



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 – 2014

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

7.5.2013

ARBEITSDOKUMENT

zu einem Vorschlag für einen Bericht über die Sitze der Organe der Europäischen Union

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichtersteller: Ashley Fox, Gerald Häfner,

1. Einleitung

Die Frage der Wahl der Sitze Europäischer Organe ist nicht neu. Seit der Gründung der Vorgänger der heutigen Organe im Jahre 1952 waren die jeweils gewählten Sitze Gegenstand komplizierter politischer Verständigungen.

In diesem Bericht geht es jedoch hauptsächlich um den Sitz des Europäischen Parlaments, da es die einzige Institution ist, die den Bürgern Europas unmittelbar rechenschaftspflichtig ist, und da sich dessen Rolle seit seiner Gründung unter allen Institutionen am stärksten verändert hat.

In Anbetracht des Zuwachses an Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, insbesondere seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, durch den das EP neben dem Rat vollständig gleichberechtigter Mitgesetzgeber wurde, ist ein wirksames Funktionieren des EP nicht länger möglich. Fragen der inneren Organisation, wie die des Sitzungskalenders, sind durch die starre Formulierung im Protokoll Nr. 6 von Rechts wegen an den Sitz gebunden. Und die Entscheidungen des Gerichtshofes zum Sitzungskalender im Jahre 2012 zeigen, dass das EP seinen Handlungsspielraum innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens ausgeschöpft hat.

Die Berichterstatter sind daher zu dem Schluss gekommen, dass das Parlament ein ordentliches Änderungsverfahren der Verträge initiieren sollte, um den Artikel 341 und das Protokoll Nr. 6 zu ändern und dem Parlament das Recht zuzugestehen, über Angelegenheiten, die sich auf seine interne Organisation und seinen Sitzungskalender und damit auf die Frage seines Sitzes beziehen, selbst zu entscheiden.

2. Der bestehende rechtliche Rahmen für den Sitz von EU-Organen

Gemäß Artikel 341 AEUV wird der Sitz der Organe „im Einvernehmen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt“. Die Mitgliedstaaten haben das in dem den Verträgen beigefügten Protokoll Nr. 6 getan. Für das EP haben sie Straßburg als Sitz und Brüssel und Luxemburg als Arbeitsorte festgelegt. Im Jahre 1997 hat der EuGH bestimmt (C-345/95), dass das Recht der Mitgliedstaaten, den Sitz festzulegen, beinhaltet, dass sie ebenfalls die Anzahl der in Straßburg abzuhaltenden Plenarsitzungen vorschreiben können.

Allerdings legen die Verträge ebenfalls fest, dass die EU eine parlamentarische Demokratie ist, in der das EP die europäischen Bürger unmittelbar vertritt (Artikel 10). Das EP ist neben dem Rat vollständig gleichberechtigter Mitgesetzgeber (Artikel 14). Das Parlament kann sich seine eigene Geschäftsordnung geben (Artikel 232 AEUV) und die Länge von Plenarsitzungen bestimmen. Die Bestimmungen über den Sitz und den Sitzungskalender im Protokoll Nr. 6 sind die einzigen Bestimmungen in den Verträgen, die die Souveränität und die innere Arbeitsweise des EP einschränken, womit sie im Widerspruch zur allgemeinen Logik der Verträge stehen.

In den Entscheidungen der Jahre 1997 und 2012 zum EP hat der EuGH erneut bestätigt, dass die Festlegung der Sitze die ordnungsgemäße Arbeitsweise des EP nicht behindern darf, und hat die Nachteile und Kosten eingestanden, die eine Vielzahl von Sitzen mit sich bringt, Kosten, die laut Generalanwalt Mengozzi in einer Wirtschaftskrise umso schwerer wiegen. Der Gerichtshof hat zudem bestätigt, dass es zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation einer Änderung der Verträge und damit der Zustimmung der Mitgliedstaaten Bedarf.

3. Die historische Entwicklung des EP

Seit seiner Gründung hat sich das Europäische Parlament von einer Versammlung mit rein beratender Funktion zu einem vollwertigen Parlament entwickelt, das seit dem Vertrag von Lissabon neben dem Rat gleichberechtigter Mitgesetzgeber ist.

Als im Jahre 1952 die Vorgängerin des EP (die Gemeinsame Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl) geschaffen wurde, wurde sie nicht „Parlament“ genannt, verfügte über keinerlei gesetzgeberische Kompetenzen und wurde nicht direkt gewählt. Aus praktischen Gründen versammelte sie sich in den bestehenden Räumlichkeiten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in Straßburg. Eine Regelung, die bis zum Jahre 1999 beibehalten wurde, als das EP in seine eigenen (gegenwärtigen) Gebäude einzog.

Die Römischen Verträge räumten den Mitgliedstaaten formell das Recht ein, die Sitze der Organe festzulegen. Bis zum Jahre 1992 konnten die Mitgliedstaaten lediglich Überkommenen zu "vorläufigen Arbeitsorten" erzielen. Für das Europäische Parlament fiel die Wahl auf Luxemburg, Straßburg und Brüssel, obwohl das Parlament von Anbeginn an (21. Juni 1958) empfohlen hatte, dass es neben dem Rat und der Kommission angesiedelt werden sollte.

Bereits kurz nach seiner ersten Direktwahl im Jahre 1979 entschloss sich das Parlament, in der Sitzfrage tätig zu werden, und bündelte seine Plenarsitzungen in Straßburg (zuvor waren sie auf Luxemburg und Straßburg verteilt) und die Sitzungen der Ausschüsse in Brüssel.

Ungeachtet dieser Anstrengungen und der Einwände des Parlaments haben die Mitgliedstaaten während ihres Gipfeltreffens von Edinburgh im Jahre 1992 Übereinkünfte zu den Sitzen der Organe erzielt und den gegenwärtigen Status Quo festgelegt. Auf Druck von Frankreich wurde die Entscheidung dann mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahre 1997 den Verträgen als Protokoll Nr. 6 beigelegt.

Im Jahre 1999 haben 250 Parlamentarier (damals 40 %) einen die Regelung missbilligenden Brief unterschrieben. Im Folgejahr wurde mit 401 Ja-Stimmen und nur 77 Nein-Stimmen eine Entschließung angenommen, mit der vorgeschlagen wurde, die Verträge zu ändern und dem EP das Recht einzuräumen, über seinen Sitz mit absoluter Mehrheit zu entscheiden. Dieser Vorschlag wurde durch die Mitgliedstaaten während der folgenden Konferenz der Vertreter der Regierungen ignoriert.

Seitdem haben sowohl das EP, mittels zahlreicher Berichte und Erklärungen, als auch 1,27 Millionen europäische Bürger, die eine Petition unterzeichneten, wiederholt eine Änderung der gegenwärtigen Situation gefordert, ohne dass die Mitgliedstaaten darauf reagierten.

Der inzwischen in Kraft getretene Vertrag von Lissabon war der letzte Schritt des vollständigen Transformationsprozesses in der Natur des EP, das sich von einer beratenden Einrichtung mit abgeordneten Mitgliedern zu einem direkt gewählten, souveränen Parlament entwickelt hat, das neben dem Rat vollständig gleichberechtigter Mitgesetzgeber ist.

4. Dem EP muss eine größere Autonomie in Bezug auf seine eigene Geschäftsordnung, seinen Sitzungskalender und Sitz zugestanden werden

In Anbetracht des Zuwachses an Macht und Verantwortung hat sich die Arbeitsweise des Parlaments ganz entscheidend verändert, insbesondere seit der gegenwärtige Sitzungskalender und die Sitzregelungen im Jahre 1992 festgelegt wurden.

Die Anzahl von Plenarsitzungen hat seit 1999 stetig zugenommen, das Arbeitsaufkommen in den Ausschüssen hat sich erhöht, die Zahl der entscheidungsbegleitenden Prozeduren (nunmehr reguläre, gesetzgeberische Prozeduren) ist von 165 in der Legislaturperiode 1993 - 1999 auf 454 in den Jahren 2004 - 2009 gestiegen.

Die Größe des Parlaments hat sich ebenfalls geändert: von 78 abgeordneten Mitgliedern auf 754 direkt gewählte Mitglieder heute. Den Zuwachs an gesetzgeberischen Aktivitäten und Verantwortlichkeit widerspiegelnd hat die Mitarbeiterzahl in Brüssel in weit höherem Maße zugenommen (von 1 180 im Jahre 1993 auf 5 635 im Jahre 2013, oder +377 %), als die Anzahl von Parlamentariern (von 518 im Jahre 1993 auf 754 im Jahre 2013, oder +48 %).

Die sich verändernde Rolle des EP spiegelt sich ebenfalls in einer Zunahme der interinstitutionellen Treffen wieder. Ständige Verhandlungen und dreiseitige Gespräche, sowohl formeller als auch informeller Natur, zwischen Kommission, Rat und einzelnen Mitgliedstaaten sind nun Teil des regulären gesetzgeberischen Prozesses. Werden die gestiegene Verantwortung und Befugnisse des Parlaments auf dem Gebiet der demokratischen Kontrolle anderer Organe der EU in Betracht gezogen, ist geografische Nähe von noch entscheidenderer Bedeutung.

Unter diesen, neuen Bedingungen wird die Struktur des Sitzungskalenders des EP, die die meisten Veränderungen in der Rolle des Parlaments terminlich vorbestimmt, den Anforderungen an ein modernes Parlament nicht mehr gerecht und muss, um wirksamer, flexibler und für die Parlamentarier attraktiver zu werden, überarbeitet werden.

Der Mitgesetzgeber neben dem Parlament, der Rat, und der Europäische Rat, ist bereits aktiv geworden und hat seine Arbeit in Brüssel gebündelt. Sitzungen des Europäischen Rates, die zuvor alle im Land der rotierenden Präsidentschaft abgehalten wurden, finden nun ausschließlich in Brüssel statt. In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Anzahl der Gipfeltreffen seit 2008 mehr als verdoppelt hat, ist dies von besonderer Bedeutung.

Die geografische Entfernung zwischen den offiziellen Sitzen der mitgesetzgebenden Einrichtungen von 435 km ist einmalig auf der Welt. Und diese isoliert das EP nicht nur von der Kommission und dem Rat, sondern auch von anderen interessierten Parteien, Nichtregierungsorganisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft, Vertretungen der Mitgliedstaaten und einer der lebhaftesten, journalistischen Gemeinschaften der Welt, die alle in Brüssel anzutreffen sind.

5. Finanzielle, umweltbezogene, organisatorische und logistische Auswirkungen der gegenwärtigen Regelungen

In Zeiten haushaltsbezogener Sparpolitik in vielen Mitgliedstaaten, sollte das EP entsprechend handeln und verschwenderische Ausgaben unterbinden. Die gegenwärtige Mehrsitzregelung des EP stellt einen Bereich dar, in dem wesentliche Einsparungen möglich sind.

Die aus der geografischen Streuung des EP resultierenden Mehrkosten liegen nach konservativer Schätzung zwischen 169 und 204 Millionen Euro oder zwischen 15 - 20 % des Jahreshaushalts des EP. Würde das Parlament seine geografische Streuung verringern, könnten jeden Monat die Kosten von ca. 3 300 Millionen eingespart werden. Das würde einer Kürzung von 78 % aller Missionen der Parlamentsmitarbeiter entsprechen.

In Anbetracht der Tatsache, dass für jede Plenarsitzung ca. 5 000 Parlamentarier, Mitarbeiter

und Beamte sowie 8 große Lastwagen an Dokumenten befördert werden müssen, verursacht die gegenwärtige Regelung zudem unnötige, umweltbezogene, organisatorische und logistische Zusatzkosten. Für die breite Mehrheit derjenigen, die von Brüssel nach Straßburg reisen, gehen durch das Reisen ein ganzer Arbeitstag oder ungefähr 5 % der gesamten Arbeitszeit verloren.

Für Parlamentarier, die von ihren Wahlkreisen nach Straßburg reisen, bedeutet die im Vergleich zu Brüssel geringere Zahl an Flug- und Zugverbindungen zusätzliche Kosten und Zeit auf Reisen. Die geringere Anzahl an Hotelzimmern in Straßburg bedeutet, dass sich die Preise während der Sitzungswochen durchschnittlich um einen Faktor von 2,3 vervielfachen.

Die Auswirkungen auf die Umwelt und der zusätzliche CO₂-Ausstoß sind, wie eine Studie aus dem Jahre 2007 von Jean Lambert und Caroline Lucas gezeigt hat, in der der zusätzliche CO₂-Ausstoß auf ca. 19 Kilotonnen geschätzt wird, ebenfalls erheblich.

Die Straßburger Gebäude des EP werden derzeit lediglich an 42 Tagen des Jahres genutzt (11 % Nutzung), müssen aber das ganze Jahr über beheizt, personalmäßig versorgt und unterhalten werden. Die gegenwärtige Arbeitsregelung bedeutet ferner, dass alle 754 Parlamentarier und 160 Kommissionsvertreter über ein Büro in Brüssel und ein Büro in Straßburg verfügen. Ca. 150 EP-Vertreter verfügen sogar über drei Büros: eins in Luxemburg, eins in Brüssel und eins in Straßburg.

6. Ein Fahrplan in Richtung Vertragsänderung

Der bestehende rechtliche Rahmen, der für die Sitze der EU-Organe maßgebend ist, legt dem Europäischen Parlament organisatorische Beschränkungen auf, die eine moderne und wirksame Arbeitsstruktur, wichtige Einsparungen in Zeiten der Sparpolitik und insbesondere eine volle und angemessene Ausübung der Rolle des Parlaments als Mitgesetzgeber nicht zulassen. Der Sitzungskalender kann nicht angepasst werden, weil seine allgemeine Struktur durch das Protokoll Nr. 6 vorgegeben ist.

Da das EP seinen Handlungsspielraum zur Verbesserung seiner inneren Arbeitsweise und seines Sitzungskalenders innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens ausgeschöpft hat, schlagen die Berichterstatter vor, ein ordentliches Änderungsverfahren der Verträge gemäß Artikel 48 EUV zu initiieren, um den Artikel 341 und das Protokoll Nr. 6 zu ändern und dem Parlament das Recht zuzugestehen, über seine interne Organisation, seinen Sitzungskalender und damit die Frage seines Sitzes selbst zu entscheiden.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon sind verschiedene Vertragsänderungen, z. B. die Änderungen in Bezug auf den europäischen Stabilitätsmechanismus und den Europäischen Fiskalpakt, unter Nutzung derselben Prozedur vorgenommen worden. Dies bedeutet, dass eine Vertragsänderung, sofern die Mitgliedstaaten über den politischen Willen verfügen, eine unkomplizierte und rasch durchführbare Prozedur darstellt.

Im Rahmen dieses Prozesses muss das Parlament ausreichend Zeit für die Erörterung, Betrachtung und geeignete Bewertung aller möglichen Alternativen, gefolgt von einer geregelten Umsetzung der Entscheidung einplanen.

Jede alternative Lösung zur gegenwärtigen Regelung, die für eine Parlamentsentscheidung in Frage kommt, sollte den wirtschaftlichen Einfluss, den das Parlament an seinen verschiedenen Arbeitsorten ausübt, die historische Bedeutung, die der Wahl des Sitzes des EP beizumessen

ist, das historische Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten zum Sitz aller EU-Organe (die Berichterstatter empfehlen allerdings nicht, Änderungen bei den Sitzen anderer EU-Organe vorzunehmen), die Meinung der örtlichen Bevölkerungsgruppen aller betroffenen Städte sowie die Meinung der europäischen Bürger ganz allgemein berücksichtigen.