

---

# Die Akteure des Europäischen Parlaments im Prozess der Koalitionsbildung bei Gesetzgebungsverfahren im Mitentscheidungsverfahren

## 2

Ziel dieses Kapitels ist es vor allem die wichtigsten Akteure herauszuarbeiten, die von Seiten des Parlaments am Mitentscheidungsverfahren beteiligt sind. Der allgemeine Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens ist aus der Literatur weitgehend bekannt (vgl. hierzu etwa Hix, 2005, Wessels, 2009, Corbett u. a., 2011, Shackleton, 2012, Tekin/Wessels, 2014, Dialer u. a., 2015), daher soll hier der Schwerpunkt weniger auf die allgemeine Darstellung, sondern eher auf die Akteure des Parlaments gelegt werden, was auch insofern ein wichtiger Beitrag ist, da diese Darstellung der parlamentarischen Mikroebene in der Literatur, die das Parlament im Mitentscheidungsverfahren oft als einheitlichen Akteur darstellt, bisher weitgehend vernachlässigt wird. Zudem ist diese Darstellung für die weitere Untersuchung in dieser Arbeit bedeutsam und soll auch verdeutlichen was unter den als Experten bezeichneten Akteuren des Parlaments zu verstehen ist.

Zuvor soll aber noch in aller Kürze die Schwerpunktsetzung dieser Untersuchung auf das Mitentscheidungsverfahren begründet werden.

Spätestens nach den Änderungen aus dem Vertrag von Amsterdam ist es unstrittig, dass die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments im Mitentscheidungsverfahren am größten sind und dass es dem Rat hier als gleichberechtigte zweite Kammer gegenübersteht (vgl. etwa Dreischer, 2006, S. 173-179, Hix, 2002b, Nickel, 1997 und Schley u. a., 2004, S. 127-130). Das Verfahren ist in dieser Fassung unter dem veränderten Namen bis heute gültig, wurde aber im Laufe der Zeit auf immer mehr Anwendungsbereiche ausgedehnt (vgl. zur Übersicht Corbett u. a., 2011, S. 233-250 sowie zu den Änderungen durch die einzelnen Verträge im Internet Europäische Union EU-Verträge). Insofern erscheint es logisch das Verfahren, in dem das Europäische Parlament die meisten Kompetenzen hat, für eine vertiefte Analyse der Koalitionsbildung in den Gesetzgebungsverfahren auszuwählen.

Nicht zu vernachlässigen ist in dem Zusammenhang, dass es über die Jahre hinweg, insbesondere seit dem Vertrag von Maastricht und in den später folgenden Verträgen von Amsterdam und Lissabon (der Vertrag von Nizza ist hier mit einer nur geringfügigen Aufwertung des Parlaments teilweise als Ausnahme zu sehen) einen steten Machtzuwachs für das Europäische Parlament gegeben hat (zur Entwicklung der Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlaments vgl. etwa Brunn, 2002, Judge/Earnshaw, 2003, Corbett u. a., 2011, S. 382 ff.). Das verwundert auf den ersten Blick. Schließlich hat das Europäische Parlament keinen direkten Einfluss auf die Gestaltung der Verträge, die ihm mit der Zeit immer mehr Kompetenzen übertragen haben, da die parlamentarischen Abstimmungen über diese Verträge rechtlich nicht bindend sind und die Vertragsgestaltung den Mitgliedstaaten obliegt und in der Regel in Details auf Beamtenebene vorbereitet und in noch offenen Streitpunkten auf den Konferenzen der Staats- und Regierungschefs koordiniert und verabschiedet werden (vgl. Moravcsik/Nicolaidis, 1999, S. 69 ff.). Jedoch gelang es dem Europäischen Parlament bei den Verhandlungen über die Verträge gezielt seine in der Ausschussarbeit entstandenen Vorschläge einzubringen, von denen an dieser Stelle insbesondere der Spinelli-Entwurf hervorzuheben sei (zur Rolle des Parlaments bei den Verhandlungen bis einschl. dem Vertrag von Nizza vgl. Große Hüttmann, 2005, zum Vertrag von Lissabon, damals noch unter dem Titel eines Europäischen Verfassungsvertrags verhandelt, vgl. Schunz, 2005). Dabei war auch das geschlossene Auftreten des Parlaments in den Verhandlungen mit den anderen Institutionen eine der Voraussetzungen für den Erfolg (vgl. Corbett, 1998, S. 287 ff., Maurer/Wessels, 2003, S. 173-174, Schmitz, 2011, insb. S. 341-342 und Fazit).

Zudem hat das Parlament in der Vergangenheit seine bereits vorhandenen Kompetenzen immer wieder genutzt, um seinen Einfluss auch in anderen Bereichen auszudehnen (vgl. zu älteren Beispielen Priestley, 2008). In jüngerer Zeit wurde dies auch bei der Wahl der beiden letzten Kommissionen deutlich: die Zustimmung für die Anfang 2010 gewählte zweite Barroso-Kommission machte das Parlament davon abhängig, dass die Kommission, die ja de jure das alleinige Initiativrecht in der Gesetzgebung hat, auf Initiativen des Parlaments innerhalb von drei Monaten reagieren und eine Ablehnung dieser Initiativen begründen muss. Erst eine Zustimmung der Kommission zu dieser Forderung sicherte dem EU-Exekutivorgan eine breite Mehrheit bei der entscheidenden Abstimmung im Parlament, wodurch das Parlament nach Aussage des damaligen sozialdemokratischen Fraktionsvorsitzenden und heutigem Vorsitzenden des Europäischen Parlaments Martin Schulz der „eigenen Gesetzgebungskompetenz deutlich näher gekommen ist“ (vgl. zum Fall Barroso Schmitz, 2011, S. 342). Bei der Wahl von Jean-Claude Juncker Mitte 2014 zum neuen Kommissionspräsidenten gelang dem

Parlament eine Aufwertung der Europawahlen, indem es deutlich machte, dass es nur den Spitzenkandidaten der bei den Europawahlen siegreichen Fraktion, in diesem Fall der Europäischen Volkspartei (im Folgenden: EVP), zu wählen bereit war, und nicht etwa einen potentiell anderen vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Kandidaten, weshalb sich der Europäische Rat mit der Nominierung von Juncker als Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten dem Willen des Parlaments beugte (vgl. zum Fall Juncker Penalver Garcia/Priestley, 2015).

Diese Ausführungen machen deutlich, dass ein geschlossenes Auftreten gegenüber den anderen Organen der EU in der Vergangenheit einer der Erfolgsfaktoren des Europäischen Parlaments für den Zuwachs von Kompetenzen war. Auf diesen Aspekt wird an späterer Stelle zurückgegriffen, wenn es darum geht zu analysieren, ob es für das Parlament und seine Fraktionen eher von Vorteil ist einen konsenspolitischen oder einen konfliktorientierten Stil zu pflegen.

Im Folgenden soll in Kapitel 2.1 nun eine kurze Darstellung zum Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens aufgezeigt werden. Wie zuvor dargestellt wird hier der Schwerpunkt auf für diese Untersuchung wichtige Aspekte gelegt, wodurch vor allem die Akteure des Parlaments von Bedeutung sind, weshalb vertieft auch auf das Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens eingegangen wird, wo diese von ihren Fraktionen als Experten innerhalb der Ausschüsse für den Gesetzgebungsprozess eingesetzt werden und wo zudem eine Zuordnung erfolgt welche Ausschüsse im Parlament die Zuständigkeit für ein Gesetzgebungsverfahren erhalten. Des Weiteren wird der Fokus auf für die spätere Auswertung des Datensatzes zur Koalitionsbildung wichtige Aspekte wie der Ablauf der einzelnen Lesungen gelegt (z. B. Wer kann Änderungsanträge stellen? Nach welchem Modus und mit welchen nötigen Mehrheiten laufen die einzelnen Lesungen im Parlament ab?). Anschließend wird in Kapitel 2.2 nochmals konkret herausgearbeitet, wer die wichtigsten Akteure innerhalb des Parlaments bei der Gesetzgebung sind. In beiden Punkten erfolgt sowohl ein Rückgriff auf Erkenntnisse aus Experteninterviews, die mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments geführt wurden, als auch auf die Fachliteratur (vgl. dazu Corbett u. a., 2011, S. 233-250, Dialer u. a., 2015, S. 219-224, Europäisches Parlament, 2012, Hix, 2005, S. 99-102, Holzinger, 2005, S. 128-130, Maurer/Wessels, 2003, S. 78-84, Schley u. a., 2004, S. 128-129, Tekin/Wessels, 2014, S. 150-153, Thierse, 2015, Weidenfeld, 2010, S. 154-157 und Wessels, 2009, S. 977-979).

## **2.1 Arbeitsweise bei der Gesetzgebung im Mitentscheidungsverfahren**

### **2.1.1 Vorfeld: Vergabe eines Berichts und Rolle der Experten in den Fraktionen und Ausschüssen**

Wie in allen Entscheidungsverfahren der Europäischen Union liegt das Initiativrecht auch im Mitentscheidungsverfahren bei der Europäischen Kommission. Allerdings besteht für das Parlament laut Artikel 225 AEUV (vor dem Vertrag von Lissabon: Artikel 192 EGV) und für den Rat laut Artikel 241 AEUV (vor dem Vertrag von Lissabon: 208 EGV) die Möglichkeit, die Kommission zur Vorlage bestimmter Vorschläge aufzufordern (vgl. hierzu die entsprechenden Artikel im AEUV, 2009), worauf diese seit dem Vertrag von Lissabon auch innerhalb einer Frist von drei Monaten reagieren und Gründe vorlegen muss, wenn sie daraufhin keinen eigenen Vorschlag vorlegt (vgl. neben diesen beiden Artikeln zur Neuregelung seit Lissabon auch Schmitz, 2011, S. 340). Allerdings hat es sich in der Praxis ohnehin eingebürgert, dass die Kommission Parlament und Rat bereits im Vorfeld bei der Abstimmung eines Gesetzesentwurfes einbezieht, um eine bessere Abstimmung zu ermöglichen. So ernennt der für den jeweiligen Gesetzesentwurf zuständige Ausschuss des Parlaments seinen Berichterstatter zu einem Gesetzesentwurf häufig schon im Vorfeld des Verfahrens, um ihm die Möglichkeit zu geben, in Verhandlungen mit der Kommission, die Position des Parlaments einfließen zu lassen (vgl. Corbett u. a., 2011, S. 159).

Doch zunächst geht es darum, welche Kriterien überhaupt dafür ausschlaggebend sind, welcher Ausschuss für einen Bericht zuständig ist und wer Berichterstatter wird. Entscheidend für die Zuständigkeit des Ausschusses sind zunächst die Fragen, aus welchem Kommissariat der Bericht kommt sowie die Bestimmungen aus der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments. Grob lässt sich sagen: ist beispielsweise der Umweltkommissar zuständig, wird der Bericht federführend an den Umweltausschuss verwiesen (zum vertieften Prozedere vgl. GeschO EP, 2017, Anlage V). Zudem besteht für andere Ausschüsse, deren Aufgabenbereich ebenfalls mit dem Gesetzgebungsverfahren zu tun hat, die Möglichkeit als beratender Ausschuss ebenfalls eine Stellungnahme abzugeben (zur Einsetzung beratender Ausschüsse vgl. GeschO EP, 2017, Art. 53 sowie in der für den Untersuchungszeitraum dieser Studie relevanten Version GeschO EP, 2004, Artikel 46). Der eigentliche Bericht wird aber vom federführenden Ausschuss gestellt, der dann auch den verantwortlichen Berichterstatter ernennt.

Nun geht es zunächst um die Frage, nach welchen Kriterien der Berichterstatter innerhalb eines Ausschusses ernannt wird. Ausschlaggebend dafür ist zunächst ein Punktesystem innerhalb der Fraktionen. Jede Fraktion erhält in einem Ausschuss eine bestimmte Punktezahl, die von der Größe der Fraktion abhängig ist. Das bedeutet je mehr Mitglieder eine Fraktion hat, desto mehr Punkte bekommt sie. Mit diesen Punkten können die Fraktionen versuchen sich Berichte zu sichern. Auch innerhalb der Berichte gibt es eine unterschiedliche Punktezahl, die davon abhängt, wie wichtig ein Bericht ist. So ist ein Gesetzgebungsverfahren aus dem Mitentscheidungsverfahren entsprechend teurer als ein Bericht aus einem nicht-legislativen Verfahren, was dazu führt, dass die Chancen der größeren Fraktionen ungleich ausgeprägter sind im Mitentscheidungsverfahren einen Berichterstatter zu stellen als die der kleineren Fraktionen. Bei besonders bedeutsamen Gesetzgebungsverfahren des Mitentscheidungsverfahrens wird dieser Effekt sogar noch verstärkt. Die Verteilungsregeln der Punkte auf die einzelnen Fraktionen und Gesetzgebungsverfahren variiert zwar leicht von Ausschuss zu Ausschuss, aber entspricht in den Grundzügen dem eben dargestellten Schema (vgl. auch Corbett u. a., 2011, S. 158).

Innerhalb der Ausschüsse spielen bei der Verteilung der Berichte nun die Koordinatoren der einzelnen Fraktionen die entscheidende Rolle. Zum einen haben sie die Aufgabe zu versuchen für ihre eigene Fraktion möglichst attraktive Berichte zu sichern, auf der anderen Seite müssen sie dann innerhalb der Fraktion entscheiden, wer welchen Bericht übernimmt und diesen am Ende zumindest formell noch gegenlesen.

Die Koordinatoren selbst werden von den Fraktionsmitgliedern eines Ausschusses jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode gewählt. Bei der Wahl der Koordinatoren für die einzelnen Ausschüsse spielt anders als etwa bei den Wahlen zum Vorstand des Parlaments oder zum Vorsitzenden der verschiedenen Ausschüsse weniger ein Länderproporz als vielmehr die Erfahrung die entscheidende Rolle, wenngleich die Erfahrung auch in den beiden erstgenannten Fällen ein Vorteil ist, jedoch erst nach den anderen Kriterien zum Tragen kommt. Bei der Wahl zum Koordinator einer Fraktion ist sie jedoch in der Regel das entscheidende Kriterium, wenngleich Allianzen aus verschiedenen nationalen Delegationen bei der Wahl ebenfalls eine Rolle spielen können. Im Folgenden wird dargestellt wie die Koordinatoren bei den zuvor beschriebenen Schritten (Sicherung der Berichte und Ernennung der Berichterstatter) vorgehen.

Das wichtigste Kriterium bei der Vergabe eines Berichts innerhalb einer Fraktion ist das Expertenwissen. Die Abgeordneten, die eine Fraktion in einem Ausschuss vertreten, haben sich auf bestimmte Themen spezialisiert und können zu diesen Themen dann auch bei Bedarf einen Bericht erstellen. In den meisten

Fällen herrscht innerhalb der Fraktion Einigkeit darüber, wer (Schatten-)Berichtersteller wird, das Letztentscheidungsrecht über die Ernennung der (Schatten-)Berichtersteller liegt aber dann bei den Koordinatoren. Gerade wenn Koordinatoren aber selbst an einem Bericht interessiert sind, genießen sie einen strategischen Vorteil, indem sie sich selbst für die Erstellung dieses Berichtes auswählen können, was in der Fraktion selten zu Widerspruch führt.

Bei der Verteilung der Berichte ist es wie bereits erwähnt die Aufgabe der Koordinatoren zu versuchen, möglichst attraktive Berichte für ihre Fraktion zu sichern. Dabei ist entscheidend wie gut die Koordinatoren mit dem Punktesystem umgehen. Teilweise gibt es Absprachen zwischen den Koordinatoren, bei denen man gegenseitig darauf Rücksicht nimmt, wenn sich eine Fraktion für einen bestimmten Bericht interessiert. Insbesondere wenn dies nicht gelingt, kann es jedoch von Vorteil sein, die Punkte für den „Kauf“ eines bestimmten Berichtes aufzusparen. Sonst kann ein unsparbares Haushalten der Koordinatoren mit den Punkten dazu führen, dass eine Fraktion dann nicht mehr über genügend Punkte verfügt, wenn ein für sie interessanter Bericht ansteht. Selbstverständlich sind die großen Fraktionen bei diesem Verfahren aus den oben genannten Gründen im Vorteil, aber gerade für eine mittelgroße Fraktion wie die liberale Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (im Folgenden: ALDE) kann sich ein auf bestimmte Berichte ausgerichtetes Haushalten der Punkte durchaus stark bezahlt machen, wie ein Koordinator dieser Fraktion in einem Interview deutlich machte.

Für noch kleinere Fraktionen, die dementsprechend über weniger Punkte verfügen, können andere Strategien erfolgsversprechender sein. So erläuterte eine Ausschusskoordinatorin der Europäischen Grünen/Europäischen Freie Allianz (im Folgenden: G/EFA), dass sie schwerpunktmäßig darauf setzt, den Einfluss ihrer Fraktion durch den Einsatz von Schattenberichterstattern zu erhöhen. Während die offiziellen Berichterstatter einen Bericht erstellen sollen, der die Position der Parlamentsmehrheit wiedergibt, haben die Schattenberichterstatter die Aufgabe, ihre Fraktion über den Ablauf eines Gesetzgebungsverfahrens auf dem Laufenden zu halten und einzubeziehen. So bekommt die Fraktion durch den Einsatz von Schattenberichterstattern stärker die Möglichkeit ihre eigene Position einfließen zu lassen, als wenn sie sich nur auf den aus einer anderen Fraktion stammenden offiziellen Berichterstatter verlassen würden. Während die Berichterstatter in den federführenden Ausschüssen und in den Ausschüssen, die eine Stellungnahme abgeben, nach festen Regeln bestimmt werden, steht es jeder Fraktion, die nicht den offiziellen Berichterstatter bzw. den Co-Berichterstatter im Falle eines stellungnehmenden Ausschusses, stellt, frei, einen Schattenberichterstatter zu ernennen. Ob die einzelnen Fraktionen dies tun, hängt davon ab, wie intensiv die Fraktionen mit Schattenberichterstattern arbeiten, worauf in Kapitel 4, insb.

in Kapitel 4.4, anhand der Fraktionen aus der sechsten Legislaturperiode noch genauer eingegangen wird.

Der Vorteil der Schattenberichterstatter besteht darin, dass diese neben dem eigentlich verantwortlichen Berichterstatter für ihre Fraktion als Experten an dem Gesetzgebungsverfahren arbeiten. Durch die Einsetzung eines Schattenberichterstatters können Fraktionen verhindern, dass sie sich bei der Darstellung eines Berichts zu einem Gesetzgebungsverfahren zu sehr nur an der Auffassung des Berichterstatters orientieren müssen. Zudem können sie versuchen gegenüber dem offiziellen Berichterstatter, der eine Mehrheit für seinen Bericht im gesamten Plenum finden muss, bestimmte Punkte, die sie für ihre Fraktion als wichtig erachten, in den Bericht einfließen zu lassen, um dafür im Gegenzug signalisieren zu können, dass ihre Fraktion dem Bericht bei Berücksichtigung dieser Wünsche bei der Endabstimmung im Parlament zustimmen wird. Je besser es einem Schattenberichterstatter gelingt seine Fraktion hinter sich zu versammeln und die Zahl der Abweichler möglichst gering zu halten, umso stärker ist sein Einfluss auf die Mehrheitsbildung. Insofern können auch kleinere Fraktionen gerade bei einer großen Geschlossenheit versuchen bei der Mehrheitsbildung mit dieser Strategie durch ihre Schattenberichterstatter Einfluss auf die Gestaltung des Berichtes zu nehmen. Gelingt keine Einigung, können die Schattenberichterstatter im Gegenzug alternative Positionen zu dem offiziellen Bericht entwerfen und versuchen diese durch Anträge beispielsweise ihrer Fraktion einzubringen. Die Berichterstatter und die Schattenberichterstatter sind innerhalb eines Gesetzgebungsprozesses also die Experten ihrer Fraktion zu dem jeweiligen Thema.

Ähnlich verhält es sich bei der Expertenominierung mit den Berichterstattern aus den Ausschüssen, die nicht federführend sind, den sogenannten beratenden Ausschüssen. Ihre Berichterstatter werden offiziell als Co-Berichterstatter bezeichnet. Die Co-Berichterstatter erstellen einen Bericht für ihren Ausschuss, der an bestimmten Punkten Alternativen und/oder Ergänzungen zum Vorschlag des Berichterstatters des federführenden Ausschusses machen kann. Auch in den beratenden Ausschüssen gibt es zumindest in den wichtigen Gesetzgebungsverfahren im Mitentscheidungsverfahren in der Regel Schattenberichterstatter.

Ein Unterschied zwischen einem Bericht in einem federführenden und einem beratenden Ausschuss ist auch, dass für das Erlangen eines Berichts in einem stellvertretenden Ausschuss in der Regel weniger Punkte notwendig sind. So besteht für kleine Fraktionen eine weitere Möglichkeit zu versuchen durch die Nominierung von Co-Berichterstattern in einem stellvertretenden Ausschuss stärkeren Einfluss auf ein Verfahren zu gewinnen. Bei der Chemikalienrichtlinie REACH stellte die G/EFA, für die das Gesetzgebungsverfahren wegen der Bedeutung für die Umweltpolitik von besonderem Interesse

war, in drei von neun beratenden Ausschüssen den (Co-)Berichtersteller (vgl. Internet European Parliament Legislative Observatory COD 2003/0256).

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass der Gesetzgebungsprozess im Europäischen Parlament hochgradig von Expertenwissen abhängig ist. Das betrifft sowohl die Fachkenntnis einzelner Ausschüsse als auch die Fachkenntnis der Experten, die ihre jeweilige Fraktion in den Ausschüssen vertreten. Innerhalb der einzelnen Fraktionen verlassen sich die Parlamentarier in der Regel auf die Empfehlungen ihrer mit dem Thema beschäftigten Fraktionskollegen, was sich bei der Anzahl von Abstimmungen im Europäischen Parlament auch gar nicht anders bewältigen lassen könnte. So wurden in der sechsten Legislaturperiode Abstimmungen zu 492 Gesetzgebungsverfahren im Mitentscheidungsverfahren eröffnet (entscheidend ist für die hier vorgenommene Einstufung, dass die erste Lesung in der sechsten Legislaturperiode stattgefunden hat), von denen es teils mehrere Lesungen und innerhalb der Lesungen noch zahlreiche Änderungsanträge gibt (z. B. 1003 Änderungsanträge in der ersten Lesung zur Chemikalienrichtlinie REACH). Unter diesen Experten verfügen die Berichterstatter über einen gewissen Vorsprung, weil sie der erste Ansprechpartner für Rat und Kommission sind, jedoch gerade in wichtigen Verfahren wenden die Fraktionen entsprechende Ressourcen (z. B. durch Fachpersonal) auf, um zu gewährleisten, dass auch ihre Schattenberichterstatter entsprechend mit Informationen versorgt sind. Auch Rat und Kommission sind sich gerade in wichtigen Verfahren darüber bewusst, dass der Berichterstatter trotz seiner Aufgabe einen Bericht zu erstellen, der die Meinung der Parlamentsmehrheit und nicht nur seiner Fraktion abbilden soll, nicht der einzige Ansprechpartner ist und nehmen vor allem bei wichtigen Verfahren dementsprechend auch Kontakt zu wichtigen Schattenberichterstatter, z. B. der großen Fraktionen, auf. Noch häufiger als zu Schattenberichterstattern suchen sie in wichtigen Verfahren den Kontakt zu den Koordinatoren in den einzelnen Ausschüssen, die wiederum eng mit den eigenen Schattenberichtstattern zusammenarbeiten.

Theoretisch kann man dies am besten anhand des Principal-Agent-Ansatzes einordnen (vgl. zu Beiträgen dieses Ansatzes in der Politikwissenschaft etwa Arrow, 1985, Andeweg, 2000, Downs, 1967, Gilligan/Krehbiel, 1989, Horn/Shepsle, 1989, Huber, 2000, Huber/Lupia, 2001, Huber/Shipan, 2000, Kiewiet/McCubbins, 1991, Majone 1994, 2001a, 2001b, McCubbins, 1985, McCubbins u. a., 1989, McCubbins/Schwartz, 1984, Moe, 1990, Niskanen, 1971, Pollock 1997a, 1997b, 1998, 2003, Saalfeld, 2000, Weingast, 1984, insb. S. 158 ff.), wobei die Fraktionen (und Ausschüsse) als „Principals“ zwar einzelne „Agents“ haben (z. B. als Berichterstatter und Schattenberichterstatter), aber hier nicht die Auslieferung gegenüber einem einzigen „Agent“ mit dessen Spezialwissen



besteht, sondern sich mehrere „Agents“ konkurrierend gegenüberstehen, die versuchen eine Mehrheit zu bilden, bei der möglichst viele ihrer Ziele umgesetzt werden. Im Folgenden soll nun orientiert an dem Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit der weitere Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens beschrieben werden.

### 2.1.2 Erste Lesung

Nach den Beratungen in den Ausschüssen bringt der Berichterstatter einen Entwurf in das Parlament ein. Sofern der Vorschlag der Kommission nicht komplett übernommen wird, wird dieser durch die Änderungsvorschläge des Parlaments ergänzt. In der Regel erfolgt außer der Abstimmung mit dem Parlament (z. B. durch Beratungen in den Ausschüssen) durch den Berichterstatter im Vorfeld eine enge Abstimmung mit Rat und Kommission, in bestimmten Fällen verfügen auch der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss über ein Anhörungsrecht im Vorfeld (vgl. Mittag, 2011, S. 81 und Linsenmann, 2011, 393-394).

Entscheidender Gegenpart des Parlaments bei der Willensbildung in der Gesetzgebung ist jedoch der Rat, auf dessen Zustimmung zur endgültigen Version es ebenso wie auf die Zustimmung des Europäischen Parlaments ankommt. Auch wenn der Rat in der ersten Lesung offiziell erst nach dem Parlament über den Entwurf abstimmt, findet in aller Regel im sogenannten Trilog schon eine Abstimmung zwischen Parlament, Rat und Kommission statt. Dabei geht es vorwiegend darum, zu erörtern, inwieweit man zu einer gemeinsamen Position kommen kann.

In welchem Ausmaß der Berichterstatter bei der Erstellung seines Berichtes auf die Position des Rates Rücksicht nimmt, hängt auch von seiner Strategie ab. Versucht er die Position des Parlaments möglichst ohne Kompromisse durchzusetzen und sieht das Parlament stark als einen supranationalen Gegenspieler zum intergouvernementalen Rat, wird eher ein Bericht erstellt, in dem Änderungswünsche des Parlaments, aber nicht unbedingt des Rates, gegenüber dem Kommissionsentwurf eine Rolle spielen. Das würde aber mit ziemlicher Sicherheit dazu führen, dass der Rat, sofern das Parlament dem Bericht in dieser Form zustimmt, sich im nächsten Schritt mit einem gemeinsamen Standpunkt über die Position hinwegsetzt und es somit keine Einigung zwischen Parlament und Rat in der ersten Lesung gibt, wodurch der Gesetzgebungsprozess in die zweite Lesung geht. Versucht der Berichterstatter hingegen schon im Vorfeld die Meinung des Rates zu berücksichtigen und in seinen Bericht einzubeziehen und gelingt es ihm

auch eine Mehrheit im Parlament zu finden, die diesen Kompromisskurs unterstützt, sind die Chancen, dass es zwischen Parlament und Rat bereits nach der ersten Lesung zu einer Einigung kommt, erheblich größer. Welche Strategie hier gewählt wird, hängt im Wesentlichen von dem Berichterstatter bzw. vom Parlament selbst ab, dessen Mehrheitsmeinung ja in seinem Bericht zum Ausdruck kommen soll (zur Rolle des Berichterstatter in diesem Prozess vgl. auch die Beiträge von Costello/Thompson, 2011 und Finke, 2012). Der Berichterstatter bringt in der ersten Lesung dann seinen Bericht, über den vorher in seinem Ausschuss abgestimmt wurde, ins Plenum ein.

Dazu stimmt sich der Berichterstatter im Vorfeld mit den wichtigsten Akteuren des Parlaments ab, wobei der federführende Ausschuss im Prozess der Meinungsbildung eine besonders wichtige Rolle spielt. Nun kann das Parlament natürlich nicht als einheitlich abstimmendes Organ gesehen werden. So ist es auch Aufgabe des Berichterstatters abzuschätzen, welche Mehrheitsmeinung sich im Parlament finden lässt. Auf diese unterschiedlichen strategischen Optionen des Berichterstatters – schon im Vorfeld eine enge Abstimmung mit dem Rat oder zunächst weitgehend nur eine Orientierung an der Parlamentsposition – wird an späterer Stelle, wenn es um die Analyse der Fallbeispiele auf der Mikroebene geht, noch genauer eingegangen, an dieser Stelle genügt es zunächst zu erwähnen, dass diese unterschiedlichen Möglichkeiten bestehen.

Generell zeichnet sich ein Trend ab, dass die Abstimmung in den Trilog zwischen Parlament und Rat in den letzten Jahren immer stärker darauf ausgerichtet war im Vorfeld einen Konsens zu erzielen. Während nach dem Vertrag von Maastricht eine zweite Lesung noch zwingend notwendig war, lies der ab Mai 1999 gültige Vertrag von Amsterdam einen Abschluss des Mitentscheidungsverfahrens bereits nach der ersten Lesung zu, was einer der Gründe dafür ist, dass nachdem in der vierten Legislaturperiode von 1994 bis 1999 noch 60 % nach der zweiten und 40 % nach der dritten Lesung abgeschlossen wurden, in der fünften Legislaturperiode von 1999 bis 2004 bereits 28 % der Gesetzgebungsverfahren in der ersten Lesung, 50 % nach der zweiten Lesung sowie 22 % nach der dritten Lesung abgeschlossen wurden (vgl. Europäisches Parlament, 2004). Seit der sechsten Legislaturperiode besteht sogar ein deutlicher Trend, dass die große Mehrzahl der Gesetzgebungsverfahren nach der ersten Lesung abgeschlossen werden, mittlerweile ist dies in ca. 85 % der Gesetzgebungsverfahren der Fall (vgl. Europäisches Parlament, 2014, S. 10).

Ein weiterer Grund für die zügigere Beendigung der Gesetzgebungsverfahren dürfte die Lernfähigkeit der Akteure und das Bemühen sein durch eine Abstimmung der Positionen von Rat und Parlament im Trilog schon vor der ersten Lesung eine Angleichung der Positionen zu erreichen. Letztgenanntes wird vor

allem im sogenannten „First Reading Agreement“ deutlich, dessen Ziel es ist, das Verfahren durch eine vorzeitige Einigung schon nach der ersten Lesung abschließen zu können. Dieses Verfahren kam in Vorfeld der EU-Osterweiterung mit dem Ziel die Verfahren zu beschleunigen auf (vgl. zu der Tendenz zu beschleunigten Verfahren im Mitentscheidungsverfahren auch Corbett u. a., 2011, S. 240-241) und wurde verstärkt seit der sechsten Legislaturperiode angewendet. Von mehreren Abgeordneten wird dieses beschleunigte Verfahren aber auch kritisiert, da es noch stärker als bisher ohnehin schon die Tendenz verstärkt, dass nur die jeweiligen Experten, also die Berichterstatter und die Schattenberichterstatter, mit der Materie vertraut sind.

Nach diesen Hintergrundinformationen zurück zum Ablauf der ersten Lesung im Parlament: die Änderungsanträge gegenüber dem Kommissionsentwurf aus dem Bericht des Berichterstatters werden in der Regel durch den federführenden Ausschuss eingebracht, weil hier der entsprechende Entwurf mehrheitlich verabschiedet wurde, sie können aber zum Beispiel auch durch seine Fraktion eingebracht werden.

Neben weiteren Ausschüssen können die Änderungsanträge gegenüber dem Kommissionsentwurf im Plenum von verschiedenen anderen Akteuren eingebracht werden. Berechtigt Änderungsanträge zu stellen sind in dem Zusammenhang auch die einzelnen Fraktionen und Ausschüsse sowie eine Gruppe von mindestens 40 Abgeordneten seit Mitte der sechsten Legislaturperiode (Januar 2007 nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens), zu Beginn der sechsten Legislaturperiode betrug die Mindestzahl für Änderungsanträge noch 37 Abgeordnete. Auf diese Art und Weise können die Gruppen (z. B. einzelne Fraktionen oder Ausschüsse), die ihre Interessen durch die Änderungsanträge des Berichterstatters des federführenden Ausschusses, über den er diese meist einbringt, und/oder den Kommissionsentwurf nicht genügend berücksichtigt fühlen, versuchen diesen durch Änderungsanträge abzuändern. Fraktionen nutzen die Möglichkeit der Änderungsanträge auch häufig, um ihre Position deutlich zu machen und stellen Änderungsanträge vor allem zu diesem Zweck, obwohl ihnen klar ist, dass die Anträge keine wirklichen Aussichten auf Erfolg haben. Hier soll vielmehr gegenüber Wählern oder Interessengruppen, die der jeweiligen Fraktion nahe stehen, darauf aufmerksam gemacht werden, dass man deren Ziele verfolgt (vgl. zum dargestellten Instrument von Änderungsanträge von Fraktionen, die in der Koalitionsbildung eines Gesetzgebungsverfahrens in der Opposition sind auch Thierse, 2015, S. 196-198).

Die Zahl der Änderungsanträge variiert stark und hängt im Wesentlichen davon ab, wie komplex und/oder umstritten ein Antrag ist. In unstrittigen Fällen wird der Kommissionsentwurf teils komplett übernommen oder es werden

zumindest gegenüber den Änderungswünschen des zuständigen Berichterstatters keine weiteren Änderungsanträge gestellt. Bei umstrittenen und komplexen Fällen kann es hingegen eine Reihe von Änderungsanträgen geben. So gab es in der ersten Lesung zur Chemikalienrichtlinie REACH am 17. November 2005 wie bereits dargestellt alleine im Plenum 1003 Änderungsanträge, im Vorfeld in der Ausschussarbeit und vor der Zusammenführung der Änderungsanträge für den Bericht im Plenum war die Zahl der Änderungsanträge mit fast 5000 sogar noch erheblich höher (vgl. Thierse, 2015, S. 259).

Um das Verfahren nicht unnötig kompliziert zu machen, werden Änderungsanträge in vielen Fällen en bloc eingebracht, das heißt zum Beispiel das eine Fraktion, ein Ausschuss oder eine Gruppe von Abgeordneten mehrere ihrer Änderungsanträge aneinander koppeln kann, zudem kommt es immer wieder zu identischen Änderungsanträgen, über die dann zusammen abgestimmt wird. Im Fall der Lesung zur besagten Chemikalienrichtlinie bedeutete das zum Beispiel, dass die Abstimmungen über die Änderungsanträge immerhin auf die (nach wie vor stattliche) Zahl von 276 Abstimmungen reduziert werden konnte (vgl. hierzu auch Abstimmungsprotokoll Europäisches Parlament Abstimmungsergebnisse 17.11.2005). Bei allen Änderungsanträgen in der ersten Lesung genügt es, wenn ein Antrag im Plenum mit einfacher Mehrheit beschlossen wird, das heißt es muss mehr Ja- als Nein-Stimmen geben.

Nachdem über alle Änderungsanträge abgestimmt worden ist, erfolgen am Ende der ersten Lesung zwei Abstimmungen. Zum einen wird über den geänderten Vorschlag abgestimmt, in dem dann sowohl die Änderungen enthalten sind, die vom Berichtersteller in dem federführenden Ausschuss gegenüber dem Kommissionsentwurf bereits im Vorfeld vorgenommen worden sind, als auch über die Änderungen, die erst im Plenum eingebracht worden sind und dort jeweils eine Mehrheit erhalten haben. Anschließend erfolgt in einer zweiten Abstimmung eine legislative Entschließung, durch die der geänderte Vorschlag mit besagten Änderungen beschlossen und an den Rat weitergereicht wird. Die legislative Entschließung ist ein Spezifikum der ersten Lesung und eher ein formeller Akt zur Weiterleitung an den Rat, da die beschlossenen Änderungen ja bereits durch den geänderten Vorschlag gebündelt verabschiedet worden sind. In der Realität sorgt das dafür, dass die Abstimmungsergebnisse über den geänderten Vorschlag und die legislative Entschließung nahezu deckungsgleich ausfallen. Wie bei den Änderungsanträgen genügt in der ersten Lesung auch bei der Abstimmung über den geänderten Vorschlag und über die legislative Entschließung eine Mehrheit im Plenum, also mehr Ja- als Nein-Stimmen. Da in dem geänderten Vorschlag alle in der ersten Lesung beschlossenen Änderungsanträge gebündelt sind und die legislative Entschließung den geänderten Vorschlag auf den Weg bringt, sind

diese beiden Abstimmungen ein besonders aussagefähiger Gradmesser dafür, welche Fraktionen für oder gegen den in dieser Form in der ersten Lesung verabschiedeten Gesetzesentwurf sind.

Nachdem im Parlament die legislative Entschließung in der ersten Lesung mit der einfachen Mehrheit der Stimmen verabschiedet worden ist, wird der Entwurf an den Rat weitergeleitet.

Nachdem es zunächst darum ging, einige Spezifika bezüglich der aus dem Parlament beteiligten Akteure vorzustellen (z. B. Berichterstatter und Schattenberichterstatter in der Ausschussarbeit sowie die Frage wer Änderungsanträge einbringen kann), sollen für das weitere Verfahren nun vornehmlich noch einige Besonderheiten des Ablaufs genannt werden, die für die weitere Untersuchung von Bedeutung erscheinen. Da der weitere Verlauf des Prozederes aus der Fachliteratur bekannt ist, wird der Schwerpunkt in den nun folgenden Ausführungen dann auch auf diese für die weitere Vorgehensweise und Analyse relevanten Besonderheiten des Ablaufs gelegt.

### 2.1.3 Zweite Lesung

Sollte der Rat dem Entwurf des Parlamentes aus der ersten Lesung nicht zugestimmt haben (zu den genauen Abstimmungsregeln und nötigen Mehrheiten des Rates sowie zur Rolle der Kommission im Mitentscheidungsverfahren vgl. Nugent, 2010, S. 154 ff., Tekin/Wessels, 2014, S. 150 ff., Weidenfeld, 2008, S. 344 ff. sowie AEUV, insb. Teil 3) und einen gemeinsamen Standpunkt festgelegt haben, leitet er diesen an das Parlament weiter, das auch über eine Stellungnahme der Kommission zu diesem Standpunkt unterrichtet wird. Nun liegt der Spielball beim Parlament, das innerhalb einer Frist von drei Monaten, die auf Initiative des Parlaments um einen zusätzlichen Monat verlängert werden kann, darauf reagieren muss. Dazu hat es rein formell drei Möglichkeiten:

- zum einen kann es den Entwurf des Rates mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen, was zu einem Scheitern des Entwurf führen würde
- ebenfalls zu einer Beendigung des Verfahrens würde eine Zustimmung des Parlaments mit einfacher Mehrheit zu dem vom Rat vorgelegten gemeinsamen Standpunkt oder ein parlamentarischer Verzicht auf eine Stellungnahme in der vorgesehenen Frist führen, in diesem Fall könnte das Gesetz verabschiedet werden

- die dritte Option, die dem Parlament zur Verfügung steht, ist die Möglichkeit mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Änderungen für den Entwurf zu beschließen, in diesem Fall würde sich der Entscheidungsprozess fortsetzen

Davon ist die erstgenannte Option, die Möglichkeit den gemeinsamen Standpunkt komplett abzulehnen, eher eine theoretische Variante. Zwar werden zu Beginn der Sitzung teils Anträge zur Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes gestellt, in der Realität finden diese Anträge aber im Parlament so gut wie nie eine Mehrheit, zumal sie nur mit der absoluten Mehrheit der Abgeordneten beschlossen werden können.

Während für das Beschließen von Änderungsanträgen, die in der sechsten Legislaturperiode wie in der ersten Lesung von einem Ausschuss, einer Fraktion oder mindestens von 40 bzw. bis zum Ende der ersten Hälfte der sechsten Legislaturperiode von 37 Abgeordneten gestellt werden konnten, ebenfalls die absolute Mehrheit der Stimmen notwendig ist, ist eine Zustimmung zum gemeinsamen Standpunkt des Rates wie oben dargestellt auch mit der einfachen Mehrheit möglich (vgl. auch Tekin/Wessels, 2014, S. 151-153).

Während eine komplette Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes wie dargestellt so gut wie nie vorkommt, kommt es in einigen Fällen zu einer Zustimmung des gemeinsamen Standpunktes. Dies verwundert auf den ersten Blick, wenn man bedenkt, dass der gemeinsame Standpunkt doch eine Ablehnung gegenüber der Position darstellt, die das Parlament in der ersten Lesung gefordert hat. Eine Erklärung dafür liegt in der Regel weniger in den niedrigeren Anforderungen für die Mehrheitsbildung als vielmehr in der Gestaltung der entscheidenden Akteure von Rat und Parlament. Gelingt es dem Berichterstatter des federführenden Ausschusses im Parlament und dem ständigen Vertreter des Rates sich während der Gespräche zwischen der ersten Lesung des Parlaments und der ersten Lesung des Rates auf eine Position für den gemeinsamen Standpunktes des Rates zu einigen, der nicht nur für den Rat, sondern auch für das Parlament tragbar ist, geht das Verfahren zwar trotzdem in die zweite Lesung, kann aber dort dann unmittelbar nach Zustimmung des Parlaments verabschiedet werden, in der Regel kommt es hier sogar zu einer Billigung des gemeinsamen Standpunktes ohne eine Abstimmung im Parlament. Das Prozedere, nach dem es im Parlament zu einer Verabschiedung des gemeinsamen Standpunktes des Ministerrates aus der ersten Lesung ohne erfolgreiche Änderungsanträge kommt, wird auch als frühe zweite Lesung bezeichnet.

Die dritte Option neben einer Zustimmung zum gemeinsamen Standpunkt oder dessen (in der Realität eher theoretisch gegebenen) kompletten Ablehnung ist die Möglichkeit, dass das Parlament selbst Änderungsanträge gegenüber dem

Gemeinsamen Standpunkt des Rates mit der absoluten Mehrheit seiner Stimmen verabschiedet, also nicht nur der Stimmen im Plenum, was bedeutet, dass mehr als die Hälfte der gewählten Abgeordneten einem Änderungsantrag zustimmen muss, damit dieser in der zweiten Lesung verabschiedet werden kann. Anders als in der ersten Lesung gibt es in der zweiten Lesung zudem keine zentrale Schlussabstimmung, in der die vorherigen Abstimmungen gebündelt werden. Angenommen sind also automatisch alle Änderungen, die in den einzelnen Abstimmungen der zweiten Lesung mit der beschriebenen Mehrheit verabschiedet wurden.

Danach stimmt wieder der Rat darüber ab, ob er mit den durch das Parlament vorgenommenen Änderungen einverstanden ist. In der Realität ist es in der Regel so, dass im Trilog zwischen den Experten des Parlaments und des Ministerrats vor der Einbringung der Änderungsanträge eine Abstimmung erfolgt, in der versucht wird, einen Kompromiss zu erreichen, der auch die Anliegen des Ministerrats berücksichtigt, um einen Vermittlungsausschuss und eine dritte Lesung zu vermeiden und vorher eine Einigung zu erzielen. Auch hier erfolgt eine Abstimmung vor allem zwischen den bereits vorher beschriebenen Experten.

#### **2.1.4 Vermittlungsausschuss und dritte Lesung**

Wird im Rat keine Zustimmung dafür erzielt (zu den nötigen Mehrheiten vgl. Tekin/Wessels, 2014, S. 150 ff., Weidenfeld, 2008, S. 344 ff. sowie AEUV, insb. Teil 3) kommt es zum Vermittlungsausschuss. Der Vermittlungsausschuss ist ein gemeinsamer Ausschuss aus Vertretern von Parlament und Rat und dient dazu, eine Einigung zu Gesetzesvorlagen zu finden, deren Verabschiedung in der ersten und zweiten Lesung noch nicht gelungen ist. Er setzt sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten im Rat und aus der gleichen Anzahl von Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammen, in der Regel erfolgt die Abstimmung aber zwischen einer kleineren Gruppe der mit der Gesetzgebung vertrauten vorher beschriebenen Experten. Das Parlament wird hier vor allem von Abgeordneten aus dem Ausschuss vertreten, der in diesem Gesetzgebungsverfahren federführend war (zum vertieften Ablauf der Kompromissuche im Vermittlungsausschuss vgl. Europäisches Parlament, 2004 und 2012). Spätestens nach sechs bzw. bei Verlängerung der Verhandlungsfrist nach acht Wochen muss eine Einigung erfolgen, ansonsten ist der Vermittlungsausschuss gescheitert, was aber sehr selten der Fall ist.

Im Anschluss muss die im Vermittlungsausschuss erzielte Einigung von Parlament und Rat in einer dritten Lesung innerhalb von sechs Wochen, die wiederum um zwei weitere Wochen verlängert werden können, bestätigt werden. Im Rat

ist dazu eine qualifizierte Mehrheit notwendig, im Parlament genügt wie in der ersten Lesung eine einfache Mehrheit der Ja-Stimmen. Anders als in der ersten Lesung gibt es im Parlament keine Änderungsanträge, sondern nur eine zentrale Abstimmung über den im Vermittlungsausschuss erzielten Kompromiss. Erhält dieser in einem der beiden oder in beiden Organen (Parlament und Ministerrat) keine Mehrheit ist das Gesetzgebungsverfahren gescheitert, aber auch dazu kommt es nach einem zuvor im Vermittlungsausschuss erzielten Kompromiss äußerst selten.

---

## **2.2 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse: Wer sind die wichtigsten Akteure auf Seiten des Parlaments?**

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Ausschussarbeit das prägende Element bei der Willensbildung im Europäischen Parlament ist, das mittlerweile als klassisches Arbeitsparlament gesehen werden kann (zur Definition von Arbeitsparlament und Redeparlament als Gegenstück vgl. Weber, 1988, S. 350-365 und Steffani, 1979, S. 333-337, wobei Max Weber in seinem Original vom Mai 1918 die Begriffe grundsätzlich einführte und das britische Unterhaus als Arbeitsparlament einstufte und dieses als Vorbild für das Redeparlament des deutschen Kaiserreichs sah, während bei Winfried Steffani gut 60 Jahre später eine Aufteilung nach den heute üblichen Idealtypen mit dem britischen Unterhaus als typisches Redeparlament und dem amerikanischen Kongress als klassisches Arbeitsparlament deutlich wurde; zur Verteidigung Webers sei erwähnt, dass dazwischen gut 60 Jahre Parlamentsgeschichte lagen). Während allen Lesungen und schon in deren Vorfeld spielen die Verhandlungen vor allem in dem federführenden Ausschuss sowie der Trilog mit den anderen Institutionen, vor allem mit dem Rat, die wichtigste Rolle. Der Zuschnitt auf wenige Entscheidungsträger in der Ausschussarbeit und im Trilog verdeutlicht die hohe Expertenmacht im Gesetzgebungsprozess des Mitentscheidungsverfahrens.

In den Verhandlungen mit den anderen Institutionen übernimmt vor allem der Berichterstatter eine entscheidende Rolle. Zudem genießt er durch das Fachwissen, das er als Experte zu dem Thema in vielen Fällen ohnehin hat, sowie durch die Informationen, die er durch die Verhandlungen mit den anderen Institutionen erhält, einen Informationsvorsprung. So ist er zum Beispiel am besten über die Präferenzen des Rates informiert und erster Ansprechpartner bei potentiellen Änderungen.



Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von weiteren Experten zu einem Gesetzgebungsverfahren. Dies sind in erster Hinsicht die Schattenberichterstatter, die von den anderen Fraktionen gestellt werden können (zu den Praktiken der einzelnen Fraktionen in der Ausschussarbeit vgl. vertiefend Kap. 4). Neben dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern sind in der Ausschussarbeit auch die Fraktionskoordinatoren wichtig, die darüber entscheiden, wer einen Bericht innerhalb der Fraktion erhält bzw. Schattenberichterstatter wird und die ebenfalls eng in den Prozess der Entstehung des Gesetzgebungsverfahrens eingebunden sind. Im Folgenden sollen Berichterstatter und Schattenberichterstatter sowie die Fraktionskoordinatoren der an dem Gesetzgebungsprozess beteiligten Ausschüsse als „Experten“ bezeichnet werden, sie spielen die wichtigste Rolle bei der Entstehung eines Gesetzgebungsprozesse, wobei die Befassung des Berichterstatters und der Schattenberichterstatter mit der Materie in der Regel noch etwas enger ist als die der Koordinatoren. Dies ist vor allem in großen Fraktionen der Fall, die mit mehreren Abgeordneten in den einzelnen Ausschüssen vertreten sind, und in denen demzufolge eine starke Arbeitsteilung und Spezialisierung möglich ist (vgl. hierzu auch Kap. 4).

Als weitere mögliche Akteure spielen noch die Ausschussvorsitzenden, die ein häufiger Ansprechpartner des Ministerrats sind, sowie die Fraktionsspitze eine Rolle. Allerdings ist ihr Einfluss auf die Mehrheitsbildung geringer. Die Fraktionsspitze übernimmt im Europäischen Parlament häufig eher eine moderierende Rolle zwischen den verschiedenen Interessen einer Fraktion, etwa bei der Suche nach einer hohen Geschlossenheit. Da ihr Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess aber in der Regel nicht so groß ist, wie man es etwa von den Fraktionsspitzen aus den meisten parlamentarischen Regierungssystemen kennt, und sich die Mehrheitsbildung meist schon in den Ausschüssen, insbesondere im federführenden Ausschuss vollzieht, werden sie nicht unter dem engeren in dieser Arbeit verwendeten Begriff der Experten erfasst, ihr Einfluss in den behandelten Gesetzgebungsverfahren wird aber immer dann berücksichtigt, sofern er eine wichtige Rolle für die Koalitionsbildung spielt.

Zurück zu den Experten im Sinne dieser Arbeit und ihre Rolle bei der Mehrheitsbildung: die zentrale Rolle übernimmt hierbei zunächst der Berichterstatter. Gelingt es ihm vor allem mit den Schattenberichterstattern der beiden großen Fraktionen einen Konsens zu erreichen (in den meisten Fällen stellt eine der beiden großen Fraktionen ohnehin den Berichterstatter), spricht vieles für eine breite Mehrheitsbildung.

Zeichnet sich dagegen ab, dass eine knappe Mehrheitsbildung zu erwarten ist und sich zwei konkurrierende Lager gegenüberstehen, ist es für die Experten aus diesen Lagern umso wichtiger eine Mehrheit für ihren Entwurf zu organisieren.

Gerade in solchen Fällen kann es bei der Suche nach der nötigen Mehrheit ein entscheidender Vorteil sein, Abweichler aus anderen Fraktionen auf seine Seite zu ziehen, um die notwendige Mehrheit zu erhalten. Abweichler können zum Beispiel Mitglieder einer nationalen Delegation oder von Interessenorganisationen (z. B. Arbeitnehmer- versus Arbeitgeberverbände) sein. Gerade bei einer knappen Mehrheit können die Stimmen der Abweichler strategisch von wichtiger Bedeutung werden. Auf ihre genaue Rolle soll später noch bei der Analyse der Fallbeispiele in Kap. 6 genauer eingegangen werden.

Zunächst geht es im folgenden Kapitel aber nun darum die notwendigen theoretischen Grundlagen für diese Analyse vorzustellen.

Koalitionsbildung im Europäischen Parlament  
Auswirkungen von sui generis und bottom-up auf die  
Koalitionstheorie

Schmitz, K.

2018, XVII, 302 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-19471-0