sup> Der militärische und verteidigungspolitische Bereich ist davon ausgenommen (Art. IV-444 (1)).

bei Neuerungen im Währungsbereich ebenfalls die Europäische Zentralbank angehört hat (Art. IV-445 (2)). Fraglich bleibt jedoch, wieso das EP lediglich angehört wird, wohingegen in Artikel IV-443 und IV-444 dem EP weitreichendere Rechte eingeräumt werden. Da Umgestaltungen der internen Politikbereiche das "materielle Recht" und nicht bloß wie Artikel IV-444 das Verfahren ändern können, ist zudem zu kritisieren, dass die eingebrachten Initiativen nicht den nationalen Parlamenten übermittelt werden, wie es beim ordentlichen Änderungsverfahren der Fall ist (Heintschel von Heinegg 2007: 1019; Fischer 2005: 515). Diese Änderungen, die nicht zu einer Ausweitung der Unionszuständigkeiten führen dürfen (Art. IV-445 (3)), treten nur dann in Kraft, wenn sie von jedem Mitgliedstaat nach den nationalen Verfassungsvorschriften gebilligt worden sind (Art. IV-445 (2)).

Damit die in diesem Kapitel genannten Neuerungen und der VVE somit insgesamt in Kraft treten kann, muss dieser von allen Mitgliedstaaten "im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften" ratifiziert werden (Art. IV-447 (1)). Sollte es hierbei zu Schwierigkeiten kommen, greift das bereits in Artikel IV-443 (4) beschriebene Verfahren, wonach sich der Europäische Rat damit befasst (30. Erklärung zur Ratifikation des VVE). Offen bleibt, wie der Europäische Rat daraufhin vorgehen soll (Heintschel von Heinegg 2007: 1021). Ein Austritt beziehungsweise ein gar nicht erst stattfindender Eintritt in die neu gegründete EU ist jedoch durchaus möglich, zumal der VVE explizit eine freiwillige Austrittsmöglichkeit für Mitgliedstaaten vorsieht (Art. I-60). Wie genau die tatsächlich aufgetretenen Komplikationen im Ratifikationsprozess gelöst wurden, thematisiert der folgende Abschnitt.

#### 5.3.4. Auswirkungen

Der VVE stellte einen klaren Fortschritt gegenüber den bis dato gültigen Verträgen dar. Allerdings trat er nie in Kraft, da am 29. Mai 2005 54,7% der Wähler in Frankreich und drei Tage später 61,5% der Wähler in den Niederlanden diesen in einem Referendum ablehnten. Die Staats- und Regierungschefs erwarteten zwar, dass es im Zuge des Ratifikationsprozesses in manchen Ländern zu Schwierigkeiten kommen könnte (30. Erklärung zur Ratifikation des VVE), zumal beinahe die Hälfte aller Mitgliedstaaten Volksabstimmungen über die Verfassung angekündigt hatte, jedoch trafen die negativen Referenden in den zwei Gründerstaaten die Union besonders hart, wodurch diese in eine tiefe Krise gestürzt wurde. Dabei waren sowohl konkrete Gründe wie Bedenken gegenüber der EU-Osterweiterung, der Währungsunion oder der Marginalisierung kleiner Mitgliedstaaten, vor allen Dingen aber "eine allgemeine, politische Malaise [...], die ihren Ausgangspunkt weder in Brüssel noch im

Verfassungsvertrag selbst hat: die mangelnde Kommunikation der Regierungen mit ihren Bürgern in Fragen der Europapolitik" (Maurer 2006: 9) für die Ablehnung des VVE verantwortlich (Maurer 2006: 7ff.). So dienten die Referenden als Denkwort für die nationalen Regierungen sowie als "Projektionsfläche für Zukunftsängste von Bürgern" (Schild 2005: 187), die sich in der voranschreitenden Globalisierung immer schwerer zurechtfinden und die Schuld dafür einem befürchteten europäischen "Superstaat" gaben (Maurer 2006: 9; Lechner 2008: 269). Wenngleich der VVE bereits von einigen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, setzten in Folge des französischen und niederländischen "Neins" sieben weitere Mitgliedstaaten ihr laufendes Ratifikationsverfahren aus (Loth 2014: 390f.). Die trotz der Negativreferenden erfolgenden Ratifikationen durch Lettland, Zypern, Malta, Belgien, Estland, Finnland und Luxemburg (per Referendum) trugen dazu bei, dass nach der mit den beiden ablehnenden Referenden beginnenden Reflexionsphase die deutsche Bundesregierung Anfang 2007 die Initiative ergriff und dem Europäischen Rat im Juni einen Bericht über die Weiterführung der Vertragsreform vorlegte, in dem die Substanz des VVE erhalten blieb (Mayer 2007: 1145f.). Angesichts dessen, dass rund zwei Drittel der Mitgliedstaaten den VVE ratifiziert hatten und auch das EP Druck ausübte, diesen im Kern umzusetzen, einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf Basis des Berichts der Bundesregierung auf ein eng gefasstes Mandat für die am 23. Juli unter portugiesischer Führung beginnende Regierungskonferenz, die schlussendlich am 13. Dezember 2007 den neuen Reformvertrag in Lissabon unterzeichnete. Der Lissabon-Vertrag konserviert also die Substanz des VVE, jedoch wurde auf staats- oder verfassungsähnliche Charakteristiken verzichtet, sodass keine Referenden für dessen Ratifizierung nötig werden sollten. Einzig Irland hielt eine Volksabstimmung ab, welche am 13. Juni 2008 den Vertrag mit 53,4% ablehnte. Anders als drei Jahre zuvor sollte der Ratifikationsprozess dennoch weiter vorangetrieben werden. So wurde der Vertrag mit Irland nachverhandelt und dabei unter anderem festgelegt, dass jedes Mitgliedsland, anders als ursprünglich im Vertrag vorgesehen, weiterhin über einen EU-Kommissar verfügen soll. Das zweite irische Referendum wurde ferner von einer Informationskampagne begleitet und so stimmten am 2. Oktober 2009 67,1% der Wähler für den Lissabon-Vertrag, welcher mit Verzögerungen auch von den übrigen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde und daher am 1. Dezember 2009 in Kraft trat (Loth 2014: 392ff.; Hellmann 2009: 1ff.).

Im Gegensatz zum VVE ersetzt der Lissabon-Vertrag nicht die gültigen Verträge, sondern ändert diese lediglich ab, genau wie dies in den bisherigen Reformrunden geschehen war. So wurde der Vertrag über die EU (EUV) und der Vertrag zur Gründung der EG, der fortan den

Namen Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) trägt, reformiert. Wie bereits geschildert, sichert der Lissabon-Vertrag den Kern des VVE, greift das Konzept einer Verfassung aber nicht auf (Hellmann 2009: 12). Folglich wurden die Symbole der EU und Begriffe wie EU-Außenminister oder Europäisches Gesetz herausgestrichen sowie die Grundrechtecharta nicht unmittelbar in den Vertrag integriert. Die Regierungskonferenz 2007 nahm zudem etwa im Bereich Klima und Energiesicherheit sowie beim Abstimmungsmodus im Rat noch Änderungen vor (Seeger 2009: 66; Mayer 2007: 1170ff.). Bezüglich letzterem wurden Übergangszeiträume eingeführt, sodass die "doppelte Mehrheit" erst ab 1. November 2014 als Beschlussfassung im Rat festgelegt wurde (Art. 238 (3) AEUV). Bis Ende März 2017 kann ein Mitgliedsland allerdings beantragen, das Abstimmungsverfahren des Vertrags von Nizza anzuwenden (Art. 3 (2) Protokoll Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen). In Ergänzung dazu wurde der sogenannte Kompromiss von Ioannina festgeschrieben, wonach Staaten, die die Anforderungen einer Sperrminorität im Rat nicht erfüllen, die Verhandlungen immerhin verzögern können, insofern sie ab 1. April 2017 "a) mindestens 55 % der Bevölkerung oder b) mindestens 55 % der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind" (7. Erklärung Vertrag von Lissabon).<sup>29</sup> Der Text des VVE zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wurde wortwörtlich im heute gültigen Lissabon-Vertrag (Art. 294 AEUV) übernommen, genauso die Bestimmungen zum Vertragsänderungsverfahren<sup>30</sup> (Art. 48 EUV) und zum Misstrauensantrag<sup>31</sup> (Art. 234 AEUV). Insgesamt wurden die wesentlichen institutionellen Regelungen des VVE im Lissabon-Vertrag aufgegriffen, wodurch das EP in der Tradition der bisherigen Vertragsreformen als eindeutiger Gewinner hervorgeht und dieses somit über eine noch nie dagewesene Macht verfügt (Höreth 2010: 196ff.; Göler 2011: 291; Seeger 2009: 67). Denn das EP ist nun zusammen mit dem Rat gleichberechtigter Mitgesetzgeber und kann ferner erstmals rechtlich bindend über Vertragsänderungen mitentscheiden. Die entscheidende Frage, die insbesondere in Kapitel 6 analysiert wird, ist die, wie das EP mit dieser neuen Macht umgeht und welchen Einfluss diese auf die *Systemgestaltung* des EP im Jahr 2014 hat, die im Folgenden näher betrachtet wird.

---

<sup>29</sup> Im Übergangszeitraum von 2014-2017 wird der Kompromiss von Ioannina ebenfalls festgeschrieben, jedoch sind hierfür höhere Mehrheiten erforderlich (7. Erklärung Vertrag von Lissabon).

<sup>30</sup> Eingefügt wurde lediglich der erste Satz, wonach die Verträge nach dem ordentlichen und einem vereinfachten Änderungsverfahren geändert werden können (Art. 48 (1)), was jedoch bereits vorher vorgesehen war.

<sup>31</sup> Wie bereits geschildert, kann der KOM-Präsident heutzutage auch einzelne Kommissare zur Niederlegung ihres Amtes auffordern (Art. 17 (6) EUV).

#### 5.4. Die Systemgestaltung des EP 2014

Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft, der eine Phase der Stabilisierung einläuten und Diskussionen über weitere Vertragsreformen erst einmal überflüssig machen sollte. Die 2010 einsetzende Eurokrise zerstörte diese Hoffnungen und so lässt sich in der Folge geradezu ein "verfassungspolitische[r] Aktionismus" beobachten (Niedobitek 2013: 234). Die Maßnahmen zur Bewältigung der Eurokrise lassen sich in reaktive Elemente wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der in Not geratene Länder vor der Staatspleite bewährt, und pro-aktive Maßnahmen wie etwa das Europäische Semester, das Six Pack oder den Fiskalpakt aufgliedern (Beichelt/von Ondarza 2011: 17f.). Insgesamt wurde durch die damit verbundenen Konditionalitäten der Handlungsspielraum der Defizitstaaten eingeengt und die Austeritätspolitik als Krisenstrategie festgeschrieben, wodurch die Eurozone stabilisiert werden soll (Bieling 2014: 47). Dieses Krisenmanagement erfolgte meist durch die Staats- und Regierungschefs auf kurzfristig einberufenen "Krisengipfeln", sodass das EP oft umgangen und diese Maßnahmen den nationalen Parlamenten nahezu aufgezwungen wurden (Scharpf 2013: 282). Dies wird von Jürgen Habermas als *Exekutivföderalismus* beschrieben (Habermas 2011: 81). Die exekutivdominierte Austeritätspolitik führte zu Protestbewegungen, die sich vor allen Dingen in den EU-Schuldenstaaten bildeten und gegen das "Spardiktat aus Brüssel" mobilisierten (Bieling 2014: 49). Die Eurokrise begünstigte zudem nicht nur in den Defizit-, sondern auch in den Überschussländern das Erstarken von EU-skeptischen, populistischen, links- und rechtsextremen Parteien, die bei den Europawahlen 2014 insbesondere in Großbritannien, Frankreich, Italien und Griechenland Wahlerfolge verbuchen konnten (Niedermayer 2014: 22). Im Rahmen dieses EU-skeptischen Umfelds erscheinen Vertragsreformen als wenig aussichtsreich, wenngleich der Reformbedarf der EU aufgrund der Krise immer offensichtlicher wird:

"Unter den gegenwärtigen Stimmungen in einigen Mitgliedstaaten wird es schwierig, einen Konvent und eine Regierungskonferenz durchzuführen, die Europa voranbringt. Da habe ich manchmal eher die Sorge, dass es rückwärts geht und deswegen ist das auch eine Frage des Timings. [...] Ich glaube nicht, dass wir sehr weit kommen, solange wir unter dem Eindruck der Krise und des europäischen Populismus stehen. Das müssen wir vernünftig aufarbeiten und dafür müssen wir die politischen Rahmenbedingungen schaffen, dass man an den entsprechenden Stellen vorangehen kann." (Interview Brok, 13.02.2014)

Mit der Änderung des Artikels 136 AEUV, wodurch die Einrichtung des dauerhaft bestehenden ESM ermöglicht wurde, fand bereits eine Vertragsänderung statt, die jedoch anhand des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Artikel 48 (6) EUV und damit ohne Einberufung eines Konvents und ohne Vetomöglichkeit des EP erfolgte (SWP 2015).

Dennoch stimmte das EP am 23. März 2011 in einer EntschlieÙung mit großer Mehrheit von 494 zu 100 Stimmen bei 9 Enthaltungen der Ergänzung des Artikels 136 AEUV zu. Zeitgleich unterbreitete das EP eine Reihe von Änderungsvorschlägen, um den ESM stärker an die supranationalen EU-Institutionen rückzukoppeln (EP 2011). Diese wurden vom Europäischen Rat nicht aufgegriffen. Vor dem EU-Gipfel im Dezember 2011 diskutierten Deutschland und Frankreich darüber, den Fiskalpakt in das EU-Primärrecht zu integrieren (Reuters 2011). Dies hätte mitunter groÙere Vertragsrevisionen nach sich gezogen und scheiterte schlussendlich am Widerstand GroÙbritanniens und Tschechiens, woraufhin der Fiskalpakt von 25 Mitgliedstaaten auÙerhalb des EU-Rechts beschlossen wurde. Gleichzeitig wird darin festgelegt, dass dieser bis Ende 2017 in das europäische Recht aufgenommen werden muss, sodass eine Vertragsänderung nötig wird (Duff 2014: 66). Hierfür könnte allerdings, genau wie für den ESM, das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren angewendet oder gar die Frist bis über das Jahr 2017 hinaus verlängert werden. Hinzu kommt, dass sich das deutsche Bundesverfassungsgericht zunehmend um die demokratische Legitimation des Krisenmanagements sorgt und somit den Druck auf Vertragsrevisionen erhöht (Duff 2014: 67). AngestoÙen von der Eurokrise verfassten in der Folge eine Reihe von Akteuren Ideen zur Weiterentwicklung der EU: Dazu zählte etwa die sich aus verschiedenen AuÙenministern der EU zusammensetzende Gruppe zur Zukunft Europas (2012), der EP-Präsident Martin Schulz (2013b) oder auch wissenschaftliche Empfehlungen wie jene von Wolfgang Streeck (2013) oder Jürgen Habermas (2011). Das groÙte Echo fand jedoch sicherlich die Rede des britischen Premierministers David Cameron (2013), der sich für eine Neuverhandlung der EU-Verträge aussprach und ferner einen möglichen Austritt GroÙbritanniens ankündigte. In diese Diskussion reiht sich zudem die 2010 gegründete und nach Altiero Spinelli benannte Spinelli-Gruppe ein, die im Oktober 2013 einen Entwurf für ein Europäisches Grundgesetz (EGG) vorlegte (The Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung 2013).<sup>32</sup> Die Spinelli-Gruppe ist als parlamentarische Initiative zu verstehen (Interview Brok, 13.02.2014) und so wurde das EGG von acht MdEP verfasst. Das EGG soll die bestehenden Verträge in einem einzigen Vertrag zusammenfassen und auch den Fiskalpakt und den ESM darin aufnehmen, wodurch die EU einem federalen Leitbild folgend insgesamt handlungsfähiger werden soll. Das EGG steht demnach ganz in der Logik der bisherigen Verfassungsinitiativen des EP, worin eine *explizite Konstitutionalisierung* der EU gefordert wurde. Allerdings wurde das EGG lediglich von einer *advocacy coalition* (Sabatier 1998: 103) ausgearbeitet, die sich zwar aus MdEP zusammensetzt, allerdings nicht die Mehrheit der Parlamentarier für ihre Vorschläge

---

<sup>32</sup> Ausführlich hierzu siehe Abels/Oesterle (2014) sowie Duff (2014).

gewinnen konnte. Denn das EP als Ganzes passt sich vielmehr dem vorherrschenden politischen Klima an und verfolgt daher das Ziel einer *impliziten Konstitutionalisierung*, was sich bereits bei seiner Zustimmung zur Änderung des Artikels 136 AEUV beobachten ließ. Ferner verabschiedete das EP seit dem Ausbruch der Eurokrise eine Reihe von Initiativberichten, die sich mit der inkrementellen Weiterentwicklung der EU befassten, anstatt sich der vorgeschlagenen *capital-C Constitution* der Spinelli-Gruppe anzuschließen, wengleich eingeräumt werden muss, dass einige Vorschläge der Spinelli-Gruppe auch in den Initiativberichten auftauchen.<sup>33</sup> Von besonderer Bedeutung für die drei zu untersuchenden Indikatoren sind dabei der "Rangel-Bericht" zur "Umsetzung des Vertrags von Lissabon in Bezug auf das Europäische Parlament" (EP 2014), der Bericht zu "konstitutionellen Problemen ebenenübergreifender Verwaltungsmodalitäten in der Europäischen Union" (EP 2013a) von Roberto Gualtieri und Rafal Trzaskowski sowie der "Lamassoure-Bericht", der sich mit "den Beziehungen des Europäischen Parlaments zu den Organen, in denen die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind", befasst (EP 2013b). Alle drei Berichte wurden mehrheitlich vom Plenum angenommen<sup>34</sup>, sodass das EP geschlossen hinter den darin formulierten Ideen und der gewählten Strategie einer *impliziten Konstitutionalisierung* der EU steht. Diese Berichte werden nun in Bezug auf die drei Indikatoren näher untersucht.

#### 5.4.1. Gesetzgebung

Durch den Lissabon-Vertrag wurde das EP zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber aufgewertet, dennoch zeigt sich bei einer detaillierteren Betrachtungen, dass die Stellung des EP im Gesetzgebungsprozess noch einige Defizite aufweist: So verfügt das EP lediglich über ein indirektes Initiativrecht, im Zuge dessen die KOM zur Formulierung einer Rechtsetzungsinitiative aufgefordert werden kann (Art. 225 AEUV). In einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem EP und der KOM wurde ferner geregelt, dass die KOM innerhalb einer Frist von zwölf Monaten dem Ansinnen des EP nachkommen muss oder innerhalb von drei Monaten ausführlich begründen muss, warum sie nach Aufforderung des EP keinen Legislativvorschlag vorlegt (Amtsblatt der EU 2010: 50). Im "Rangel-Bericht" erkennt das EP an, dass die KOM in der Praxis zwar innerhalb der Frist antwortet, allerdings werden die EP-Initiativen "nicht immer ernsthaft und tatsächlich

---

<sup>33</sup> So etwa die Einführung einer assoziierten Mitgliedschaft, die Eingliederung des ESM und Fiskalpakts in das europäische Primärrecht, die Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens oder das Zustimmungsrecht des EP zu Vertragsänderungen (The Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung 2013).

<sup>34</sup> Der "Rangel-Bericht" erhielt 298 Ja-Stimmen gegenüber 102 Nein-Stimmen und 25 Enthaltungen (EP 2014). Ferner stimmten bei 31 Enthaltungen 359 für und 115 gegen den Bericht zu "konstitutionellen Problemen ebenenübergreifender Verwaltungsmodalitäten in der Europäischen Union" (EP 2013a). Über den "Lamassoure-Bericht" wurde nicht namentlich abgestimmt, weshalb hierfür keine genauen Zahlen vorliegen.



weiterverfolgt" (EP 2014: 28.). Aufgrund dessen fordert das EP im Zuge zukünftiger Vertragsrevisionen eine "uneingeschränkte" Anerkennung des EP-Initiativrechts, sodass die KOM innerhalb "einer angemessenen Frist" verbindlich einen Legislativvorschlag vorlegen muss, sollte sie vom EP dazu aufgefordert werden (EP 2014: 29.). Außerdem soll das EP im Rahmen der vorbereitenden Phase des Gesetzgebungsprozesses auch in der Praxis gleichberechtigt mit dem Rat von der KOM informiert werden (EP 2014: 25.) und ein Zustimmungsrecht hinsichtlich der Zurückziehung eines Legislativvorschlags durch die KOM erhalten (EP 2014: 30.). Letzteres ist bisher nicht gegeben, weshalb die KOM ihren Vorschlag jederzeit zurückziehen kann (Göler 2011: 297; Schoo 2012: 2349). Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Tatsache, dass vom Rat nicht immer die richtige Rechtsgrundlage gewählt wurde, um einen Rechtsakt zu erlassen, weswegen das EP wiederholt eine Klage beim Gerichtshof dagegen einreichte (EP 2014: 23.). Das EP sieht die Gefahr, dass zu oft versucht wird, dessen Legislativrecht zu umgehen: So werden etwa Regelungen, die eigentlich innerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens getroffen werden sollten, in Initiativen für Rechtsakte des Rates integriert oder Leitlinien der KOM, Durchführungsrechtsakte oder delegierte Rechtsakte benutzt, die nicht anwendbar sind (EP 2014: 24.). Generell begrüßt das EP das Instrument delegierter Rechtsakte, wonach der KOM in Gesetzgebungsakten, die ebenfalls Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer dieser Befugnisübertragung an die KOM regeln, die Möglichkeit übertragen werden kann, "nicht wesentliche Vorschriften" eines Gesetzgebungsaktes abzuändern (Art. 290 AEUV), wodurch das Rechtsetzungsverfahren effizienter und flexibler gestaltet werden soll (EP 2014: 31. und 33.). Allerdings weist das EP darauf hin, dass delegierte Rechtsakte auch tatsächlich nur auf die "nicht wesentliche[n] Vorschriften eines Gesetzgebungsakts" Anwendung finden dürfen, da sichergestellt werden muss, dass nur die Legislativorgane über die wesentlichen Vorschriften des Rechtsaktes entscheiden dürfen (EP 2014: 31. und 32.). Der Vizepräsident des EP, Rainer Wieland, sieht gerade bei der vermehrten Anwendung delegierter Rechtsakte eine "Flucht in die Entmachtung des Parlaments", dem "das EP einen Riegel verschieben muss." (Interview Wieland, 29.12.2014) So fordert das EP im "Rangel-Bericht", dass in Zukunft genaue Kriterien für den Gebrauch von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten festgelegt werden müssen, damit auch der Entwicklung entgegengewirkt wird, wonach Durchführungsrechtsakte vermehrt genutzt werden, um delegierte Rechtsakte zu ersetzen (EP 2014: 33.).

Nach Ansicht des EP besteht ferner insbesondere in den Beziehungen zum Rat noch Verbesserungsbedarf, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass kein formalisierter

Dialog zwischen beiden Institutionen besteht. Dies behindere die volle Ausübung der Legislativfunktion des EP (EP 2013b: Erwägungsgrund J). Als mögliche Lösung schlägt der "Rangel-Bericht" vor, dass Vertreter des EP an Ratstagen teilnehmen können, wozu der Rat seine Arbeitsmethoden anpassen soll (EP 2014: 22.). Der "Lamassoure-Bericht" kritisiert zudem, dass der Rat zu langsam und intransparent agiert sowie keine Konsistenz und Strategie in seinen Handlungen vorzufinden ist, was die Gesetzgebung enorm erschwert (EP 2013b: Erwägungsgrund M). Um dies zumindest partiell zu lösen, soll der Rat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit anstatt mit Einstimmigkeit entscheiden und das ordentliche anstatt das besondere Gesetzgebungsverfahren angewendet werden (EP 2013a: 61.), sodass die vom Europäischen Rat einstimmig zu beschließende Überleitungsklausel (Art. 48 (7) EUV), die bereits im VVE vorgesehen war (Art. IV-444), "auf die Verträge in ihrer Gesamtheit" ausgeweitet werden soll (EP 2013a: 73.). Diese Forderung trägt auch der Tatsache Rechnung, dass das EP bisher in der Mehrzahl der Gesetzgebungsmaterien nicht gleichberechtigter Mitgesetzgeber ist und in bestimmten Fragen, wie etwa bezüglich sozialer Mindeststandards oder redistributiver Politiken, mitunter gar nicht oder nur unzureichend an der Rechtsetzung beteiligt ist (Göler 2011: 295f.).

Im Zuge der Eurokrise zog der Europäische Rat vermehrt Themen und Kompetenzen an sich, die eigentlich dem Ministerrat vorbehalten sind, weshalb dieser gegen den Vertrag von Lissabon (Art. 15 (1) EUV) verstoßen habe, worin geregelt ist, dass der Europäische Rat keine gesetzgeberischen Aufgaben erfüllt (EP 2013b: Erwägungsgrund C). Zudem sieht das EP die Gefahr, dass die Gemeinschaftsmethode im Rahmen der Krise zugunsten intergouvernementaler Abmachungen zunehmend umgangen wird (EP 2013b: Erwägungsgrund D). Aufgrund dieser Missstände soll auch die Beziehung zum Europäischen Rat etwa durch eine interinstitutionelle Vereinbarung, eine gemeinsame Erklärung oder einen Briefwechsel formalisiert werden (EP 2013b: 1.) sowie im Regelfall vor den EU-Gipfeltreffen eine Debatte im EP stattfinden, bei der der Präsident des Europäischen Rates anwesend ist (EP 2013b: 2.). Des Weiteren soll der EP-Präsident "in vollem Umfang" an den Gipfeltreffen teilnehmen, insofern interinstitutionelle Themen auf der Agenda stehen (EP 2013b: 7.).

Ferner bemängelt das EP, dass im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Gemeinsamen Fischereipolitik und des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch konkrete Anwendungsprobleme des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bestehen (EP 2014: 22.). Rainer Wieland weist überdies auf eine gefährliche Tendenz im Gesetzgebungsprozess hin, die in den drei Berichten nicht befriedigend thematisiert wurde:

"Was der 'Rangel-Bericht' nur unzureichend beleuchtet hat, ist die Frage, dass sich das Parlament durch Vereinbarungen in erster Lesung gerade selber schwächt. [...] Ich glaube, dass darin eine schwere parlamentarische Fehlentwicklung liegt. Weil ich eben glaube, dass unsere politische Kultur es nicht ohne Grund hervorgebracht hat, dass wir im Gesetzgebungsverfahren im Normalfall mit drei Lesungen arbeiten. [...] Mit jeder dieser drei Lesungen erzeuge ich die Chance von Wahrnehmung und zwar in zwei Richtungen: Wenn ich ohnehin ein Wahrnehmungsproblem in Europa mit einer europäischen Öffentlichkeit sehe, dann ist es aus diesem Aspekt heraus falsch, *first reading agreements* nicht als absolute Ausnahme anzusehen. Zweitens findet auch für normale Parlamentarier die Gesetzgebung in einer *black box* statt, wo nur ein paar Berichterstatter wissen, was überhaupt läuft und das geht nicht." (Interview Wieland, 29.12.2014)

Insgesamt berücksichtigen die Forderungen des EP demnach die aktuelle politische Praxis, die sich insbesondere durch die Eurokrise verändert hat, sodass in den Berichten teils weitreichende Änderungen formuliert wurden, die auf eine Parlamentarisierung des EU-Systems ausgerichtet sind. In Bezug auf einen Misstrauensantrag sind die Forderungen nicht weniger einschneidend, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird.

#### 5.4.2. Misstrauensantrag

Der "Rangel-Bericht" hebt generell darauf ab, die Rechenschaftspflicht der KOM gegenüber dem EP zu stärken und betont dabei, dass die KOM dem EP gegenüber politisch verantwortlich ist (EP 2014: 61.), wie es auch im Vertrag von Lissabon festgeschrieben ist (Art. 17 (8) EUV). Um die Aktivitäten der KOM besser an das EP rückzukoppeln, sollen sowohl die Bestimmungen der bestehenden Verträge umfassend genutzt werden (EP 2014: 68.), gleichzeitig werden jedoch auch Änderungen vorgeschlagen, die bei zukünftigen Vertragsrevisionen umgesetzt werden sollen. Demnach soll die Hürde für einen erfolgreichen Misstrauensantrag gesenkt werden, sodass lediglich die Mehrheit der MdEP dafür ausreicht (EP 2014: 14.). Zugleich unterstreicht das EP, dass die Funktionsweise der EU-Organe dadurch nicht bedroht werden darf (EP 2014: 14.). Die Absenkung der Schwelle wird von Rainer Wieland damit begründet, dass die KOM zwar "ganz ursprünglich installiert war als eine Institution über der nur der blaue Himmel ist – später der Gerichtshof – [...] heute wollen wir [aber] eher eine KOM in der Rolle als einer modernen, parlamentarisch gebundenen Exekutive und dazu passt eine Zweidrittelmehrheit plus die Mehrheit der Abgeordneten nicht mehr." (Interview Wieland, 29.12.2014) Das EP spricht sich im "Rangel-Bericht" zwar dafür aus, dass einzelne Kommissare für das Fehlverhalten ihrer jeweiligen Generaldirektion "zur Verantwortung gezogen werden können" (EP 2014: 15.), auffällig ist jedoch, dass das EP in keinem der Berichte fordert, dass der KOM-Präsident auf Antrag des EP einzelne Kommissare zur Niederlegung ihres Mandats auffordern muss. Demzufolge wird an der bisher gültigen "weichen Doppelbrücke" festgehalten, nach der das EP aus guten Gründen vom KOM-Präsidenten verlangen kann, dass ein Kommissar zurücktreten muss. Der KOM-

Präsident hat daraufhin zwei Möglichkeiten: Er verlangt vom betreffenden Kommissar den Rücktritt oder er verweigert dies, teilt dem EP bei dessen nächster Tagung aber die Gründe dafür mit (Amtsblatt der EU 2010: 48). Es muss dabei einschränkend darauf hingewiesen werden, dass das Primärrecht, in dem kein Entlassungsrecht des KOM-Präsidenten vorgesehen ist, nicht außer Kraft gesetzt werden kann und so der KOM-Präsident vom jeweiligen Kommissar nur das Versprechen abnimmt, dass dieser nach der Aufforderung auch zurücktritt. Jedoch ist das "Überschreiten [dieser weichen Doppelbrücke] bisher ja noch nicht versucht worden" (Interview Wieland, 29.12.2014), weshalb kein akuter Veränderungsbedarf besteht. In Ergänzung dazu kann der Rat und die KOM etwa bei "schweren Verfehlungen" eines KOM-Mitglieds formell einen Antrag stellen, woraufhin der Gerichtshof diesem das Mandat entziehen kann (Art. 247 AEUV).

#### 5.4.3. Beteiligung bei Verfassungsänderungen

Im Lissabon-Vertrag erhielt das EP sowohl beim ordentlichen als auch beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren neue Rechte, sodass dieses die *Systemgestaltung* rechtlich bindend beeinflussen und unter anderem aktiv Vertragsrevisionen anstoßen kann (Art. 48 (2) EUV). Daher hebt das EP im "Rangel-Bericht" und im Bericht von Roberto Gualtieri und Rafal Trzaskowski hervor, dass es diese neuen Möglichkeiten anwenden und so Vertragsänderungsinitiativen, die auf die Zukunft der EU und deren institutionelle Ausgestaltung abzielen, vorlegen wird (EP 2014: 62.; EP 2013: 9.). Der Bericht von Gualtieri und Trzaskowski macht deutlich, dass Vertragsänderungen unumgänglich sind, was vor allen Dingen auf die Eurokrise und die in diesem Zusammenhang unternommenen Krisenmaßnahmen zurückzuführen ist: So muss der Fiskalpakt bis Ende 2017 in das EU-Primärrecht aufgenommen und die Verträge daher geändert werden (EP 2013a: 35.). Ferner soll nach Ansicht des EP der ESM "vollständig in den Rahmen der Union aufgenommen" und zudem dessen Handeln dauerhaft vom EP kontrolliert werden (EP 2013a: 54.). Des Weiteren sieht das EP in der Kontrolle der Troika bestehend aus der Europäischen Zentralbank, der KOM und dem Internationalen Währungsfonds gravierende Probleme (EP 2013a: 55.) und fordert insgesamt eine "wirkliche" WWU, in der die Kompetenzen der EU ausgeweitet, die politische Verantwortung der KOM und die Rechte des EP gestärkt und somit die demokratische Legitimation der WWU gesichert wird (EP 2013a: 1. bis 6.). Aufgrund der Krise fordert das EP in Zukunft eine umfassendere Koordinierung der mitgliedstaatlichen Haushalts-, Besteuerungs- und Beschäftigungspolitiken sowie eine eigene Fiskalkapazität für die WWU. Dem EP ist wohl bewusst, dass hierfür Vertragsänderungen nötig wären und weist

gar "mit Nachdruck" darauf hin (EP 2013a: 3.). Folglich formuliert das EP durchaus weitreichende Vorschläge für Vertragsänderungen und betont zugleich seine gestärkte Rolle im Vertragsänderungsverfahren, wodurch die demokratische Legitimation bei Vertragsrevisionen garantiert werden soll (EP 2013a: 23.). Um die Legitimation noch zu steigern, fordert das EP gar ein Zustimmungsrecht für zukünftige Änderungen der Verträge, wozu genau wie im "Herman-Bericht" zwei Drittel der MdEP vorgesehen sind (EP 2013a: 71.). Gegenwärtig ist die explizite Zustimmung des EP lediglich im Rahmen der Überleitungsklausel notwendig, damit die Vertragsänderungen in Kraft treten können (Art. 48 (7) EUV), wohingegen ansonsten der Europäische Rat (Art. 48 (6) EUV) beziehungsweise beim ordentlichen Änderungsverfahren schlussendlich eine Regierungskonferenz über die Änderungen entscheidet, die von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen (Art. 48 EUV). Das EP hebt weiter hervor, dass ein vor einer Regierungskonferenz einzuberufender Konvent<sup>35</sup> "über die größtmögliche demokratische Legitimation verfügen sollte", weshalb vielfältige Akteure wie etwa die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner und weitere Interessengruppen beteiligt werden sollen. Das Plenum des Konvents soll ferner seine Entscheidungen nach demokratischen Grundsätzen fällen, transparent agieren und öffentlich tagen (EP 2013a: 72.). Somit versucht das EP, seine Beteiligungsmöglichkeiten bei Vertragsänderungen sowie die demokratische Legitimation des Vertragsänderungsprozesses insgesamt weiter auszubauen, dennoch zielen die Vorschläge nicht auf eine *explizite Konstitutionalisierung* der EU ab, da auf konstitutionelle Begrifflichkeiten und einen verfassungsgebenden Moment verzichtet wird. Stattdessen erfolgt im gleichen Atemzug der Rückgriff auf das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren, indem die Überleitungsklausel (Art. 48 (7) EUV) angewendet (EP 2013a: 21.) und gar "auf die Verträge in ihrer Gesamtheit" ausgeweitet werden soll (EP 2013a: 73.). Das EP verfolgt insgesamt eine Doppelstrategie: Einerseits formuliert es Vorschläge zur Änderung der Verträge, wobei sich das EP sowohl für das vereinfachte als auch für das ordentliche Vertragsänderungsverfahren offen zeigt, andererseits bemüht es sich ebenso um Änderungen unterhalb der Ebene von Vertragsrevisionen, indem etwa eine interinstitutionelle Vereinbarung oder ein Briefwechsel mit dem Europäischen Rat installiert werden soll (EP 2013b: 1.). Hinzu kommt, dass das EP zwar sowohl im "Rangel-Bericht" als auch im Bericht von Gualtieri und Trzaskowski angekündigt hat, Vorschläge für Vertragsänderungen vorzulegen, dies aber bis heute nicht geschehen ist. Zusammenfassend bewegt sich das EP mit den Berichten somit im Bereich der

---

<sup>35</sup> Der Europäische Rat und das EP können sich jedoch auch darauf einigen, keinen Konvent einzuberufen, wenn lediglich kleine Vertragsänderungen vorzunehmen sind (Art. 48 (3) EUV).

*impliziten Konstitutionalisierung*, welche sowohl *formell* durch Regierungskonferenzen als auch *informell* durch interinstitutionelle Vereinbarungen oder ähnliches erfolgen kann.

Der Bericht von Gualtieri und Trzaskowski betont durchgehend die Bedeutung und Anwendung des Instruments der differenzierten Integration, wodurch die europäische Integration vertieft, gleichzeitig aber die Einheit der EU nicht in Frage gestellt werden soll (EP 2013a: 56.). Es soll gar eine sogenannte assoziierte Mitgliedschaft eingeführt werden, für Staaten, die nur einen Teil ihrer Politiken innerhalb der EU integrieren wollen (EP 2013a: 57.). Des Weiteren fordert das EP, dass im Rahmen des nächsten Konvents geprüft werden soll, ob zukünftig vier Fünftel der Ratsstimmen und die Mehrheit der MdEP ausreicht, um den mehrjährigen Finanzrahmen und den Eigenmittelbeschluss zu erlassen (EP 2013a: 67. und 68.). Angesichts dieser einschneidenden Ideen ist es durchaus verwunderlich, dass im Bericht keine Forderung auftaucht, wonach die Verträge künftig nicht einstimmig, sondern lediglich von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten nach Zustimmung des EP geändert werden können, wie es etwa auch im "Herman-Bericht" und "Spinelli-Entwurf" vorgesehen ist.

#### 5.4.4. Auswirkungen

Die drei analysierten Berichte entfachten keine europaweite Debatte, wie es etwa beim VVE nicht zuletzt aufgrund der zwei ablehnenden Referenden der Fall war. Dies war jedoch auch gar nicht die unmittelbare Intention des EP. Denn das EP verfolgt mit den drei Berichten den Weg einer *impliziten Konstitutionalisierung* der EU, wodurch die EU inkrementell weiterentwickelt werden soll. Würde das EP seine sowohl im "Rangel-Bericht" als auch im Bericht von Roberto Gualtieri und Rafal Trzaskowski (EP 2014: 62.; EP 2013: 9.) formulierte Ankündigung wahr machen und tatsächlich die Initiative für Vertragsänderungen ergreifen, wäre die öffentliche Reaktion sicherlich größer. Bis zum jetzigen Zeitpunkt war dies jedoch nicht der Fall. In der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem EP und der KOM von 2010 ist festgelegt, dass die KOM in der Regel innerhalb von drei Monaten auf Entschließungen des EP schriftlich reagieren muss. In dieser Antwort soll die KOM mitteilen, bezüglich welcher in der Entschließung vom EP geforderten Punkte die KOM zukünftig Maßnahmen ergreifen wird sowie Stellung beziehen, wo "sie seinen Standpunkten nicht folgen konnte." (Amtsblatt der EU 2010: 49) Es ist erstaunlich, dass zwar zum Bericht von Roberto Gualtieri und Rafal Trzaskowski (KOM 2014a) sowie zum "Rangel-Bericht" (KOM 2014b) eine schriftliche Antwort der KOM vorliegt und diese auch online verfügbar gemacht wurde, dies aber für den "Lamassoure-Bericht" nicht der Fall ist. Dieser Umstand konnte auch

nicht durch ein Interview mit einem Beamten des EP vollends geklärt werden.<sup>36</sup> Insgesamt erscheint es so, dass die zwei eingegangenen Antworten der KOM innerhalb des EP keinen großen Stellenwert einnehmen, da der zuständige EP-Beamte keine Auskünfte über den Inhalt der KOM-Reaktionen geben konnte (Interview EP-Beamter, 28.01.2015). Die KOM geht in ihren schriftlichen Antworten auf einige Vorschläge des EP ein und unterstützt diese auch, insofern sie mit der 2012 von der KOM veröffentlichten "Blaupause" für eine "vertiefte und echte" WWU (KOM 2012) übereinstimmen (KOM 2014a: 1ff.). Zudem betont die KOM, dass KOM-Präsident Barroso die Absicht habe, noch vor den EP-Wahlen 2014 weitere Ideen zur Zukunft der EU zu veröffentlichen (KOM 2014a: 1). Insgesamt erfolgt jedoch keine Rückmeldung hinsichtlich der weitgehenden und für diese Analyse relevanten Forderungen des EP, wonach dieses etwa ein eigenes Initiativrecht erhalten, die Hürde für das Misstrauensvotum gesenkt, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgeweitet oder das EP beim ordentlichen Vertragsänderungsverfahren zustimmen können soll (KOM 2014a; KOM 2014b). Demnach scheint die KOM die generellen Bemühungen des EP für eine Weiterentwicklung der EU zu unterstützen, eine Zustimmung zu den visionären und konkreten Forderungen bleibt jedoch aus. Seitens der Mitgliedstaaten erfolgte keine offizielle Reaktion auf die drei EP-Berichte (Interview EP-Beamter, 28.01.2015). Diese versuchen angesichts des momentan vorherrschenden politischen Klimas das Thema Vertragsänderungen weitgehend zu umschiffen und so stellt Dietmar Nickel zutreffend fest: "Der Einzige, der den Konvent im Augenblick offensichtlich will, ist Herr Cameron." (Interview Nickel, 03.12.2014) Inwiefern das EP selbst auf die drei Berichte zurückgreifen wird, bleibt abzuwarten. Derzeit bereitet Guy Verhofstadt im AFCO etwa einen Initiativbericht zu "möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union" vor und auch der Initiativbericht von Elmar Brok und Mercedes Bresso zur "Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon" könnte Ideen enthalten, die bereits in den drei Berichten ausformuliert wurden. Allerdings sind dies bloße Mutmaßungen, da die zwei Initiativberichte zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausgearbeitet sind. Somit bleiben die drei untersuchten Berichte die aktuellste Position des EP hinsichtlich der Weiterentwicklung der EU. Sollte es jedoch in naher Zukunft zur Einberufung eines Konvents kommen, würde das EP nach Einschätzung eines damit befassten EP-Beamten dafür

---

<sup>36</sup> Der für den "Lamassoure-Bericht" zuständige Sachbeamte ging kurz nach dem Bericht in Rente (Interview EP-Beamter, 28.01.2015), was eine Erklärung dafür sein könnte, weshalb die Antwort der KOM, insofern eine erfolgte, nicht im Internet zugänglich ist. Leider bekam ich diesbezüglich keine weiteren Auskünfte.

vermutlich einen neuen Bericht erstellen, der aber natürlich auf den drei bestehenden aufbauen könnte (Interview EP-Beamter, 28.01.2015).

Zweifelsohne ist es generell schwierig, den konkreten Effekt solcher Vorschläge zu messen, da diese stets Teil der generellen Reflexion und Diskussion über die Zukunft der EU sind und manche der darin enthaltenen Ideen etwa bereits zuvor geäußert wurden oder später in anderen Dokumenten wieder auftauchen, ohne dass man sich deren konkreten Ursprungs bewusst ist. Klaus Hänsch verweist daher insbesondere darauf, dass die jeweiligen EP-Initiativen als "politische Zusammenfassung von diskutierten Problemen und Lösungen" zu begreifen sind:

"Aber zur Gesamteinschätzung solcher Folgen – das gilt für alle Initiativen, die das Parlament beschlossen hat und die in irgendeiner Form in den Regierungskonferenzen ein Echo gehabt oder eine Rolle gespielt haben: Diese Berichte sind ja alle Ergebnisse von Diskussionen, die vorher vor der Erstellung des Berichts im Europäischen Parlament oder auch in den Regierungen stattgefunden hatten. Also das ist ja nicht eine in der Studierstube entstandene Zusammenstellung von Wünschbarkeiten. Das gilt für Spinelli sowie für Herman und für alles was nach ihnen kam." (Interview Hänsch, 20.12.2014)

Da die drei Berichte also Ausdruck der aktuellen politischen Diskussion sind, kann davon ausgegangen werden, dass diese, ähnlich wie der "Spinelli-Entwurf, der "Herman-Bericht" und der VVE, niemals gänzlich in der Versenkung verschwinden werden, wenngleich ausgearbeitete Verfassungsinitiativen gewiss eine viel größere Strahlkraft und Bedeutung haben als Initiativberichte. Da der Reformbedarf der EU jedoch insbesondere aufgrund der Eurokrise weiterhin hoch ist, ist es durchaus wahrscheinlich, dass einige Forderungen der drei Berichte zukünftig sowohl vom EP selbst als auch von weiteren Akteuren aufgegriffen werden.

Welche Erkenntnisse lassen sich nun aus den empirischen Beobachtungen der vier Fälle ableiten und wie können diese theoretisch erklärt werden? Können die aufgestellten Hypothesen bestätigt werden? Diesen Fragen werde ich im folgenden Analysekapitel nachgehen.

## **6. Vom visionären zum gemäßigten Systemgestalter**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die *Systemgestaltung* des EP maßgeblich von pfadabhängigen Prozessen und sich selbst verstärkenden *feedback* Mechanismen beeinflusst wird. Die Annahme von Paul Pierson, wonach insbesondere Ereignisse zu Beginn eines Prozesses entscheidend für den weiteren Verlauf sind (Pierson 2000: 263), kann somit bestätigt werden. So war der "Spinelli-Entwurf" 1984 die erste von einer EU-Institution "voll ausformulierte europäische Verfassung" (Bieber 2009: 23), welcher daher als Startschuss der



Konstitutionalisierung der EU durch das EP ausgemacht werden kann. Dieser einmal eingeschlagene Pfad der Konstitutionalisierung im Sinne einer Parlamentarisierung der EU (Rittberger/Schimmelfennig 2006: 16) wird vom EP bis heute fortgesetzt. Allerdings vollzog das EP einen Wandel von einer *expliziten* hin zu einer *impliziten Konstitutionalisierung*, was in Schaubild 1 im Anhang verdeutlicht wird. Eine *implizite Konstitutionalisierung* schließt sowohl *formelle* Regierungskonferenzen als auch *informelle* Mechanismen unterhalb der Schwelle von Vertragsrevisionen ein, die eine Weiterentwicklung der europäischen Rechtsordnung in Richtung einer Verfassung anstreben, wobei auf konstitutionelle Begrifflichkeiten verzichtet wird (Christiansen/Reh 2009: 8ff.). Wohingegen die faktische Konstitutionalisierung der EU erst 2004 mit dem VVE ihren Höhepunkt erreichte (Schaubild 2), blieb das EP seit 1984 bis dahin stets auf dem einst eingeschlagenen Weg und setzte sich für eine *explizite Konstitutionalisierung* der EU ein. Mit dem Scheitern des VVE kam es jedoch zu einer Trendwende in der *Systemgestaltung* des EP. Denn in den Folgejahren passte sich dieses den tatsächlichen Konstitutionalisierungsprozessen in der EU an und forderte keine *explizite*, sondern, wie mit den drei Initiativberichten des AFCO gezeigt wurde, eine *implizite Konstitutionalisierung*. Das EP wechselte die Methode, nicht jedoch sein übergeordnetes Ziel einer Parlamentarisierung und Konstitutionalisierung der EU. Denn wie in Tabelle 1 (Anhang), die die Ergebnisse der vier untersuchten Fälle auf Basis der drei Indikatoren zusammenfasst, gezeigt wird, folgte das EP stets der Logik des "Spinelli-Entwurfs" und tritt daher auch heute noch für eine Parlamentarisierung des EU-Systems ein:

Das Initiativrecht für Rechtsakte liegt zwar in allen vier Fällen bei der KOM, jedoch soll sowohl im "Spinelli-Entwurf" (Art. 37 (2)) als auch im "Herman-Bericht" (Art. 32) das EP bei Untätigkeit der KOM das Recht erhalten, einen Legislativvorschlag einbringen zu können.<sup>37</sup> Auf ähnliche Weise fordert das EP heute im "Rangel-Bericht" eine "uneingeschränkte" Ankernennung seines Legislativrechts, sodass die KOM dazu verpflichtet werden soll, jeden Vorschlag des EP aufzugreifen und in den Gesetzgebungsprozess einzuspeisen (EP 2014: 29.). Im VVE ist lediglich ein indirektes Initiativrecht für das EP vorgesehen. Die KOM muss den EP-Vorschlag nicht aufgreifen, jedoch muss sie die Gründe dafür nennen, sollte sie diesen nicht weiterverfolgen (Art. III-332). Diese zurückhaltende Regelung ist darauf zurückzuführen, dass das EP dem VVE zwar "rückhaltlos" zustimmte (EP 2005: 8), seine Forderungen insgesamt jedoch anpassen und Kompromisse mit den übrigen Beteiligten schließen musste.

---

<sup>37</sup> Im "Herman-Bericht" soll das EP nicht alleine, sondern "im gegenseitigem Einvernehmen" mit dem Rat einen Legislativvorschlag einbringen können (Art. 32).

In allen vier Fällen ist als Regelgesetzgebung eine Mitentscheidung zwischen dem EP und dem Rat vorgesehen. Im "Spinelli-Entwurf" (Art. 36) und "Herman-Bericht" (Art. 32) wird das EP auch klar als Legislative benannt. Der VVE betont ebenso, dass das EP "gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig" wird (Art. I-20 (1)), womit das Mitentscheidungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgewertet wird. Wohingegen im "Spinelli-Entwurf" und "Herman-Bericht" lediglich ein Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist, differenziert der VVE zwischen dem ordentlichen und besonderen Gesetzgebungsverfahren, im Zuge dessen die Mitwirkung des EP eingeschränkt ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das EP im Konvent dem Kompromiss zustimmte, "dass überall dort, wo der Rat mit Mehrheit entscheidet, auch zwingend Mitentscheidung des Parlaments einzuführen" ist (Interview Hänsch, 20.12.2014). Da in manchen Bereichen wie etwa der Steuer-, Außen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik weiterhin Einstimmigkeit im Rat besteht, kann das EP dort nicht in gleichem Maße mitentscheiden. Grundsätzlich ist das EP jedoch mit dem Vertrag von Lissabon zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber bestimmt worden, wenngleich im Detail noch einige Probleme vorzufinden sind, die von den drei analysierten Berichten auch klar benannt werden. Insbesondere wird das im Zuge der Eurokrise intergouvernementale Vorgehen der Staats- und Regierungschef zulasten des EP (EP 2013b) sowie die wachsende Gefahr eines Umgehens des Legislativrechts des EP (EP 2013a: 24.) scharf kritisiert. Daher fordert das EP eine Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (EP 2013a: 61.), was von Klaus Hänsch folgendermaßen bewertet wird:

"Das EP muss aus seinem ganzen Selbstverständnis heraus auch noch Mitentscheidung in den Bereichen fordern, in denen es sie heute nicht hat in der normalen Gesetzgebung, das ist ganz klar. Und es ist im Rahmen der Krise und der Krisenmaßnahmen der EU ein bisschen ins Hintertreffen geraten. [...] Das heißt, das Europäische Parlament muss aufpassen, dass das, was künftig an Krisenmaßnahmen beschlossen wird, gesetzgeberisch geregelt wird statt durch intergouvernementale Zusammenarbeit. Sobald das auf gesetzgeberischem Wege beschlossen wird, muss die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments greifen. Da ist noch Luft nach oben, auch wenn es schon nahe an die Grenze dessen gekommen ist, was in einer Union der Bürger und der Staaten möglich ist." (Interview Hänsch, 20.12.2014)

Somit setzt sich das EP ganz im Sinne seiner bisherigen Initiativen auch heute noch für eine gleichberechtigte Mitgesetzgebung ein, auch wenn bereits vieles von dem ursprünglich Geforderten erreicht wurde. Ein weiterer roter Faden, der sich durch alle EP-Initiativen zieht, ist die Forderung, dass der Rat im Gesetzgebungsprozess in der Regel mit Stimmenmehrheit anstatt mit Einstimmigkeit entscheiden soll. Wie bereits ausgeführt, ist dies im VVE für 70 Politikbereiche nicht der Fall und auch der "Spinelli-Entwurf" führt eine Einschränkung ein, indem innerhalb einer zehnjährigen Übergangszeit auf Antrag von nur einem Mitgliedsstaat die Abstimmung vertagt werden kann. Nichtsdestotrotz pocht das EP in allen vier

untersuchten Fällen auf die Umsetzung dieses Kernanliegens. Um den Wechsel hierzu zu erleichtern, führt der "Herman-Bericht" eine fünfjährige Übergangszeit ein, sodass die erforderlichen Mehrheiten schrittweise gesenkt werden. Der Bericht von Gualtieri und Trzaskowski setzt sich gar für eine Ausweitung der Überleitungsklausel (Art. 48 (7) EUV) "auf die Verträge in ihrer Gesamtheit" (EP 2013a: 73.) ein, damit die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen nicht nur auf den AEUV und Titel V des EUV beschränkt bleibt. Der "Herman-Bericht" führt ferner das Prinzip der "doppelten Mehrheit" ein, wonach sowohl die Mehrheit der Staaten als auch die Mehrheit der von ihnen repräsentierten EU-Bevölkerung nötig ist, um einen Beschluss zu fassen (Art. 20). Dieses Prinzip wird in der Folge vom EP aufrechterhalten.

Neben der gleichberechtigten Beteiligung an der Gesetzgebung spielt die Kontrolle der KOM eine zentrale Rolle bei der Parlamentarisierung der EU. So ist in allen vier Fällen festgelegt, dass die KOM dem EP gegenüber politisch verantwortlich ist, weshalb dieses einen Misstrauensantrag gegen die KOM einbringen kann. Dieses Kontrollinstrument hat das EP bereits seit dem Vertrag zur Gründung der EWG 1957 inne (Art. 144) und wurde in seinem Kern bis heute nicht verändert. So ist auch heute noch eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen, die von der Mehrheit der Abgeordneten abgegeben wurde, nötig, damit ein Misstrauensantrag Erfolg hat und somit das gesamte Kollegium der KOM ihr Amt niederlegen muss. Neu ist heutzutage lediglich die mit dem Lissabon-Vertrag vorgenommene Berücksichtigung der Position des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, der zugleich Vizepräsident der KOM ist und bei einem erfolgreichen Misstrauensantrag "sein im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt" niederlegen muss (Art. 17 (8) EUV). Diese Regelung geht auf den VVE zurück (Art. III-340), worin der "Hohe Vertreter" noch EU-Außenminister genannt wurde. Im Gegensatz zum "Spinelli-Entwurf", der keine Änderungen hinsichtlich des Misstrauensvotums vorsieht (Art. 29 (3); Art. 17 (2b)), senkt der "Herman-Bericht" die erforderliche Hürde für einen erfolgreichen Misstrauensantrag, wonach lediglich die Mehrheit der MdEP ausreichen würde (Art. 22 (3)). Innerhalb des Verfassungskonvents nahm die Forderung nach einer Absenkung der Hürde keine Dynamik auf und wurde daher auch nicht im VVE berücksichtigt. Der VVE hält somit die Schwelle von zwei Dritteln der Stimmen, die von der Mehrheit der MdEP abgegeben wurden, aufrecht (Art. III-340). Diese hohe Hürde ist heute, wo man "eher eine KOM in der Rolle als einer modernen, parlamentarisch gebundenen Exekutive" will, jedoch nicht mehr zeitgemäß, wie der Vizepräsident des EP, Rainer Wieland, ausführt (Interview Wieland, 29.12.2014). Deshalb fordert das EP im "Rangel-Bericht", genau wie bereits im "Herman-Bericht", die Absenkung der Hürde auf die Mehrheit der MdEP (EP

2014: 14.). Hier zeigt sich, dass das EP durchaus progressivere Ansichten hat als dies 1984 der Fall war. Dies bestätigt sich auch dahingehend, dass der "Herman-Bericht" die Möglichkeit einführt, dass das EP einen Antrag beim KOM-Präsidenten stellen kann, einzelnen Kommissaren das Mandat zu entziehen (Art. 23). Diese Regelung ist im "Spinelli-Entwurf" nicht vorgesehen, taucht jedoch in ähnlicher Form im VVE auf (Art. I-27 (3)). Allerdings besitzt das EP im VVE keine formelle Antragsmöglichkeit und der KOM-Präsident kann den betreffenden Kommissar nur dazu auffordern, zurückzutreten. Gemäß einer interinstitutionellen Vereinbarung aus dem Jahr 2010 besitzt das EP heutzutage ein Antragsrecht, dieses ist für den KOM-Präsidenten jedoch nicht bindend. Dennoch wird diese Regelung in den drei Berichten nicht in Frage gestellt, denn aufgrund der bisher gut funktionierenden Praxis, wonach der KOM-Präsident verspricht, auf Verlangen des EP einen Kommissar zum Rücktritt aufzufordern, fordert das EP momentan keine weiteren Schritte.

Der letzte Indikator, die Beteiligung des EP an Verfassungsänderungen, verdeutlicht abermals die Parlamentarisierungsstrategie des EP. Demnach soll in allen vier Fällen dem EP ein Initiativrecht eingeräumt werden, um Verfassungsänderungen anstoßen zu können. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde diese Forderung Realität und so kündigt das EP an, dieses neue Recht auch wahrzunehmen (EP 2014: 62.; EP 2013: 9.). Des Weiteren fordert das EP im "Spinelli-Entwurf" (Art. 38), im "Herman-Bericht" (Art. 31) sowie im Bericht von Gualtieri und Trzaskowski (EP 2013a: 71.) ein Zustimmungsrecht zu künftigen Verfassungsänderungen. Im VVE soll das EP ebenfalls bei Vertragsrevisionen mitbestimmen können, jedoch zusammen mit weiteren Akteuren im Rahmen eines vor einer Regierungskonferenz stattfindenden Konvents (Art. IV-443 (2)). Das EP besitzt im VVE allerdings ein Zustimmungsrecht dahingehend, falls sich der Europäische Rat dafür entscheidet, keinen Konvent einzuberufen, da nur kleine Vertragsänderungen vorzunehmen sind (Art. IV-443 (3)). Der VVE führt ferner ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren ein, im Zuge dessen das EP bei der Überleitungsklausel ebenfalls ein Zustimmungsrecht besitzt (Art. IV-444). In Ergänzung dazu können Änderungen bezüglich der internen Politikbereiche der EU (Teil III, Titel III) ebenfalls im vereinfachten Änderungsverfahren erlassen werden, wobei das EP zwar über ein Initiativrecht, jedoch nicht über ein Zustimmungsrecht verfügt (Art. IV-445). Damit jegliche Vertragsänderungen in Kraft treten können, ist sowohl im "Spinelli-Entwurf" (Art. 84) als auch im VVE (Art. IV-443 (3)) noch die Ratifikation durch jedes Mitgliedsland notwendig. Dies ist im "Herman-Bericht" nicht explizit vorgesehen, was Ausdruck seines durchaus revolutionären Charakters, aber auch seiner inhaltlichen Unreife ist. In den drei aktuellen Berichten finden sich hinsichtlich des

Ratifikationsverfahrens bei Vertragsänderungen keine Angaben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das EP an der momentan vorgesehenen Ratifikation durch jedes Mitgliedsland festhalten will, da trotz teils anderer weitreichender Forderungen in den Berichten diesbezüglich keine Änderungsvorschläge formuliert wurden. Im VVE wird genau wie heute an der Position der Mitgliedstaaten als "Herren der Verträge" festgehalten, sodass der VVE nur in Kraft treten kann, wenn er von allen Mitgliedsländern ratifiziert wird (Art. IV-447 (1)). Im Gegensatz dazu sollte sowohl der "Spinelli-Entwurf" (Art. 82) als auch der "Herman-Bericht" (Art. 47) bereits in Kraft treten, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die eine vorgeschriebene Mehrheit der EU-Bevölkerung vertreten, die Verfassung ratifiziert haben.

Anhand dieser inhaltlichen Analyse der EP-Initiativen wird deutlich, dass das EP lediglich hinsichtlich der Methode einen Wechsel vollzogen hat, wohingegen einige inhaltliche Forderungen, wie etwa die Senkung der Hürde für ein Misstrauensvotum oder die Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und von Mehrheitsentscheidungen im Rat, weiterhin visionär sind. Gleichzeitig bleiben jedoch dringende Impulse etwa in Bezug auf die Änderung und das Inkrafttreten der Verträge aus. Zwar zieht das EP im Bericht von Gualtieri und Trzaskowski eine assoziierte Mitgliedschaft einzelner Staaten in Betracht (EP 2013a: 57.), jedoch wird dieser Gedanke nicht konsequent zu Ende gedacht. Mit der Entscheidung für Jean-Claude Juncker als KOM-Präsident gab es erstmals den "Dammbruch", wonach der Europäische Rat nicht einstimmig über einen KOM-Präsidenten entschieden hat.<sup>38</sup> Sollte es in naher Zukunft zu größeren Änderungen der Verträge kommen, erscheint angesichts der momentan vorherrschenden politischen "Großwetterlage", in der die Positionen der Mitgliedstaaten teils stark voneinander abweichen, eine einstimmige Einigung nahezu ausgeschlossen. Diese Entwicklung hätte vom EP bedacht werden müssen. Im Rahmen der Analyse wurde auch ersichtlich, dass der geforderte Machtzuwachs des EP im VVE nicht derart weitreichend ist wie in den übrigen drei Fällen. Dies ist vor allen Dingen dem Kompromisscharakter des VVE geschuldet. Denn wohingegen die anderen untersuchten Initiativen vom EP alleine ausgearbeitet wurden, musste der VVE unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren ausformuliert werden. Nichtsdestotrotz zeigt sich, dass das EP den einmal eingeschlagenen Weg der Parlamentarisierung stets weiterverfolgt und die Leitthese somit bestätigt werden kann: Die *Systemgestaltung* des EP wird maßgeblich von pfadabhängigen Prozessen und sich selbst verstärkenden *feedback* Mechanismen beeinflusst.

---

<sup>38</sup> Großbritannien und Ungarn stimmten gegen Juncker als KOM-Präsident (Euronews 2014).

So wird der einmal eingeschlagene Weg der Konstitutionalisierung stets weiter verfolgt. Dieses Ziel der Parlamentarisierung und Konstitutionalisierung verfolgt das EP heutzutage jedoch *impliziter* als in der Vergangenheit.

Die entscheidende Frage ist nun, welche (*feedback*) Mechanismen genau dazu führten, dass dieser Pfad fortdauernd weiter beschritten wurde (Thelen 1999: 399f.). Das EP wurde 1979 zum ersten Mal direkt von den europäischen Bürgern gewählt. Bis auf seine Mitwirkung im Haushaltsverfahren waren seine politischen Beteiligungsmöglichkeiten zu dieser Zeit jedoch begrenzt. Seit der Direktwahl verstand sich das EP allerdings "nicht mehr als 'parlamentarisches Forum' zum Gedankenaustausch, sondern als – zunächst schwacher, inzwischen aber ernstzunehmender – 'parlamentarischer Mitgestalter europäischer Politik' [...], der genau diese Position immer stärker zementiert und ausweitet." (Dreischer 2012: 216) So standen mit dem "Spinelli-Entwurf" 1984 insbesondere rationale Überlegungen zum Ausbau der eigenen Macht im Vordergrund, da das EP zwar nun direkt legitimiert wurde, aber damit keine neuen Mitwirkungsrechte verbunden waren. Dies beschreibt auch Klaus Hänsch, der von 1979 bis 2009 MdEP war:

"Wer ins EP gewählt wird, will nicht nur diskutieren, sondern auch entscheiden; wie das jeder andere Parlamentarier auf nationaler Ebene auch will und kann. Da das am Anfang nicht der Fall war, musste man aus parlamentarischer Selbstachtung schon für eine Stärkung der Rechte und der Einflussmöglichkeiten des EP eintreten." (Interview Hänsch, 20.12.2014)

Gleichzeitig verfolgte das EP mit dem "Spinelli-Entwurf" den Gedanken, dass eine Ausweitung der eigenen Macht das EG-System insgesamt besser legitimieren würde, da das EP ja nun direkt von den EU-Bürgern gewählt wurde (Becker/Leißle 2005: 34f.). Neben diesen macht- und demokratiepolitischen Faktoren spielte auch die Sorge des EP um das EG-System als Ganzes eine große Rolle. Denn die EG befand sich zu der Zeit in einer schwierigen Krise, wozu das EP mit dem "Spinelli-Entwurf" einen Lösungsvorschlag präsentierte, der nicht nur die eigene Machtposition ausbauen, sondern die EG wieder handlungsfähig machen sollte (Kleger et al. 2004: 67; Ponzano 2009: 43). Mit den Primärrechtsänderungen durch die EEA 1987 und den Vertrag von Maastricht 1993 erhielt das EP zwar schrittweise mehr Kompetenzen (Dreischer 2012: 215), allerdings machten diese das EP noch lange nicht zum *parlamentarischen Mitgestalter*, da etwa das legislative Mitentscheidungsverfahren auf 15 Bereiche begrenzt war (Pöttering 2001: 197f.). Deshalb kann der eigene Machtausbau weiterhin als ein ausschlaggebender Faktor in der Parlamentarisierungsstrategie der EU ausgemacht werden. Jedoch ging der im "Herman-Bericht" vorgesehene Kompetenzausbau des EP vielen MdEP zu weit (Basedahl 2000: 74f.;

Hilf 1994: 70), was mitentscheidend dafür war, dass der Verfassungsentwurf vom EP nach der Wahl 1994 nie aufgegriffen wurde. Anfang der 1990er Jahre begann die Diskussion um das Demokratie- und Legitimationsdefizit der EU, sodass ein Ausbau der Mitwirkungsrechte der europäischen Volksvertretung in der Folge nicht nur vom EP selbst, sondern von allen Akteuren im Grundsatz befürwortet wurde (Abels et al. 2010: 256ff.). So betont Dietmar Nickel, dass die Steigerung der Legitimation des EU-Systems ein stetiges Anliegen des EP ist, was über dem reinen Machtzugewinn steht:

"Es geht nicht in erster Linie darum, einen Machteinfluss zu haben, sondern um das, was auch im Vertrag steht – Artikel 10 (2) glaube ich – dass die Legitimation der EU in erster Linie über die direkt gewählten Abgeordneten des EP kommt, in zweiter Linie von den Mitgliedern des Rats [...]. Das EP ist [folglich] die erste Legitimationsquelle." (Interview Nickel, 03.12.2014)

Diese mangelnde Legitimation des EU-Systems sollte mit dem VVE behoben werden, indem das EP aufgewertet und unter anderem zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber aufsteigen sollte. Gleichzeitig muss eingeräumt werden, dass das Legitimationsdefizit zwar ein wichtiger, jedoch nicht der alleinige Grund war, der zur Einberufung des Verfassungskonvents und der Ausarbeitung des VVE führte (Jopp/Matl 2005: 21ff.). Im Zuge des Verfassungskonvents konnte das EP insbesondere bezüglich seiner Beteiligung beim künftigen Gesetzgebungsverfahren "seine Ziele sehr weitgehend" verwirklichen, wonach dieses in der Regel auf Augenhöhe mit dem Rat entscheiden sollte (Schunz 2005: 50ff.). Was sich für den "Spinelli-Entwurf" und den "Herman-Bericht" bereits beobachten ließ, setzte sich auch beim VVE fort und so war neben der Legitimationssteigerung der eigene Machtausbau ein weiterer Mechanismus, der die Parlamentarisierungsstrategie des EP definierte. Denn bereits die Einberufung des Konvents stellte ein "eindeutiges institutionelles Eigeninteresse des Europäischen Parlaments dar", wodurch die eigene Einflussposition gestärkt wurde und somit der spätere VVE einen Machtausbau des EP festschrieb (Schunz 2005: 50). Durch den Lissabon-Vertrag wurden die grundlegenden institutionellen Regelungen des VVE übernommen, sodass das EP heutzutage über eine in dieser Form noch nie dagewesene Machtfülle verfügt (Höreth 2010: 196ff.; Göler 2011: 291; Seeger 2009: 67). Dennoch strebt das EP weiterhin eine Ausweitung der eigenen Macht an, da insbesondere die Eurokrise und die dabei zu beobachtende "Vergipfelung" vieler Entscheidungen die tatsächlichen Kompetenzen des EP gravierend schwinden ließ (Scharpf 2013: 282; Habermas 2011: 81). Neben diesem Ausbau und Rückgewinn der eigenen Macht kann auch heutzutage die Legitimationssteigerung als weitere Motivation des EP ausgemacht werden. Denn in den drei Berichten und speziell im Bericht von Gualtieri und Trzaskowski wird stets betont, dass die demokratische Legitimation durch die intergouvernemental festgelegte Krisenstrategie in

Frage gestellt wurde und diese daher mittels weitreichender Reformen wieder hergestellt werden muss (EP 2013a: 1. bis 6.; 23.; 55.; 72.). So fordert das EP etwa eine demokratische Kontrolle der Troika (EP 2013a: 55.), einen Legitimationsausbau der WWU (EP 2013a: 1. bis 6.) und betont seine Mitwirkungsrechte bei Vertragsrevisionen, wodurch diese demokratisch legitimiert werden sollen (EP 2013a: 23.). Demnach ist die Macht des EP und die Legitimation der EU mit jeder Primärrechtsänderung zwar angestiegen (Dreischer 2012: 215), jedoch hat sich angesichts der Krisenmaßnahmen das Demokratie- und Legitimationsdefizit der EU gar noch verschlimmert, weshalb weiterhin institutionelle Weiterentwicklungen nötig sind, die die Macht des EP und damit auch die Legitimation der EU ausbauen. Insgesamt sind somit sowohl rationale Überlegungen zum eigenen Machtausbau als auch eine angestrebte Legitimationssteigerung des EU-Systems entscheidende Mechanismen, die dazu führen, dass das EP sich stets für eine Konstitutionalisierung der EU einsetzt.

Dass das EP an seiner Parlamentarisierungsstrategie festhält, wird also einerseits dadurch bedingt, dass die Forderungen nach mehr Macht noch lange nicht gänzlich erfüllt und das Legitimationsdefizit bei weitem noch nicht überwunden ist. Dennoch ist es erstaunlich, dass dieser Pfad trotz der nach jeder Wahl wechselnden Zusammensetzung des EP von diesem stets weiter beschritten wird. Hierfür liefert Klaus Hänsch folgende Erklärung:

"Die Sozialisationskraft des EP ist eine ungeheure. Das stellt man sich nicht so vor, aber es ist so. Ich habe im Laufe der Zeit viele Kollegen kennengelernt, die mit außerordentlicher Skepsis ins EP gekommen sind und dann begeisterte Mitstreiter und begeisterte Förderer des Machtzuwachses des Parlaments geworden sind; das dauert meistens eine halbe Legislaturperiode und dann sind sie überzeugt. Die Arbeitsweise und die Atmosphäre im Parlament erzeugen einen großen Sozialisationsdruck – auch auf die Skeptiker. Diese Erfahrung macht jeder Politiker, der ja zuerst einmal aus seinem nationalen Rahmen kommt und die nationale Arbeit und auch das nationale Parlament im Hinterkopf hat und für den sich dann herausstellt, dass die Möglichkeiten mitzuarbeiten im Europäischen Parlament viel offener sind und die Atmosphäre sehr viel aufnahmebereiter ist als das im nationalen Parlament oder in der nationalen Diskussion der Fall ist. Und das führt dazu, dass auch die Neuen sehr schnell daran interessiert sind, die Macht des Parlaments nicht nur zu halten, sondern auch zu verstärken. Das war von Anfang an so, als das Europäische Parlament praktisch bei null anfang, das darf man nicht vergessen, und das ist nach meinen Beobachtungen auch heute noch so." (Interview Hänsch, 20.12.2014)

Es zeigt sich demnach, dass das Mem beziehungsweise die Leitidee (Patzelt 2012a: 31f.) – also die Parlamentarisierung der EU – maßgeblich auf endogenen Faktoren der Institution selbst aufbaut. Die institutionelle Sozialisationskraft des EP kann daher mittels der Theorie des EI erklärt werden, wonach Mitglieder die Leitidee einer Institution bewusst an neu eintretende Mitglieder weitergeben, sodass die Institution langfristig aufrechterhalten bleibt (Patzelt 2012a: 33). Der EI baut ferner auf dem HI auf und teilt mit diesem die Annahme der Trägheit von Institutionen, welche die Übermittlung von Memen von der einen auf die andere Generation unterstützt (Lempp 2007: 391f.). Diese theoretischen Erwartungen konnten durch



die empirische Analyse bestätigt werden, da die Leitidee des EP, wie auch von Klaus Hänsch beschrieben, seit über 30 Jahren von Parlamentarier zu Parlamentarier weitergegeben und damit aufrechterhalten wird. Somit kann Hypothese 2 insgesamt verifiziert werden: Entscheidende Mechanismen zur Beibehaltung dieser Parlamentarisierungsstrategie sind zum einen rationale Überlegungen für den eigenen Machtausbau im institutionellen System der EU, wodurch zugleich die Legitimation der EU gesteigert wird, sowie zum anderen die erfolgreiche Weitergabe der Leitidee einer Konstitutionalisierung der EU an neu gewählte Parlamentarier.

Der EI geht jedoch auch davon aus, dass es bei der Sozialisation und der Weitergabe der Meme zu Abweichungen kommen kann, die sich insbesondere bei Generationswechseln vollziehen. Dies kann zum einen aufgrund von Sozialisationsdefiziten und zum anderen aufgrund von neuen und damit abweichenden Deutungsmustern erfolgen (Patzelt 2012b: 80). Die empirische Analyse demonstrierte, dass die Leitidee des EP bewahrt wird, sich jedoch die handlungsleitende Umsetzung verändert hat. Somit kam es zu einer Änderung des epimemetischen Systems. Dass diese Veränderung am epimemetischen System auch tatsächlich umgesetzt wurde, ist darauf zurückzuführen, dass durch die Änderung dennoch die Leitidee und die Grundstruktur aufrechterhalten blieb und sich aus der Änderung zugleich Vorteile innerhalb der Umwelt ergaben (Patzelt 2012a: 29f.), worauf im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird. Insofern wurde die Modifikation bewusst und nicht aufgrund von Weitergabefehlern vollzogen. Denn das EP "hat zur Kenntnis nehmen müssen, dass ein Verfassungsentwurf in zwei Volksabstimmungen gescheitert ist" (Interview Hänsch, 20.12.2014). In der Folge richtete das EP sein epimemetisches System neu aus, indem es mittlerweile seine Leitidee einer Konstitutionalisierung und Parlamentarisierung der EU nicht mehr *explizit*, sondern *implizit* zu verwirklichen versucht.

Dieser mittels einer Änderung des epimemetischen Systems vollzogene Wechsel vom visionären zum gemäßigten *Systemgestalter* wurde aufgrund folgender Faktoren begünstigt: Zunächst ist hier die bereits erwähnte Ablehnung des VVE durch zwei Referenden zu nennen, was als *critical juncture* zu begreifen ist. Aufgrund dieses *exogenous shock* (Thelen 2003: 212) wurde ein Wandel des epimemetischen Systems des EP möglich, da die institutionellen Beschränkungen im Rahmen dieser Krise aussetzten (Van Hooren et al. 2014: 607; Mahoney 2000: 513) und das EP daher eine Abzweigung seines bisher beschrittenen Weges vornehmen konnte. Dieser Wandel ist allerdings nicht allzu fundamental, schließlich bleibt die Leitidee und die Grundstruktur weiter aufrechterhalten. Doch das Konzept der *critical junctures* kann

den Wandel des EP nicht vollständig erklären und bleibt an dieser Stelle zu oberflächlich. Deshalb wurden in Kapitel 3 ergänzend hierzu die Ideen des EI, genauer die Nische und die *Fitness* einer Institution vorgestellt, die die im Zuge einer Krise erfolgenden Maßnahmen erklären können. Demnach sind Institutionen und speziell Parlamente enorm von der Akzeptanz ihrer Nische abhängig. Will das Parlament also weiter existieren, muss es sich an seine Nische anpassen (Lempp 2007: 380ff.). Zur Nische des EP zählen insbesondere die EU-Bürger, da es von diesen direkt legitimiert wird, sowie die Nationalstaaten, schließlich entscheiden diese als "Herren der Verträge" über weitere Kompetenzgewinne des EP (Dreischer 2012: 221ff.). Dadurch dass der VVE am Widerstand der Bürger Frankreichs und der Niederlande scheiterte und sich in der Folge keine europaweite Bevölkerungsmehrheit für eine Ratifizierung des VVE fand, passte sich das EP den neuen Anforderungen seiner Nische an und nahm seither Abstand von einer *expliziten Konstitutionalisierung* der EU. Da solche "Niscenturbulenzen" immer wieder auftreten können, ist es besonders wichtig, dass das epimemetische System und auch die Sozialisation der Neumitglieder wandlungs- und anpassungsfähig bleibt, um auf diese veränderten Erwartungen reagieren zu können (Patzelt 2012b: 89f.). Damit das "Überleben" einer Institution gesichert wird, ist deren *Fitness* entscheidend. Eine *fitte* Institution ist zum einen an ihre Nische angepasst und zum anderen kann sie auf "Niscenturbulenzen" entsprechend reagieren, sodass die Passung mit der Nische wiederhergestellt wird (Lempp 2007: 397). Das EP demonstrierte anhand der korrekten Wahrnehmung des Nischenwandels sowie anhand der darauf folgenden Anpassung, dass es über einen hohen *Fitness*grad verfügt, da es seine Existenz sichern will. Wohingegen also das Konzept der *critical junctures* lediglich annimmt, dass es bei einer Krise zu einer Verzweigung des Weges kommt, kann durch die Konzepte der Nische und der *Fitness* einer Institution erklärt werden, warum es zu einer Verzweigung des Weges kommen *musste*: Mit dieser Anpassung sicherte das EP sein "Überleben".

Im Zuge der empirischen Analyse wurde aufgezeigt, dass Krisen immer einen hohen Einfluss auf die *Systemgestaltung* des EP hatten. So war die Eurosklerose für die Ausarbeitung des "Spinelli-Entwurfs" mit verantwortlich und auch die bereits 1992 mit dem ablehnenden Referendum Dänemarks zum Vertrag von Maastricht beginnende und bis heute andauernde Legitimations- und Demokratiekrise der EU wirkte ebenfalls auf den "Herman-Bericht" und den VVE ein. Im Falle des "Herman-Berichts" löste die Krise jedoch nicht einen Impuls zur Verabschiedung des Verfassungsentwurfs aus, sondern war vielmehr mit ein Grund für dessen Zurückverweisung an den zuständigen Ausschuss. Anders verlief es beim VVE. Hier wirkte die Krise genau wie 1984 als Katalysator und nicht als Bremse des Verfassungsentwurfs,

wenngleich die im Anschluss an die zwei ablehnenden Referenden einsetzende Verfassungskrise eine Ratifikation des VVE durch alle Mitgliedstaaten verhinderte. Natürlich beeinflusst die heutige Eurokrise, die gar als Existenzkrise der EU ausgelegt werden kann (Kaeding 2013: 427ff.), ebenso die *Systemgestaltung* des EP. Die von MdEP geführte Spinelli-Gruppe gründete sich in Reaktion auf die Krise und legte mit dem EGG eine mögliche Lösung zu deren Überwindung vor: "Die neue Spinelli-Gruppe ist geboren worden durch die Finanzkrise, wo wir gesehen haben, dass immer mehr intergouvernementale Methoden gewählt werden und nicht die Europahauptstädte, sondern die nationalen Hauptstädte das Regiment übernommen haben." (Interview Leinen, 12.02.2014) Allerdings gelang es der Spinelli-Gruppe nicht, die Mehrheit des EP für ihre im EGG anvisierte Idee einer *expliziten Konstitutionalisierung* zu gewinnen, was Andrew Duff als federführender Autor des EGG und damaliges AFCO-Mitglied auch auf die Eurokrise zurückführt: "I was so frustrated by this present parliament which is not progressive, not ambitious and far too constrained by the financial crisis. If you compare this parliament to the parliament in 1984 – thirty years ago – you can see a real decline in federal thought and action." (Interview Duff, 13.02.2014) Folglich ist die Eurokrise zusammen mit einer weiteren *critical juncture*, der 2005 einsetzenden Verfassungskrise, ein ausschlaggebender Grund dafür, dass das EP im Vergleich zu 1984, wo es noch avantgardistisch die erste von einer EU-Institution "voll ausformulierte europäische Verfassung" (Bieber 2009: 23) vorlegte, dreißig Jahre später von der Idee einer *expliziten Konstitutionalisierung* abgerückt ist und sich somit an seine Nische angepasst hat. Aufgrund der in ihrem Verlauf auftretenden Euro- und Europaskepsis, die sich auch bei den Wahlergebnissen der letztjährigen Europawahl ausdrückte, hat die jetzige Krise demnach ähnlich wie 1994 eine hemmende anstatt eine anschiebende Wirkung auf die Realisierung einer europäischen Verfassung. Zwar wurden im Laufe der Eurokrise auch eine Vielzahl von Reformen umgesetzt, die die europäische Integration vertieften (Beichelt/von Ondarza 2011: 17f.), jedoch nahm das über einen hohen *Fitnessgrad* verfügende EP aufgrund des aus der Verfassungs- und Eurokrise resultierenden insgesamt EU-skeptischen Klimas Abstand von der Leitidee einer *expliziten Konstitutionalisierung*. Diese Tatsache verdeutlicht, dass Krisen und Leitbilder eng miteinander verflochten sind:

"Krisensituationen stellen bisherige Visionen, Zukunftsvorstellungen und Leitbilder auf die Probe, sie testen die Sinnhaftigkeit von Ideen und Plänen und prüfen das in Leitbildern angelegte Lösungs- und Gestaltungspotential. Krisen einerseits und abstrakte Zukunftsvisionen und Leitbilder andererseits bilden zwei konstitutive Merkmale des europäischen Integrationsprozesses. Dabei können Krisen die Kreierung, Veränderung und Durchsetzung von Leitbildern fördern oder hemmen und somit die Wirkungsweise und Intensität von Leitbildern beeinflussen." (Boháčiková/Leiß 2013:140)

Das Leitbild einer Parlamentarisierung und Konstitutionalisierung der EU wurde, wie bereits beschrieben, allerdings nicht aufgegeben. Das EP wechselte lediglich die Methode zu dessen Durchsetzung. Dass sich das EP an die kriseninduzierte "Niscenturbulenz" anpasste, hängt vor allen Dingen mit dessen zunehmender Machtfülle zusammen. Wie aus den Schaubildern 1 und 2 hervorgeht, strebte das EP bereits seit seiner ersten Direktwahl bis zum Scheitern des VVE stets eine *explizite Konstitutionalisierung* an, wohingegen die Mitgliedstaaten als "Herren der Verträge" dieses Ziel erst mit dem VVE realisieren wollten. Das politische Klima der Nische des EP war 1984 und 1994 demnach nicht förderlich für eine *explizite Konstitutionalisierung* der EU, dennoch erarbeitete das EP in dieser Zeit zwei Verfassungsentwürfe. Die Macht des EP liefert hierzu die passende Erklärung. Denn 1984 wurde das EP zwar direkt von den europäischen Bürgern gewählt, besaß mit Ausnahme des Haushaltsverfahrens jedoch keine weitreichenden Beteiligungsmöglichkeiten (Dreischer 2012: 216) und konnte daher frei von jeglichen Zwängen visionäre Forderungen stellen, ohne sich an seine Nische anzupassen. Dies änderte sich mit der EEA und insbesondere mit dem Vertrag von Maastricht, der für 15 Anwendungsbereiche das legislative Mitentscheidungsverfahren einführt (Pöttering 2001: 197f.). Auffällig ist somit, dass das EP 1984, als es geschlossen für eine europäische Verfassung eintrat, über deutlich weniger Macht verfügte als dies 1994 der Fall war, wo es den Verfassungsentwurf an den zuständigen Ausschuss zurückverwies. Nina Basedahl führt diese Entwicklung ebenfalls auf die "Aufwertung auf der Ebene der Verträge" zurück, womit "ein anderes Selbstverständnis des Europäischen Parlaments einher[ging]. Das Parlament ist nachdenklicher geworden, weniger selbstsicher. Auch auf der Ebene der Zielvorstellungen zeichnete sich eine Wende ab. Die Tendenz ging in Richtung weniger radikaler Vorstellungen, eher in Richtung gemäßigerer Ziele und einer grundsätzlichen Anerkennung der mitgliedstaatlichen Ebene." (Basedahl 2000: 76f.) Mit der gestiegenen Macht passte sich das EP also immer mehr dem politischen Klima der Nische an und entschied sich schlussendlich für eine Zurückverweisung des Verfassungsentwurfs an den Ausschuss. Diese zunehmende Passung zwischen dem EP und den Mitgliedstaaten setzte sich mit dem VVE fort. Denn nun traten beide Seiten für eine *explizite Konstitutionalisierung* ein, wodurch das EP auf seinem bisher unvollendeten Weg weiter voranschritt und die Mitgliedstaaten diesem Weg mittlerweile folgten. Das EP wurde im Verfassungskonvent, der den VVE vorbereitete, erstmals gleichberechtigt an der *Systemgestaltung* beteiligt, was dessen erneuten Machtzuwachs widerspiegelt. Da das mit den Verträgen von Amsterdam und Nizza abermals aufgewertete EP nun direkt an der Formulierung des VVE beziehungsweise des darauf aufbauenden Konventsentwurfs

mitwirkte, agierte dieses im Vergleich zu seinen bisherigen Verfassungsentwürfen pragmatischer und ging schlussendlich einige Kompromisse mit den anderen am Konvent beteiligten Akteuren ein. Diese "Zähmung" war hinsichtlich der Realisierungschancen des VVE auch notwendig und bezog sich zugleich nur auf manche inhaltliche Punkte, wohingegen das übergeordnete, visionäre Ziel weiterhin eine europäische Verfassung blieb, die ja auch von den Mitgliedstaaten anvisiert wurde. Aufgrund seiner direkten Beteiligung am Verfassungskonvent und seiner Teilnahme an der anschließenden Regierungskonferenz wurde eine Anpassung an die Nische immer wichtiger, schließlich stand das erstarkte EP nun ja auch mit in der Verantwortung für das tatsächliche Gelingen des Verfassungsprojekts. Denn anstatt "von außen" einen eigenen visionären Verfassungsentwurf einzubringen, wie es 1984 und 1994 der Fall war, musste sich das EP beim Konvent mit den anderen Akteuren einigen und daher immer weiter an seine Nische anpassen. Angesichts der Ablehnung des VVE durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden passten sich sowohl die Mitgliedstaaten als auch das EP dieser "Niscenturbulenz" an und rückten von einer *expliziten Konstitutionalisierung* ab. Wie bereits beschrieben, gewannen die EU-Bürger als Nische erst mit der Direktwahl 1979 unmittelbar an Bedeutung. Diese Beziehung hat sich im Laufe der Jahre und im Zuge des Machtzuwachses des EP intensiviert, denn so hat das EP "die Verantwortung, die EU so zu gestalten, wie es auch den ausgedrückten Wünschen der Bürger entspricht." (Interview Nickel, 03.12.2014) Das Verhältnis zwischen der Responsivität gegenüber den Bürgern (der Nische) und dem von den Bürgern teils losgelösten, eigenen Gestaltungsspielraum ist für Parlamente stets ein Drahtseilakt, der allerdings, genau wie 1994, auch elf Jahre später zugunsten einer Anpassung an die Nische entschieden wurde. Dies hängt damit zusammen, dass mit der zunehmenden Macht auch die Verantwortung und Einlösungspflicht des EP gegenüber den Bürgern steigt (Interview Wieland, 29.12.2014), sodass dieses sich insbesondere bei strittigen und weitreichenden Fragen mittlerweile stärker an die Nische anpasst. Die empirische Untersuchung verdeutlichte den mit jeder Vertragsreform verwirklichten Machtzugewinn des EP, welcher im Vertrag von Lissabon kulminierte (Göler 2011: 291; Höreth 2010: 196ff.; Seeger 2009: 67). Dieser Reformvertrag sichert dem EP erstmals formale, vertragliche Macht in der *Systemgestaltung* der EU zu, indem dieses etwa auch Initiativen zu Vertragsänderungen einbringen und an einem Vertragsänderungen vorbereitenden Konvent teilnehmen kann (Art. 48 EUV). Die gesteigerte Macht wird auch dadurch ausgedrückt, dass das EP heutzutage gleichberechtigter Mitgesetzgeber ist, da das Mitentscheidungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgewertet und auf weitere Politikbereiche ausgeweitet wurde.

Diese Kompetenzfülle führt folglich dazu, dass das EP im Vergleich zu 1984 über eine größere Verantwortung und Fallhöhe verfügt. Konnte das EP zuvor relativ unbeschwert visionäre Forderungen ausarbeiten, gilt es heutzutage diese auch umzusetzen, da das EP mittlerweile über die entsprechenden Durchsetzungsmöglichkeiten verfügt, wie auch Rainer Wieland anerkennt:

"Nun, der, der tatsächliche Macht hat, der ist in dem Maße wie er Macht hat auch in der Haftung, dass die Visionen, die er hat, auch eingelöst werden. [...] Also ich sage nicht, dass wir keine Visionen mehr haben, sondern wir sind eben auch einlösungspflichtig. Und dann hört es halt auf, dass ich Latten auflege, über die nur die Anderen darüber springen müssen. Ich muss ja auch selber darüber springen können." (Interview Wieland, 29.12.2014)

Diese Einlösung von großen Visionen kann angesichts des gegenwärtigen EU-skeptischen Klimas nicht garantiert werden, weshalb das EP von einer *expliziten Konstitutionalisierung* abgerückt ist. Klaus Hänsch schließt sich dieser These an, indem er Folgendes ausführt:

"Ich habe da auch früher schon gesagt, je mächtiger das EP wird, desto mehr wird es auf die Stimmung in den Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen müssen. Ich kann mich ja selbst an die Stimmung am Anfang erinnern, da war das sehr viel einfacher und auch beliebter zu sagen, wir müssen mal ein paar Vorschläge machen und die Visionen entwickeln. Heute müssen die knochenhart an Gesetzen arbeiten; das brauchten wir am Anfang damals nicht. Dass es die heutigen Abgeordneten müssen, finde ich entschieden besser. Dafür haben wir ja dieses Parlament." (Interview Hänsch, 20.12.2014)

Das EP strebt heute unter anderem auch deshalb inkrementelle Reformen und keinen erneuten Versuch eines *big bang* an, weil viele seiner Forderungen bereits erfüllt wurden und es nun gilt, die noch fehlenden Details zu regeln, um ein Fundament zu haben, "auf dem die visionären Ideen getragen werden." Visionen müssen somit dennoch weiter "im Auge behalten werden, aber wir haben zu viele Visionäre, die sich zu fein sind für das Tagesgeschäft", wie Rainer Wieland als AFKO-Mitglied feststellt (Interview Wieland, 29.12.2014).

Insgesamt verstärkt somit der immense Machtzuwachs des EP, der mit dem Vertrag von Lissabon seinen bisherigen Höhepunkt erreichte, die Anpassung des EP an seine Nische, weshalb es sich vom visionären zum gemäßigten *Systemgestalter* gewandelt hat und Hypothese 3 daher ebenfalls bestätigt werden kann: Das EP wandelt sich vom visionären zum gemäßigten *Systemgestalter*. Diese "Zähmung" des EP ist maßgeblich auf dessen Machtanstieg im Zuge der Vertragsänderungen sowie auf den hohen *Fitnessgrad* des EP zurückzuführen, wodurch dieses insgesamt zu einem etablierten Akteur in der *Systemgestaltung* wird.

Dass sich das EP als *Systemgestalter* etabliert hat, bedeutet nicht automatisch, dass alle EP-Initiativen auf breite Zustimmung bei den anderen Akteuren stoßen oder von diesen überhaupt aufgegriffen werden – so blieb etwa eine offizielle Reaktion der Mitgliedstaaten auf die drei

analysierten EP-Berichte aus – jedoch ist das EP heutzutage formal an der *Systemgestaltung* beteiligt, sodass dieses sich der gewachsenen Verantwortung annimmt und sich daher an das gegenwärtige politische Klima anpasst.

## **7. Schlussfolgerung: Wer Visionen hat, soll zum Arzt gehen?**

"Wer Visionen hat, soll zum Arzt gehen". Dieses berühmte Zitat geht auf Altkanzler Helmut Schmidt zurück und beschreibt dessen pragmatisches Politikverständnis (Di Lorenzo 2010). Ist das EP auf dem besten Wege, sich diesem Ausspruch anzuschließen? In der Einleitung wurde der Eindruck erweckt, dass man diese Frage angesichts der ersten, oberflächlichen Betrachtung sofort bejahen möchte, schließlich erscheint das EP im Zuge der Eurokrise zunehmend zurückhaltend und zahm, wenn es um weitere Reformen des EU-Systems geht. Da das EP in der Vergangenheit visionär eigene Verfassungsentwürfe ausgearbeitet hat, legte die vorliegende Arbeit den Fokus auf eben diese und hatte das Ziel, durch einen Vergleich mit der Position des EP zu Ende der 7. Legislaturperiode Aufschlüsse über die Forschungsfrage zu erhalten, ob sich das EP vom visionären zum gemäßigten *Systemgestalter* entwickelt hat. Im Zuge dessen ist zunächst festzustellen, dass die großen Verfassungsentwürfe des EP, die 1984 mit dem "Spinelli-Entwurf" ihren Anfang nahmen seit 2005 von der Agenda verschwunden sind und so wurde durch die empirische Analyse ebenso nachgewiesen, dass das EP tatsächlich einen Wandel vom visionären zum gemäßigten *Systemgestalter* durchlaufen hat. Diese Entwicklung wurde maßgeblich von der zunehmenden Machtfülle und der *Fitness* (Lempp 2007: 397) des EP beeinflusst, sodass dieses sich als *Systemgestalter* etabliert hat. Insgesamt verfolgt das EP allerdings weiterhin das Ziel einer Konstitutionalisierung und Parlamentarisierung der EU. Dieses wird nun vielmehr *implizit* als *explizit* zu erreichen versucht, sodass das EP inhaltlich weiterhin visionäre Vorstellungen zur Zukunft der EU ausarbeitet, sich jedoch die Methode beziehungsweise das epimemetische System (Patzelt 2012a: 29f.) gewandelt hat und das EP daher am Ende der 7. Legislaturperiode eine *implizite* anstatt eine *explizite Konstitutionalisierung* der EU anstrebt. Zusammenfassend lässt sich somit ein pfadabhängiger Prozess (Pierson 2004: 10) in der *Systemgestaltung* des EP nachzeichnen, der sowohl vom Ausbau der eigenen Macht als auch von einer dadurch erhofften Legitimationssteigerung des EU-Systems angetrieben wird. Daneben spielt die institutionelle Sozialisation der MdEP und die Weitergabe der Leitidee einer Parlamentarisierung der EU an die neu gewählten Abgeordneten eine große Rolle, damit der mit dem "Spinelli-Entwurf" 1984 eingeschlagene Weg bis heute weiter beschritten wird.

Abgesehen von seinen geradezu revolutionären Verfassungsentwürfen versuchte das EP Anfang der 1980er und 1990er Jahre seine Ziele zeitgleich mittels einer "Politik der kleinen Schritte" zu realisieren. So erarbeitete das EP 1981 insgesamt acht Reformberichte, die unter anderem die Rolle des EP in der Gesetzgebung und seine Beziehungen mit den anderen EU-Institutionen und den nationalen Parlamenten thematisierten (Garthe 1989: 29ff.). Zehn Jahre später setzte es diese Doppelstrategie fort, sodass neben der Ausarbeitung des "Herman-Berichts" das EP die Maastrichter Regierungskonferenz ebenfalls mit drei vom Institutionellen Ausschuss erstellten Berichten begleitete, wenngleich es in den Verhandlungen nicht formell einbezogen wurde. Im Zuge dessen forderte das EP etwa eine Mitentscheidung bei der Gesetzgebung, ein eigenes Initiativrecht, eine engere politische Union und die Einführung des Subsidiaritätsprinzips (Große Hüttmann 2005: 39f.). Ferner wirkte das EP nach der Fertigstellung des "Herman-Berichts" auch an der Evaluierung und Lösung der offenen Probleme des Vertrags von Maastricht mit, weshalb das EP auch hier "einen Prozess der kleinen Schritte parallel zu dem gedanklich weiter ausgreifenden Prozess unterhielt." (Interview Nickel, 03.12.2014) Die vorliegende Arbeit konzentrierte sich ausschließlich auf die ausgearbeiteten Verfassungsinitiativen des EP und vernachlässigte dabei die parallel dazu laufende "Politik der kleinen Schritte". In zukünftigen Forschungsvorhaben wäre es nun interessant zu untersuchen, inwiefern diese Berichte Niederschlag in den Verfassungsentwürfen gefunden haben und ob diese größere unmittelbare Erfolge hatten als die beiden Entwürfe, die in ihrer ursprünglichen Form nie realisiert wurden. Michael Garthe kommt in seiner 1989 veröffentlichten Studie jedoch zu dem Schluss, dass auch die Reformvorhaben mittlerer und kleiner Reichweite insgesamt negativ zu bewerten sind, da sie in der Summe nicht das gewünschte Ergebnis erzielten, obwohl sie teilweise tatsächlich umgesetzt wurden (Garthe 1989: 31). Als weitere Einschränkung der vorliegenden Arbeit ist festzuhalten, dass zwar die Auswirkungen der jeweiligen EP-Initiativen dargestellt wurden, im Gegensatz zu anderen Studien (Basedahl 2000; Corbett 1998; Duff 2003; Große Hüttmann 2005; Schunz 2005) der faktische Erfolg der EP-Vorschläge jedoch nicht unmittelbar den Schwerpunkt der Arbeit bildete. Da die Arbeit lediglich die Position des EP berücksichtigte, wäre es in Bezug auf weitere Forschungsarbeiten gewinnbringend, die Entwicklung der Standpunkte weiterer Akteure in der *Systemgestaltung* der EU, vor allen Dingen die der Mitgliedstaaten und der KOM, zu analysieren, weil speziell die Mitgliedstaaten als "Herren der Verträge" über den Erfolg der EP-Vorschläge entscheiden.

Obwohl das EP Anfang der 1980er und 1990er also eine Doppelstrategie verfolgte, gilt es festzuhalten, dass dieses zu dieser Zeit dennoch im Kern die Vision einer *expliziten*



*Konstitutionalisierung* der EU im Sinne hatte, denn das EP "mußte vor sich selbst, aber auch in den Augen vieler Bürger unglaubwürdig werden, wenn es sich weiterhin auf Reformpläne kurzer Reichweite beschränkte, deren Erfolgslosigkeit geradezu programmiert war." (Garthe 1989: 41) Ferner trat das EP im Zuge des Verfassungskonvents ausschließlich für die Realisierung einer *expliziten Konstitutionalisierung* der EU ein, sodass sich in der *Systemgestaltung* des EP in der Vergangenheit eine Kontinuitätslinie ziehen lässt, wonach dieses stets die Umsetzung einer europäischen Verfassung forderte, wenngleich als Absicherung dazu mitunter ebenso kleinere Reformberichte ausgearbeitet wurden. Das neue an der heutigen Position des EP ist daher, dass es sich lediglich auf die Erarbeitung von Reformberichten konzentriert, ohne zugleich große Entwürfe für eine Verfassung vorzulegen. Aufgrund dessen ist der Wandel zum gemäßigten *Systemgestalter* eine neue zu beobachtende Tatsache. Trotz seines jetzigen pragmatischeren Vorgehens zur Durchsetzung seiner Ziele formuliert das EP weiterhin inhaltlich visionäre Ideen, weshalb der Ausspruch von Altkanzler Schmidt nicht gänzlich die Auffassung des EP wiedergibt. Allerdings muss festgehalten werden, dass sich das EP angesichts seiner enormen Aufwertung durch den Vertrag von Lissabon mittlerweile eher auf das politische "Tagesgeschäft" und die normale Gesetzgebung konzentriert. Denn es gilt nun zu beweisen, dass es seiner neuen Rolle gerecht werden kann, um weiterhin von den anderen Akteuren auch in der *Systemgestaltung* ernst genommen zu werden (Interview Hänsch, 20.12.2014).

Dieser Fokus auf die Erfüllung seiner neuen alltäglichen Aufgaben ist einerseits aufgrund der soeben ausgeführten Gründe sicherlich nachvollziehbar, andererseits wurde insbesondere anhand des "Spinelli-Entwurfs" demonstriert, welche enorme langfristige Wirkung vom Reformmotor des EP ausgehen kann. Besteht somit in der vorgenommenen Konzentration auf das politisch Machbare nicht gerade die Gefahr, dass die progressive Innovationskraft des EP, auf dem das heutige EU-Vertragswerk fußt, vollends verloren geht? Denn wenngleich die analysierten Verfassungsentwürfe in ihrer Gesamtheit nie umgesetzt wurden, hatten sie speziell auf langfristige Sicht teils immense Folgen und lieferten stets Ideen für die Weiterentwicklung der EU. Klaus Hänsch hält dem entgegen, dass es "wieder Situationen geben [wird], gesamtpolitischer Art in Europa, die eine größere politische und institutionelle Vision brauchen und an dieser Diskussion wird sich auch das Parlament beteiligen. [...] Mehr noch: Die Diskussion wird noch immer im Europäischen Parlament beginnen. Ich bin sehr sicher und gelassen, dass es seine Rolle nicht verliert." (Interview Hänsch, 20.12.2014) Zieht man die Ergebnisse der Wahlen zum achten EP hinzu, die populistischen sowie links- und rechtsextremen Parteien Stimmenzuwächse bescherten (Niedermayer 2014: 22), scheint eine

Rückkehr des EP zur *expliziten Konstitutionalisierung* in naher Zukunft ausgeschlossen. Wie beschrieben, bedeutet dies jedoch nicht, dass damit die Innovationskraft des EP unmittelbar schwindet oder dieses keine Visionen mehr entwickelt, schließlich wurde die Leitidee des EP bislang stets erfolgreich an die neu eingetretenen MdEP weitergegeben (Interview Hänsch, 20.12.2014). Im Rahmen der Arbeit kann allerdings nicht verlässlich vorausgesagt werden, wie sich die *Systemgestaltung* des EP in Zukunft entwickeln wird. Denn der theoretische Rahmen des HI und EI eignet sich zwar hervorragend, um Entwicklungen nachzuzeichnen, Prognosen lassen sich damit freilich nur eingeschränkt treffen (Bulmer 2009: 320; Mahoney 2000: 513), da aus der Vergangenheit keine Zwangsläufigkeit für die Gegenwart und Zukunft abgeleitet werden kann (North 1990: 98f.). Der Wahlausgang in Griechenland und die Forderungen der neuen griechischen Regierung zeugen davon, dass die europäischen Reformbemühungen noch lange nicht am Ende angekommen sind und sich somit die *Systemgestaltung* in konstanter Bewegung befindet. Es bleibt zudem abzuwarten, wie die Wahl in Großbritannien im Mai dieses Jahres ausgehen und ob es in der Folge tatsächlich zu Neuverhandlungen der europäischen Verträge und zu einem Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der EU kommen wird. Im Februar 2014 zeigte sich Andrew Duff überzeugt davon, dass es im Juni oder Juli 2015, also kurz nach den britischen Wahlen, einen Konvent geben wird, der rund zwei Jahre, bis zu den französischen Wahlen im Mai 2017, anhalten wird (Interview Duff, 13.02.2014). Auch der Vizepräsident des EP, Rainer Wieland, ist der Ansicht, dass "wir über kurz oder lang über Vertragsänderungen nicht herum kommen" (Interview Wieland, 29.12.2014), gegenwärtig "versuchen wir jedoch Weiterentwicklungen unterhalb der Schwelle von Vertragsänderungen zu realisieren" (Hintergrundgespräch Wieland, 15.01.2015). Somit besteht Grund zu der Annahme, dass das EP den in dieser Analyse nachgewiesenen Weg einer *impliziten Konstitutionalisierung* auch zukünftig beschreiten wird, zumal die Macht des EP voraussichtlich weiterhin zunehmen und sich das politische Klima nicht allzu bald ändern wird, sodass sich das EP daran anpasst. Diese Vermutung wird dadurch bestärkt, dass sich der AFCO momentan im Schwerpunkt mit einer Überarbeitung der Geschäftsordnung mittels derer die Stellung der Fraktionen gestärkt werden soll sowie mit dem seit dem Vertrag von Lissabon existierenden Auftrag einer Modifikation des Wahlrechts zum EP befasst anstatt mit einem erneuten großen Verfassungsentwurf (Interview Wieland, 29.12.2014).

## Literaturverzeichnis

- Abels, Gabriele/Oesterle, Frieder, 2014: Von Krokodilen, Hebammen und großen Männern: Spinellis Erben und ihr Plädoyer für ein föderalistisches und post-nationales Europa, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2014, Baden-Baden, S. 476-491.
- Abels, Gabriele/Eppler, Annegret, 2011: Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil: Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011, Baden-Baden, S. 457-470.
- Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Träsch, Jennifer, 2010: Zum "Demokratiedefizit" der EU - und wie es sich (nicht) abbauen lässt, Der Bürger im Staat 60 (3), Themenheft "Europa konkret - wie die EU funktioniert", S. 256-264.
- Alber, Siegbert, 1994: Die Entwürfe des Europäischen Parlaments für eine europäische Verfassung: <http://europainstitut.de/fileadmin/schriften/248.pdf> (Zugriff: 21.06.2014).
- Amtsblatt der Europäischen Union (EU), 2010: Interinstitutionelle Vereinbarung. Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, (L 304/47), S. 47-62.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (EG), 1990: Entschließung vom 11.7.1990 zu den Leitlinien des Europäischen Parlaments für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union, (ABl. C 231 vom 17.9.1990), Berichtersteller: Emilio Colombo, (A3-165/90), S. 91-97.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (EG), 1984: Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (84/C 77/02), S.32-54.
- Arthur, Brian, 1994: Increasing returns and path dependence in the economy, Ann Arbor.
- Aspinwall, Mark/Schneider, Gerald, 2000: Same menue, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration, European Journal of Political Research, 38 (1), S. 1-36.
- Basedahl, Nina, 2000: Einflußnahme bei begrenzter Partizipation: die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Regierungskonferenz 1996/97, Baden-Baden.
- Beck, Ulrich, 2012: Das deutsche Europa: neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Berlin.
- Becker, Peter/Leiß, Olaf, 2005: Die Zukunft Europas: Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden.

- Behnke, Joachim/Baur, Nina/Behnke, Nathalie, 2010: Empirische Methoden der Politikwissenschaft, Paderborn.
- Beichelt, Timm/von Ondarza, Nicolai, 2011: Von der Schulden- zur Integrationskrise? Euro-Krisenmanagement und europäische Integrationsdynamik, in: MES-Perspektiven 1/2011, S. 15-21: [http://www.kuwi.europa-uni.de/de/studium/master/es/MES-Publikationen/MES-Perspektiven/MES-Persp\\_1\\_2011.pdf](http://www.kuwi.europa-uni.de/de/studium/master/es/MES-Publikationen/MES-Perspektiven/MES-Persp_1_2011.pdf) (Zugriff: 11.09.2014).
- Bieber, Roland, 2009: Der Spinelli – Vertragsentwurf: Restbestand aus besseren Zeiten oder Anstoss zur Einigung über eine Verfassung?, in: Europäisches Parlament/Generaldirektion Interne Politikbereiche (Hg.): Altiero Spinelli – ein europäischer Föderalist, PE 410.673, Brüssel, S. 19-24.
- Bieling, Hans-Jürgen, 2014: Europäische Austeritätspolitik – Ein Beispiel für die Exekutivlastigkeit des europäischen Entscheidungsprozesses?, in: Deutschland & Europa, 67, S. 44-49.
- Blackmore, Susan, 2000: Die Macht der Meme oder die Evolution von Kultur und Geist, Heidelberg.
- Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius, 2007: Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden.
- Boháčiková, Michaela/Leiß, Olaf, 2013: Das Ende aller Visionen? Zur Bedeutung von Leitbildern im europäischen Integrationsprozess in Krisenzeiten, in: Eppler, Annegret/Scheller, Hendrik (Hg.): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration: Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden, S. 141-164.
- Bolaffi, Angelo, 2014: Deutsches Herz. Das Modell Deutschland und die europäische Krise, Stuttgart.
- Brok, Elmar, 2003: Der Europäische Verfassungskonvent, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.): Auslandsinformationen, 1, S. 14-28: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_1479-544-1-30.pdf?030624121649](http://www.kas.de/wf/doc/kas_1479-544-1-30.pdf?030624121649) (Zugriff: 19.06.2014).
- Brugmans, Hendrik, 1987: In Memoriam Altiero Spinelli (1907-1986): föderalistischer Denker und Militant, integration, 10 (1), S. 3-15.
- Brunsson, Nils, 2002: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations, Kopenhagen.
- Brunsson, Nils/Olsen, Johan, 1993: The Reforming Organization, London.
- Bulmer, Simon, 2009: Politics in Time meets the politics of time: historical institutionalism and the EU timescape, Journal of European Public Policy, 16 (2), S. 307-324.
- Bulmer, Simon, 1998: New institutionalism and the governance of the Single European Market, Journal of European Public Policy, 5 (3), S. 365-386.

- Bulmer, Simon, 1994: Institutions and policy change in the European communities: the case of merger control, *Public Administration*, 72 (3), S. 423–444.
- Burgess, Michael, 1986: Altiero Spinelli, Federalism and the EUT, in: Lodge, Juliet (Hg.): *European Union: The European Community in Search of a Future*, Basingstoke, S. 174-185.
- Cameron, David, 2013: EU speech at Bloomberg: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (Zugriff: 11.09.2014).
- Capoccia, Giovanni/Kelemen, Daniel, 2007: The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, *World Politics*, 59 (3), S. 341-369.
- Cardozo, Rita/Corbett, Richard, 1986: The Crocodile Initiative, in: Lodge, Juliet (Hg.): *European Union: The European Community in Search of a Future*, Basingstoke, S. 15-45.
- Christiansen, Thomas/Reh, Christine, 2009: *Constitutionalizing the European Union*, Basingstoke.
- Christiansen, Thomas/Falkner, Gerda/Jørgensen, Erik, 2002: Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining, *Journal of European Public Policy*, 9 (1), S. 12-32.
- Cohn-Bendit, Daniel/Verhofstadt, Guy, 2012: *Für Europa! Ein Manifest*, München.
- Corbett, Richard, 1998: *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke.
- Cromme, Franz, 1995: Der Verfassungsentwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments von 1994, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 3/1995, S. 256-261.
- Darwin, Charles, 2000 [1859]: *Über die Entstehung der Arten durch natürliche Zuchtwahl oder die Erhaltung der begünstigten Rassen im Kampfe um's Dasein*, Köln.
- David, Paul, 1986: Understanding the Economics of QWERTY: The Necessity of History, in: Parker, William (Hg.): *Economic History and the Modern Economist*, London, S. 30-49.
- Dawkins, Richard, 1978: *Das egoistische Gen*, Berlin.
- Di Lorenzo, Giovanni, 2010: Fragen an Helmut Schmidt: Verstehen Sie das, Herr Schmidt?, *Zeitmagazin*, 10: <http://www.zeit.de/2010/10/Fragen-an-Helmut-Schmidt/seite-4> (Zugriff: 14.02.2015).
- Dreischer, Stephan, 2012: Vom parlamentarischen Forum zum parlamentarischen Mitgestalter. Verlaufsformen europaparlamentarischer Entwicklung, in: Patzelt, Werner (Hg.): *Parlamente und ihre Evolution: Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden, S. 211-248.

- Dreischer, Stephan, 2005: Der Machtaufstieg des Europäischen Parlaments und der Einfluss institutioneller Mechanismen, in: Patzelt, Werner (Hg.): Parlamente und ihre Macht: Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse, Baden-Baden, S. 145-170.
- Duff, Andrew, 2014: Zurück zur Kernfrage: eine föderale Ordnung für Europa, in: *integration*, 37 (1), S. 65-71.
- Duff, Andrew, 2003: Der Beitrag des Europäischen Parlaments zum Konvent: Treibende Kraft für einen Konsens, *integration*, 26 (1), S. 3-9.
- Entwurf: Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) vom Europäischen Konvent: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718%2801%29&from=EN> (Zugriff: 19.12.2014).
- Epping, Volker, 2007: Artikel III-332 bis Artikel III-352, in: Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff (Hg.): *Europäischer Verfassungsvertrag: Handkommentar*, Baden-Baden, S. 843-869.
- Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, in: Generalsekretariat der Europäischen Kommission (Hg.): *Bulletin der Europäischen Union*, Dezember 2001 (12): [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Erklaerung\\_Laeken.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Erklaerung_Laeken.pdf) (Zugriff: 21.12.2014).
- Euronews, 2014: Nach langem Ringen: EU-Gipfel nominiert Juncker als Kommissionspräsident: <http://de.euronews.com/2014/06/27/nach-langem-ringen-eu-gipfel-nominiert-juncker-als-kommissionspraesident/> (Zugriff: 27.01.2015).
- Europäische Kommission (KOM), 2014a: Follow-up to the European Parliament resolution on constitutional problems of a multitier governance in the European Union, adopted by the Commission on 11 March 2014: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2078%28INI%29#tab-0> (Zugriff: 07.02.2015).
- Europäische Kommission (KOM), 2014b: Follow-up to the European Parliament Resolution on the implementation of the Treaty of Lisbon with respect to the European Parliament, adopted by the Commission on 25 June 2014: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2130%28INI%29#tab-0> (Zugriff: 07.02.2015).
- Europäische Kommission (KOM), 2012: Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion, COM(2012) 777 final/2, Brüssel, 30.11.2012.
- Europäisches Parlament (EP), 2014: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2014 zur Umsetzung des Vertrags von Lissabon in Bezug auf das Europäische Parlament, (2013/2130(INI)), Berichterstatter: Paulo Rangel, Straßburg, 13.03.2014.

- Europäisches Parlament (EP), 2013a: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2013 zu konstitutionellen Problemen ebenenübergreifender Verwaltungsmodalitäten in der Europäischen Union, (2012/2078(INI)), Berichterstatter: Rafal Trzaskowski und Roberto Gualtieri, Straßburg, 12.12.2013.
- Europäisches Parlament (EP), 2013b: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2013 zu den Beziehungen des Europäischen Parlaments zu den Organen, in denen die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, (2012/2034(INI)), Berichterstatter: Alain Lamassoure, Straßburg, 12.12.2013.
- Europäisches Parlament (EP), 2011: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. März 2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)), Brüssel, 23.03.2011.
- Europäisches Parlament (EP), 2005: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, (2004/2129(INI)), Berichterstatter: Richard Corbett/Inigo Mendez de Vigo, Straßburg, 12.01.2005.
- Europäisches Parlament (EP), 1988: Der Kampf für die Union: Altiero Spinelli; 1979-1986, Luxemburg.
- Fischer, Klemens, 2005: Der Europäische Verfassungsvertrag: Texte und Kommentar, Baden-Baden.
- Fischer, Joschka, 2000: Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, FCE 12/00 (Spezial 2), Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Mai 2000: <http://whi-berlin.de/documents/fischer.pdf> (Zugriff: 21.12.2014).
- Fuchs, Michael/Hartleif, Sylvia/Popovic, Vesna, 2002: Einleitung, in: Deutscher Bundestag/Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.): Der Weg zum EU-Verfassungskonvent, Berlin, S. 21-46.
- Garthe, Michael, 1989: Weichenstellung zur Europäischen Union? Der Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments und sein Beitrag zur Überwindung der EG-Krise, Mainz.
- Göler, Daniel, 2011: Endlich ein *echtes* Parlament? Die Rahmenbedingungen des Vertrags von Lissabon und das Europäische Parlament, in: Mittag, Jürgen (Hg.): 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979-2009): Europawahlen und EP in der Analyse, Baden-Baden, S. 289-311.
- Grabitz, Eberhard, et al., 1988: Direktwahl und Demokratisierung - eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn.
- Große Hüttmann, Martin, 2005: Vom abstrakten zum konkreten Systemgestalter: Die Rolle des Europäischen Parlaments in den Regierungskonferenzen bis Nizza, in: Maurer,

- Andreas/Nickel, Dietmar (Hg.): Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden, S. 35-45.
- Große Hüttmann, Martin, 2004: Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union. Leitbilder, Kontroversen und Konsenslinien der europäischen Verfassungsdebatte, in: Beckmann, Klaus/Dieringer, Jürgen/Hufeld, Ulrich (Hg.): Eine Verfassung für Europa, Tübingen, S. 137-165.
- Gruppe zur Zukunft Europas, 2012: Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171799/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf> (Zugriff: 10.09.2014).
- Habermas, Jürgen, 2011: Zur Verfassung Europas: Ein Essay, Frankfurt am Main.
- Hall, Peter, 1986: Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France, Cambridge.
- Hall, Peter/Taylor, Rosemary, 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, Political Studies, XLIV, S. 936-957.
- Hannan, Michael/Freeman, John, 1977: The Population Ecology of Organizations, American Journal for Sociology, 82 (5), S. 929-964.
- Hänsch, Klaus, 2010: Kontinent der Hoffnungen: Mein europäisches Leben, Bonn.
- Heintschel von Heinegg, Wolff, 2007: Artikel IV-443 bis Artikel IV-448, in: Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff (Hg.): Europäischer Verfassungsvertrag: Handkommentar, Baden-Baden, S. 1016-1023.
- Hellmann, Vanessa, 2009: Der Vertrag von Lissabon: Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge - Einführung mit Synopse und Übersichten, Berlin.
- Hilf, Meinhard, 1994: Eine Verfassung für die Europäische Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments, integration, 17 (2), S. 68-78.
- Höreth, Marcus, 2010: Titel III: Bestimmungen über die Organe, in: Marchetti, Andreas/Demesmay, Claire (Hg.): Der Vertrag von Lissabon: Analyse und Bewertung, Baden-Baden, S. 161-210.
- Jopp, Mathias/Matl Saskia, 2005: Der Europäische Verfassungsvertrag als Höhepunkt im Prozess der Konstitutionalisierung der EU - eine Einführung, in: Jopp, Mathias/Matl Saskia (Hg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa: Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden, S. 15-41.
- Jupille, Joseph/Caporaso, James, 1999: Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics, Annual Review of Political Science, 2, S. 429-444.



- Kaeding, Michael, 2013: Krise und Alternativen im europäischen Integrationsprozess, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3, S. 427-436.
- Katsigiannis, Stavros/Piepenschnieder, Melanie, 1994: Verfassung der Europäischen Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses im Europäischen Parlament. Analyse und Bewertung, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.): *Interne Studien*, 79, Sankt Augustin, S. 7-70.
- Kaufmann, Sylvia-Yvonne, 2006: Das Europäische Parlament und der Vertrag über eine Europäische Verfassung, in: Liebert, Ulrike/Falke, Josef/Maurer, Andreas (Hg.): *Postnational Constitutionalisation in the New Europe: Postnationaler Verfassungsprozess im neuen Europa*, Baden-Baden, S. 167-177.
- Kietz, Daniela/Maurer, Andreas, 2007: The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements, *European Law Journal*, 13 (1), S. 20-46.
- King, Anthony, 2007: *The British Constitution*, Oxford.
- Kingdon, John, 1984: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston.
- Kleger, Heinz/Karolewski, Ireneusz Pawel/Munke, Matthias, 2004: *Europäische Verfassung: zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, Münster.
- Köck, Heribert, 2004: Der Konventsentwurf - Überblick und Analyse, in: Beckmann, Klaus/Dieringer, Jürgen/Hufeld, Ulrich (Hg.): *Eine Verfassung für Europa*, Tübingen, S. 225-250.
- Läufer, Thomas, 2005: *Verfassung der Europäischen Union: Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004; Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Läufer, Thomas, 1994: Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union - Notwendigkeit einer offenen Debatte, *integration*, 17 (4), S. 204-214.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne, 2009: *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft: Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Lecheler, Helmut, 1995: Braucht die "Europäische Union" eine Verfassung? Bemerkungen zum Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. September 1993, in: Randelzhofer, Albrecht/Scholz, Rupert/Wilke, Dieter (Hg.): *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, S. 393-407.
- Lechner, Frank, 2008: *The Netherlands: Globalization and National Identity*, New York.
- Lehmann-Waffenschmidt, Marco (Hg.), 2002: *Perspektiven des Wandels - evolutorische Ökonomik in der Anwendung*, Marburg.

- Lempp, Jakob, 2007: Kapitel 9: Evolutionäre Institutionentheorie, in: Patzelt, Werner (Hg.): Evolutorischer Institutionalismus: Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit, Würzburg, S. 375-413.
- Lempp, Jakob/Patzelt, Werner, 2007: Allgemeine Evolutionstheorie. Quellen und bisherige Anwendungen, in: Patzelt, Werner (Hg.): Evolutorischer Institutionalismus: Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit, Würzburg, S. 97-120.
- Levi, Margaret, 1997: A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis, in: Lichbach, Mark/ Zuckerman, Alan (Hg.): Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure, Cambridge, S. 19-41.
- Lipgens, Walter, 1986: 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939-1984, Bonn.
- Lodge, Juliet, 1984: European Union and the First Elected European Parliament: The Spinelli Initiative, *Journal of Common Market Studies*, 22 (4), S. 377-402.
- Loth, Wilfried, 2014: Europas Einigung: eine unvollendete Geschichte, Frankfurt.
- Loth, Wilfried, 2002: Entwürfe einer Europäischen Verfassung: Eine historische Bilanz, Bonn.
- Mahoney, James, 2000: Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, 29 (4), S. 507-548.
- Maurer, Andreas, 2012: Parlamente in der EU, Wien.
- Maurer, Andreas, 2006: Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis? Realisierungsperspektiven für den Europäischen Verfassungsvertrag, SWP-Studie, S 04, S. 5-38.
- Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang, 2003: Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?, Baden-Baden.
- Mayer, Franz, 2007: Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67, S. 1141-1217.
- Meyer, John/Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83 (2), S. 340-363.
- Morisse-Schilbach, Melanie, 2005: Historischer Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 271-292.

- Niedermayer, Oskar (2014): Immer noch eine "nationale Nebenwahl"? Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 25. Mai 2014, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45 (3), S. 1-24.
- Niedobitek, Matthias, 2013: Verfassungspolitik nach Lissabon, in: Eppler, Annegret/Scheller, Henrik (Hg.): *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration: Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden, S. 233-255.
- North, Douglass, 1990: *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge.
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action*, Cambridge.
- Parsons, Talcott, 1964: Evolutionary Universals in Society, *American Sociological Review*, 29 (3), S. 339-357.
- Patzelt, Werner, 2012a: Quellen und Entstehung des "Evolutorischen Institutionalismus", in: Patzelt, Werner (Hg.): *Parlamente und ihre Evolution: Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden, S. 9-45.
- Patzelt, Werner, 2012b: Evolutorischer Institutionalismus in der Parlamentarismusforschung. Eine systematische Einführung, in: Patzelt, Werner (Hg.): *Parlamente und ihre Evolution: Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden, S. 47-110.
- Patzelt, Werner, 2007a: Vorwort: Einladung zur politik- und geschichtswissenschaftlichen Evolutionsforschung, in: Patzelt, Werner (Hg.): *Evolutorischer Institutionalismus: Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, S. 17-19.
- Patzelt, Werner, 2007b: Kapitel 3: Evolutionsforschung in der Politikwissenschaft. Eine Bestandsaufnahme, in: Patzelt, Werner (Hg.): *Evolutorischer Institutionalismus: Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, S. 59-93.
- Patzelt, Werner, 2007c: Kapitel 5: Kulturwissenschaftliche Evolutionstheorie und Evolutorischer Institutionalismus, in: Patzelt, Werner (Hg.): *Evolutorischer Institutionalismus: Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, S. 121-182.
- Patzelt, Werner, 2007d: Kapitel 6: Perspektiven einer evolutionstheoretisch inspirierten Politikwissenschaft, in: Patzelt, Werner (Hg.): *Evolutorischer Institutionalismus: Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, S. 183-235.
- Patzelt, Werner, 2007e: Kapitel 12: Grundriss einer Morphologie der Parlamente, in: Patzelt, Werner (Hg.): *Evolutorischer Institutionalismus: Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, S. 483-564.

- Patzelt, Werner, 2003: Parlamente und ihre Funktionen, in: Patzelt, Werner (Hg.): Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden, S. 13-49.
- Pierson, Paul, 2004: Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis, Princeton, NJ.
- Pierson, Paul, 2001: The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change, Governance: An International Journal of Policy and Administration, 13 (4), S. 475–499.
- Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, The American Political Science Review, 94 (2), S. 251-267.
- Pierson, Paul, 1998: The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hg.): European Integration and Supranational Governance, Oxford, S. 27-58.
- Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, Comparative Political Studies, 29 (2), S. 123-163.
- Pierson, Paul, 1993: When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change, World Politics, 45 (4), S. 595-628.
- Pinder, John, 2009: Altiero Spinelli und seine föderale europäische Odyssee, in: Europäisches Parlament/Generaldirektion Interne Politikbereiche (Hg.): Altiero Spinelli – ein europäischer Föderalist, PE 410.673, Brüssel, S. 25-42.
- Pollack, Mark, 2009: The New Institutionalisms and European Integration, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hg.): European Integration Theory, Oxford, S. 125-143.
- Pollack, Mark, 1996: The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis, Governance: An International Journal of Policy and Administration, 9 (4), S. 429-458.
- Ponzano, Paolo, 2009: Der "Spinelli-Vertrag" vom Februar 1984: Die Einleitung des Prozesses der Konstitutionalisierung der Europäischen Union, in: Europäisches Parlament/Generaldirektion Interne Politikbereiche (Hg.): Altiero Spinelli – ein europäischer Föderalist, PE 410.673, Brüssel, S. 43-50.
- Pöttering, Hans-Gert, 2001: Das Europäische Parlament - Akteur als Gesetzgeber, in: Ronge, Frank (Hg.): In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?, Baden-Baden, S. 197-202.
- Reuters, 2011: Text: Sarkozy and Merkel's letter to Van Rompuy: <http://www.reuters.com/article/2011/12/07/us-eurozone-france-letter-idUSTRE7B612Y20111207> (Zugriff: 11.09.2014).
- Riedl, Rupert, 1984: Die Strategie der Genesis: Naturgeschichte der realen Welt, München.

- Rittberger, Berthold, 2012: Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, 50 (1), S. 18-37.
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank, 2006: Das Rätsel der Konstitutionalisierung. Wie aus der Europäischen Union ein Verfassungsstaat wurde, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt, S. 15-39.
- Sabatier, Paul, 1998: The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 5 (1), S. 98-130.
- Scharpf, Fritz, 2013: Eurorettung als Demokratieproblem, *dms – der moderne staat*, 6 (2), S. 279-288.
- Scharpf, Fritz, 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford.
- Schild, Joachim, 2005: Ein Sieg der Angst - das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, *integration*, 28 (3), S. 187-200.
- Schmuck, Otto, 2001: Die Diskussion um die europäische Verfassung, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1, S. 105-124.
- Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hg.), 2001: *The rules of integration: Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester/New York.
- Schoo, Johann, 2012: Artikel 293, in: Schwarze, Jürgen (Hg.): *EU-Kommentar*, Baden-Baden, S. 2345-2349.
- Schulz, Martin, 2013a: Rede beim Europäischen Rat von Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments, Brüssel, 14.03.2013: [http://www.europarl.europa.eu/former\\_ep\\_presidents/president-schulz/de/press/press\\_release\\_speeches/speeches/sp-2013/sp-2013-march/pdf/speech-to-the-european-council-by-martin-schulz--president-of-the-european-parliament](http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-schulz/de/press/press_release_speeches/speeches/sp-2013/sp-2013-march/pdf/speech-to-the-european-council-by-martin-schulz--president-of-the-european-parliament) (Zugriff: 19.01.2015).
- Schulz, Martin, 2013b: *Der gefesselte Riese: Europas letzte Chance*, Berlin.
- Schunz, Simon, 2005: Das Europäische Parlament im Konvent zur Zukunft Europas, in: Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar (Hg.): *Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden, S. 47-64.
- Schwartz, Herman, 2004: Down the Wrong Path: Path Dependence, Increasing Returns, and Historical Institutionalism: <http://people.virginia.edu/~hms2f/Path.pdf> (Zugriff: 02.11.2014).
- Seeger, Sarah, 2009: Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Lissabon in der Analyse: Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Baden-Baden, S. 63-98.

- Simon, Herbert, 1991: Bounded Rationality and Organizational Learning, *Organization Science*, 2 (1), S. 125-134.
- Soifer, David, 2012: The Causal Logic of Critical Junctures, *Comparative Political Studies*, 45 (12), S. 1572-1597.
- Spinelli, Altiero, 1984: Das Verfassungsprojekt des Europäischen Parlaments, in: Schwarze, Jürgen/Bieber, Roland (Hg.): *Eine Verfassung für Europa: Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union*, Baden-Baden, S. 231-246.
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2015: Vertragsänderungen nach Lissabon: <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/der-lissabonner-vertrag-in-zeiten-der-krise/vertragsaenderungen-nach-lissabon.html> (Zugriff: 09.01.2015).
- Streeck, Wolfgang, 2013: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin.
- Thelen, Kathleen, 2003: How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis, in: Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (Hg.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, S. 208-240.
- Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science*, 2, S. 369-404.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven, 1992: Historical institutionalism in comparative politics, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hg.): *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, S. 1-32.
- The Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung, 2013: *A Fundamental Law of the European Union*, Gütersloh.
- Van Hooren, Franca/Kaasch, Alexandra/Starke, Peter, 2014: The shock routine: economic crisis and the nature of social policy responses, *Journal of European Public Policy*, 21 (4), S. 605-623.
- Vedder, Christoph, 2007: Art. I-34 Gesetzgebungsakte, in: Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff (Hg.): *Europäischer Verfassungsvertrag: Handkommentar*, Baden-Baden, S. 177-180.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), in: Läufer, Thomas, 2005: *Verfassung der Europäischen Union: Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004; Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 27-453.
- Vertrag von Amsterdam: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> (Zugriff: 14.12.2014).

Vertrag von Lissabon:  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%206655%202008%20REV%2007> (Zugriff: 09.11.2014).

Vertrag von Maastricht: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_de.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_de.pdf)  
(Zugriff: 11.12.2014).

Vertrag von Nizza: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=DE> (Zugriff: 21.12.2014).

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>  
(Zugriff: 03.12.2014).

Vollmer, Gerhard, 1994: Evolutionäre Erkenntnistheorie: angeborene Erkenntnisstrukturen im Kontext von Biologie, Psychologie, Linguistik, Philosophie und Wissenschaftstheorie, Stuttgart.

Von Beyme, Klaus, 1975: Grundtendenzen in der Entwicklung der Funktionen des Parlaments in Westeuropa, in: Europäisches Parlament (Hg.): Europäische Integration und die Zukunft der Parlamente in Europa, Luxemburg, S. 11-22.

Weidenfeld, Werner, 2006: Die Europäische Verfassung verstehen, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Weidenfeld, Werner, 1991: Wie Europa verfasst sein soll: Materialien zur politischen Union, Gütersloh.

Wilson, Edward, 1975: Sociobiology, Cambridge.

### Geführte Experteninterviews

Interview mit Jo Leinen (MdEP, Initiator der Spinelli-Gruppe und Koordinator der Spinelli-Parlamentariergruppe) am 12.02.2014 in Brüssel.

Interview mit Elmar Brok (MdEP, Vorsitzender des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Initiator der Spinelli-Gruppe) am 13.02.2014 in Brüssel.

Interview mit Andrew Duff (MdEP von 1999 bis 2014, Mitglied des AFCO, Initiator der Spinelli-Gruppe und Koordinator der Spinelli-Parlamentariergruppe) am 13.02.2014 in Brüssel.

Telefoninterview mit Dietmar Nickel (EP-Beamter von 1978 bis 2010, ehemaliger Generaldirektor im EP) am 03.12.2014.

Telefoninterview mit Klaus Hänsch (MdEP von 1979 bis 2009, EP-Präsident 1994 bis 1997) am 20.12.2014.

Interview mit Rainer Wieland (MdEP, EP-Vizepräsident, Mitglied des AFCO) am 29.12.2014 in Stuttgart.

Telefoninterview mit einem EP-Beamten (anonymisiert) am 28.01.2015.

### Geführte Hintergrundgespräche

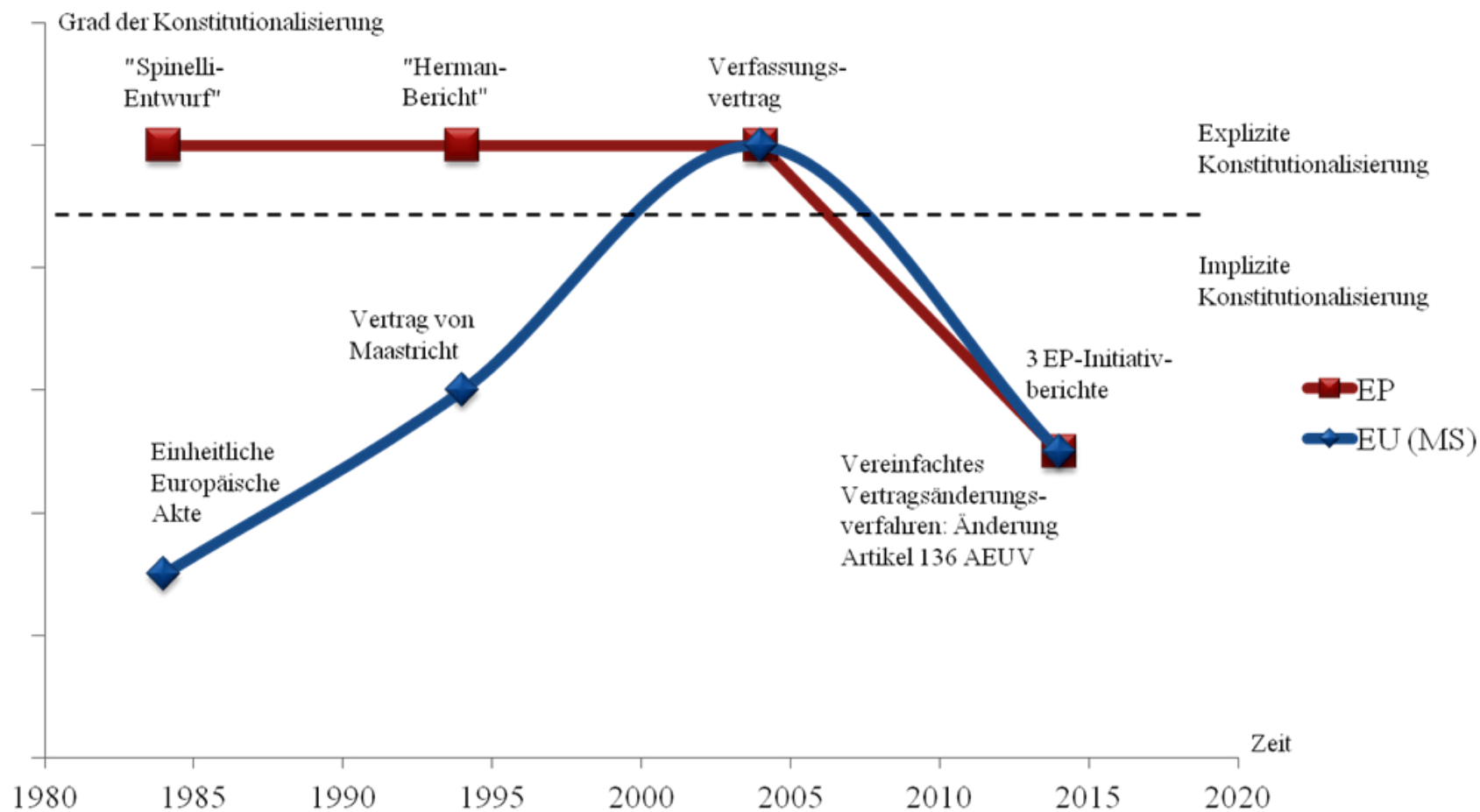
Hintergrundgespräch mit Dietmar Nickel (EP-Beamter von 1978 bis 2010, ehemaliger Generaldirektor im EP) am 08.05.2014 in Immenstaad.

Hintergrundgespräch mit Rainer Wieland (MdEP, EP-Vizepräsident, Mitglied des AFCO) am 15.01.2015 in Straßburg.



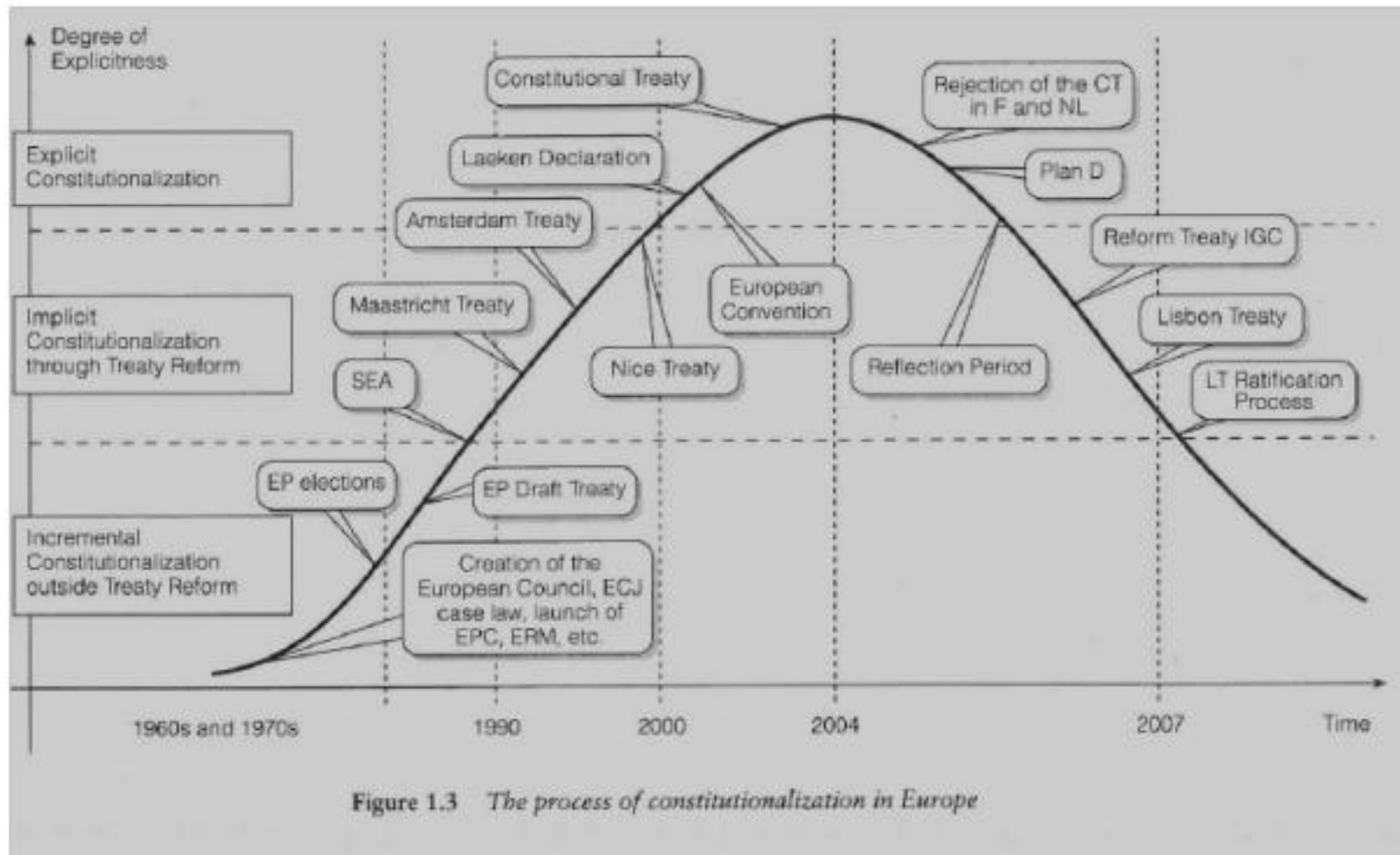
## Anhang

### Schaubild 1: Der Konstitutionalisierungsprozess des EP



Quelle: Eigene Darstellung

## Schaubild 2: Der Konstitutionalisierungsprozess der EU



Quelle: Christiansen/Reh 2009: 14

**Tabelle 1: Parlamentarisierungsstrategie des EP**

	"Spinelli-Entwurf" 1984	"Herman-Bericht" 1994	VVE 2004	Position des EP 2014 <sup>1</sup>
<b>Gesetzgebung</b>				
Initiativrecht	KOM, bei Untätigkeit EP und Rat	KOM, bei Untätigkeit EP und Rat "im gegenseitigen Einvernehmen", Gerichtshof	In der Regel KOM, indirektes Initiativrecht für Rat und EP	KOM, EP
Regelgesetzgebung	Mitentscheidung zwischen EP und Rat	Mitentscheidung zwischen EP und Rat	Mitentscheidung zwischen EP und Rat	Mitentscheidung zwischen EP und Rat
Regelentscheidungsmodus im Rat	Stimmenmehrheit	Doppelte Mehrheit (Stimmenmehrheit und Bevölkerungsmehrheit)	Doppelte Mehrheit (Stimmenmehrheit und Bevölkerungsmehrheit)	Qualifizierte Mehrheit
<b>Misstrauensantrag</b>				
Politische Verantwortung der KOM gegenüber EP	Ja	Ja	Ja	Ja
Festgelegte Hürde	Zwei Drittel der Stimmen und Mehrheit der MdEP	Mehrheit der MdEP	Zwei Drittel der Stimmen und Mehrheit der MdEP	Mehrheit der MdEP
<b>Verfassungsänderungen<sup>2</sup></b>				
Initiativrecht	EP (ein Drittel der MdEP), Rat (1 MS), KOM	EP, Rat (1 MS), KOM	EP, MS, KOM	EP kündigt an, Initiativen einzubringen
Zustimmung zu Verfassungsänderungen	EP und Rat jeweils mit qualifizierter Mehrheit	EP (zwei Drittel der MdEP) Rat (nach 5 Jahren mit doppelt qualifizierter Mehrheit; bis dahin einstimmig)	Regierungskonferenz (ggf. nach Konvent), EP Zustimmung zu Nicht-Einberufung eines Konvents	EP (zwei Drittel der MdEP)

<sup>1</sup> Die drei Berichte sind keine voll ausformulierten Verfassungsentwürfe, weisen daher im Vergleich zu den anderen Fällen Lücken auf und berücksichtigen lediglich die Position des EP.

<sup>2</sup> Für den VVE wird nur das ordentliche Vertragsänderungsverfahren in der Tabelle erfasst.

Inkrafttreten der Verfassungsänderungen	Ratifikation durch MS (einstimmig)	Ratifikation durch MS nicht explizit gefordert	Ratifikation durch MS (einstimmig)	Keine Erwähnung
Inkrafttreten der Verfassung	Ratifikation durch Mehrheit der MS, die zwei Drittel der EG-Bevölkerung bilden	Ratifikation durch Mehrheit der MS, die vier Fünftel der EU-Bevölkerung bilden	Ratifikation durch MS (einstimmig)	Keine Erwähnung

Quelle: Eigene Darstellung