

Melanie Piepenschneider

Vertragsgrundlagen und Entscheidungsverfahren

Mit dem Vertrag von Lissabon hat sich die EU von einer Dachorganisation hin zu einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit entwickelt. Kritische Stimmen monieren allerdings die fehlende demokratische Legitimation des Vertragswerks und fordern mehr Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger.

Für dieses Bild liegen keine Nutzungsrechte vor

Bundeskanzlerin Merkel und der damalige Außenminister Steinmeier unterzeichnen am 13. Dezember 2007 den Vertrag von Lissabon.

picture alliance/dpa/Inacio Rosa

Der Vertrag von Lissabon – eine neue verbesserte Rechtsgrundlage

Die aktuelle primärrechtliche Grundlage für das Handeln der Europäischen Union ist der Vertrag von Lissabon. Er trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Der Vertrag besteht aus zwei (Teil-)Verträgen, wobei der Vertrag über die Europäische Union (EUV) die Grundanlage der EU beschreibt, während der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor allem das Handeln der Organe und die Zuständigkeiten der EU präzisiert. Mit dem Vertrag von Lissabon gibt es für die institutionelle Organisation der europäischen Integration nur noch die Bezeichnung EU, die bisherigen Europäischen Gemeinschaften (EG und Euratom) gehen in der EU auf.

Der Vertrag nennt und bekräftigt die Werte und Ziele, auf denen die Europäische Union aufbaut. Er steht für ein Europa der Freiheit und Sicherheit und sieht neue Instrumente der Solidarität vor. Jeder Mitgliedstaat der EU muss die Grundwerte achten: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Schutz von Minderheiten. Die sozialen Belange der Bürgerinnen und Bürger werden den wirtschaftlichen Zielen der EU gleichgestellt. Die EU erhält mehr Kompetenzen in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht. Das Leitbild der sozialen Marktwirtschaft wird erstmalig im

europäischen Vertragswerk genannt, ebenso der Grundsatz der repräsentativen Demokratie.

Der Lissabonner Vertrag bedeutet nach einer Phase der Stagnation und des „Nachdenkens“ einen Schritt in die Zukunft der EU, auch wenn er hinter den Zielen und Inhalten des nicht in Kraft getretenen Verfassungsvertrages von 2004 zurückbleibt. Der Reformvertrag weist eine hohe Detailliertheit auf. Für Laien sind viele Regelungen nur schwer zu durchschauen. Von einem knappen, verstehbaren Grundvertrag ist er weit entfernt. Trotzdem ermöglicht der Reformvertrag im Vergleich zu seinen Vorgängern (EWG-Vertrag, Einheitliche Europäische Akte, Maastrichter Vertrag, Vertrag von Amsterdam, Vertrag von Nizza) mehr Transparenz und Klarheit.

Die EU – eine Rechtsgemeinschaft

Die beiden Teilverträge des Lissabonner Vertrages sind klassische intergouvernementale Verträge. Die Regierungen der EU-27 haben sie ausgearbeitet und nach den Regeln ihrer na-

tionalen Verfassungen ratifiziert. Mit den Verträgen werden Souveränitätsrechte durch die Mitgliedstaaten auf die EU übertragen. Die EU gewinnt ihre Souveränität somit durch die Abgabe von Souveränitätsrechten seitens der Mitgliedstaaten („Souveränitätsgewinn durch Souveränitätsverzicht“) und bildet eine eigene Rechtsgemeinschaft, das heißt, die Organe der EU setzen für die EU, deren Mitgliedstaaten, ihre Bürgerinnen und Bürger (natürliche Personen) sowie Körperschaften (juristische Personen) unmittelbar geltendes Recht (Sekundärrecht). Die EU kann für die Mitgliedstaaten politisch handeln, Gesetze erlassen und durchsetzen – wenn gleich nur im Rahmen ihrer in den Verträgen niedergelegten Zuständigkeiten. Die EU verfügt also über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist befugt, völkerrechtlich verbindliche Verträge abzuschließen und internationalen Organisationen beizutreten. Das eigenständige Generieren von Zuständigkeiten („Kompetenzkompetenz“) ist für die EU und ihre Organe grundsätzlich nicht zulässig. Ferner bleiben die Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen, etwa in Teilen der Außen- und Sicherheitspolitik, weiterhin die entscheidenden Akteure.

Auf diese Weise wird eine vorrangige Rechtsordnung gegenüber dem nationalen Recht ausgebildet („Europarecht bricht nationales Recht“). Das sekundäre Gemeinschaftsrecht wird von den (Haupt-)Organen der EU – der Kommission, dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament (EP) – gesetzt. Der Gerichtshof der Europäischen Union legt das Recht aus. Im Laufe der Zeit ist so ein dichtes Netz von rechtlichen Regelungen entstanden. Das Primärrecht und das daraus entstandene sekundäre Gemeinschaftsrecht werden auch als „gemeinschaftlicher Besitzstand“ (frz.: *acquis communautaire*) bezeichnet.

Der Vertrag von Lissabon verleiht der im Dezember 2000 von den Staats- und Regierungschefs der EU unterzeichneten Grundrechtecharta Rechtsverbindlichkeit, auch wenn sie nicht unmittelbar in das Vertragswerk aufgenommen wurde. EU-Bürgerinnen und -Bürger können sich vor dem Gerichtshof der EU auf dieses Dokument berufen (Ausnahme: Polen und Briten).

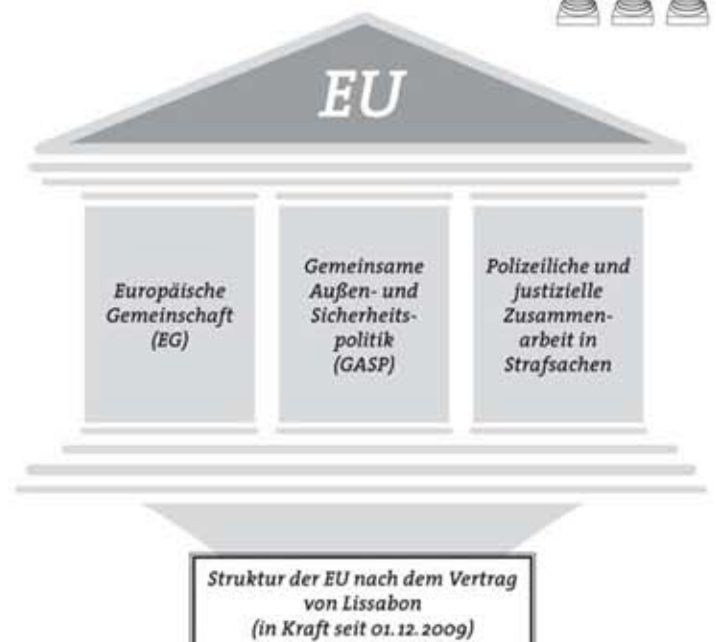
Die Kompetenzen der EU

Grundsätzlich gilt in der EU das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung: Die EU darf also nur innerhalb der Grenzen derjenigen Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr übertragen haben. Im Laufe der Zeit sind der EU auf fast allen klassischen Politikfeldern von den Mitgliedstaaten Kompetenzen übertragen worden. Dabei können sich die Gesetzgebungskompetenzen der EU je nach Politikfeld unterscheiden.

- So gibt es
- ausschließliche Zuständigkeiten der EU: hier setzt die EU verbindliches Recht;
 - geteilte Zuständigkeiten: sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten können gesetzgeberisch tätig werden;
 - unterstützende Zuständigkeiten: die EU ergänzt oder koordiniert Maßnahmen der Mitgliedstaaten;
 - Sonderformen für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie für die Außen- und Sicherheitspolitik.

Zwei Prinzipien sind für die Rechtsetzung leitend: Das Subsidiaritätsprinzip regelt, dass die EU in den Politikfeldern, die

Von den drei Säulen zur einheitlichen EU



nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig werden darf, wenn die Ziele von den Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit bedeutet, dass grundsätzlich nur Maßnahmen ergriffen werden dürfen, die geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Der Lissabonner Vertrag sieht erstmals die Möglichkeit der Rückverlagerung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten vor. Auf diese Weise begegnen die vertragsschließenden Staaten der Kritik, die EU sei eine alle Grenzen ausschöpfende und in Teilen sogar überschreitende Organisation, die einmal auf sie übertragene Aufgaben nicht mehr aufzugeben bereit sei.

Entscheidungsverfahren

Der Lissabonner Vertrag hat das **Verfahren zur Vertragsänderung** reformiert: Sowohl der zur Ausarbeitung der EU-Grundrechtecharta und des Verfassungsvertrages eingesetzte Konvent als auch das „Ordentliche Verfahren“ zur Vertragsänderung wurden in das Vertragswerk aufgenommen. Ob ein Konvent zur Ausarbeitung von Änderungsvorschlägen eingesetzt wird oder nicht, bedarf immer der Zustimmung des EP. Über die Änderungsvorschläge muss zunächst eine Regierungskonferenz beschließen, abschließend müssen sie nach den nationalen verfassungsrechtlichen Verfahren von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Anders als die Regierungskonferenz setzt sich der Konvent nicht nur aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten zusammen; an ihm nehmen auch Vertreter des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente und der Kommission teil. Damit sollen die Änderungen am europäischen Vertragswerk auf eine größere politische Basis gestellt werden.

An dem **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** – zuvor Mitentscheidungsverfahren genannt – sind die Kommission, das EP und der Rat der EU beteiligt. Das Verfahren sieht drei Lesungen und gegebenenfalls ein Vermittlungsverfahren vor.

Nach wie vor hat grundsätzlich die Kommission das alleinige Initiativrecht für Gesetzgebungsakte; in speziellen Fällen gibt es aber auch die Möglichkeit, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten, das EP oder der Rat der EU die Kommission dazu auffordern, eine Gesetzesinitiative einzuleiten. Der Gesetzesvorschlag der Kommission wird dann von EP und Rat der EU erörtert. Bei unvereinbaren Positionen ist ein Vermittlungsverfahren vorgesehen. Wird hier keine Einigung erzielt, ist der Rechtsakt gescheitert; kommt eine Einigung zustande, haben Rat und EP jeweils sechs Wochen Zeit, den gemeinsamen Entwurf zu erlassen; geschieht dies nicht, ist der Rechtsakt ebenfalls gescheitert. Entscheidend bei diesem Gesetzgebungsverfahren ist, dass sowohl das EP wie auch der Rat gleichberechtigt an dem Gesetzgebungsprozess beteiligt sind.

Der Rat der EU entscheidet entweder einstimmig, mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit. Sieht der Vertrag eine Abstimmung mittels qualifizierter Mehrheit vor, werden die Stimmen der Mitgliedstaaten gewichtet. Eine qualifizierte Mehrheit ist nach dem Vertrag von Lissabon erreicht, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: Zustimmung müssen mindestens 55 Prozent der Mitglieder im Rat, die mindestens 15 Staaten repräsentieren und gemeinsam mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung abbilden. Vier Staaten können eine Sperrminorität bilden. Bis zum 31. Oktober 2014 wird – so ist es in einem Protokoll zum Vertrag von Lissabon festgehalten –

diese qualifizierte Mehrheit nicht angewandt, sondern es gilt die Regelung aus dem Vertrag von Nizza:

- Die Mehrheit der gewichteten 345 Stimmen muss erreicht werden, das heißt 258 Stimmen;
- die Mehrheit der Mitgliedstaaten muss zustimmen, und
- diese Mehrheit muss 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren.

Die Staffelung der Stimmen von mindestens drei und maximal 29 Stimmen bevorzugt die kleineren Mitgliedstaaten. Durch die Bevölkerungsquote erhalten die Mitgliedstaaten mit großem Bevölkerungsanteil wiederum mehr Gewicht. In einer Erklärung zum Vertrag von Lissabon sind weitere Ausnahmen und Quoren für die Zeitspanne zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017 sowie ab dem 1. April 2017 festgeschrieben. Dies macht deutlich, wie sensibel und schwierig das Thema der Gewichtung und damit des Einflusses der Mitgliedstaaten auf Entscheidungen im Rahmen der EU ist. Häufig werden die Entscheidungen im Rat jedoch im Konsens getroffen, sodass die Abstimmung mittels qualifizierter Mehrheit gar nicht zur Anwendung kommt – auch wenn sie im Vertrag vorgesehen ist.

Im Rahmen der Entscheidungsverfahren sind verschiedene Gesetznormen vorgesehen. Diese lassen sich wie folgt charakterisieren:

- **Verordnungen** gelten unionsweit unmittelbar, sind in allen Teilen verbindlich und stehen über nationalem Recht;
- **Richtlinien** müssen von den Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind, in nationales Recht umgesetzt werden, ihre Ziele sind verbindlich;
- **Beschlüsse** sind für die benannten Empfänger, zum Beispiel Staaten oder Unternehmen, in allen Teilen verbindlich;
- **Empfehlungen** sind unverbindlich, ebenso wie Stellungnahmen.

Rat und EP üben gemeinsam auch die Haushaltsbefugnis aus. Der Vertrag von Lissabon legt folgende Instrumente für den Bereich des Haushaltes fest:

- **Eigenmittel:** Hierbei handelt es sich um Einnahmen der EU aus eigenem Recht, auch wenn die Mitgliedstaaten letztendlich darüber befinden und die EU keine eigenen Steuern erhebt.
- **Mehrfähriger Finanzrahmen:** Die EU verabschiedet für sechs Jahre einen Mehrjährigen Finanzrahmen; hiermit werden Schwerpunkte für das zukünftige Handeln gesetzt und Planungssicherheit sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Organe der EU hergestellt. Im Jahr 2006 wurde der Mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 verabschiedet.
- **EU-Haushaltsplan:** Er beinhaltet die Einnahmen und Ausgaben der EU für ein Jahr.

Das **Verfahren zur Aufstellung des Jahreshaushalts** wurde durch den Vertrag von Lissabon vereinfacht und dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angepasst. Zudem entfällt die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Mitteln: Bei den obligatorischen Mitteln (Ausgaben, welche sich zwingend aus dem Vertrag oder anderen Rechtsakten der EU ergeben) hatte bisher der Rat das letzte Wort, bei den nicht-obligatorischen Mitteln (alle übrigen Ausgaben) das EP. Der Wegfall der Unterscheidung hat zu einer Gleichwertigkeit von EP und Rat im Haushaltsverfahren geführt und vor allem die Mitentscheidungsrechte des EP gestärkt. Das EP

Für dieses Bild liegen
keine Nutzungsrechte vor

und der Rat entscheiden jetzt gemeinsam über den gesamten EU-Haushalt. Der Rat kann ein ablehnendes Votum des Parlaments nicht überstimmen. In einem solchen Fall muss die Kommission einen neuen Haushaltsentwurf vorlegen und das Verfahren beginnt von vorne.

Liegt bis zum Jahresbeginn kein verabschiedeter Haushalt vor, tritt die sogenannte Zwölfstel-Regelung in Kraft. Jeweils ein Zwölfstel des vorjährigen Haushaltes wird pro Monat zur Verfügung gestellt. Der damit eingeschränkte politische Gestaltungsspielraum soll die Einigung zwischen EP und Rat fördern.

Die EU – Arena politischer Macht

Präsident des Europäischen Rates

Der Präsident des Europäischen Rates (PER) wird für die Dauer von zweieinhalb Jahren mit qualifizierter Mehrheit durch den Europäischen Rat gewählt. Das bis zum Vertrag von Lissabon gültige halbjährliche Rotationsverfahren wird damit abgeschafft. Dies sichert mehr Kontinuität im Amt. Zudem darf der Präsident des Europäischen Rates gleichzeitig kein nationales Staatsamt mehr innehaben.

Der PER gibt dem Europäischen Rat Impulse, bereitet zusammen mit dem Kommissionspräsidenten seine Treffen vor und leitet dessen Sitzungen. Er ist „ehrlicher Makler“ in der Runde der im Europäischen Rat vertretenen Staats- und Regierungschefs, des Kommissionspräsidenten sowie des beratend teilnehmenden Hohen Vertreters der Union für

Für dieses Bild liegen
keine Nutzungsrechte vor

picture alliance / Photoshot

Der Belgier Herman Van Rompuy ist seit Ende 2009 Präsident des Europäischen Rates.

Für dieses Bild liegen keine Nutzungsrechte vor

Außen- und Sicherheitspolitik (siehe S. 57 f.). Der Präsident legt dem EP zweimal pro Halbjahr einen Bericht vor und unterrichtet es über seine politischen Aktivitäten. Darüber hinaus vertritt er die EU auch selbst in Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – und dies unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters.

Der Europäische Rat wird durch den Vertrag von Lissabon in den Rang eines Organs der EU erhoben. Er hat insbesondere in Krisenzeiten eine zentrale Rolle bei der Koordination von Positionen der Mitgliedstaaten und bei der Entwicklung von Lösungsansätzen.

Am 19. November 2009 wurde der damalige belgische Premierminister Herman Van Rompuy zum ersten Präsidenten des Europäischen Rates gewählt; am 1. März 2012 wurde er für weitere zweieinhalb Jahre im Amt bestätigt.

Europäische Kommission

Die Kommission ist das supranationale Organ der EU: Sie ist dem Gemeinschaftswohl verpflichtet. Alle Informationen und Aktivitäten der EU laufen bei der Kommission zusammen, und die meisten gehen auch von ihr aus. Unabhängigkeit und Überparteilichkeit der Kommission werden dadurch garantiert, dass sie weder vom Rat noch von den Mitgliedstaaten abgesetzt werden kann. Nur ein Misstrauensvotum des EP kann die gesamte Kommission zum Rücktritt zwingen. Bei schweren Verfehlungen einer Kommissarin oder eines Kommissars ist die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens beim Gerichtshof der EU möglich. Auch kann der Präsident ein Kommissionsmitglied auffordern, sein Amt niederzulegen.

Die Kommission ist zugleich Kontroll-, Initiativ- und Exekutivorgan. Sie hat im Wesentlichen vier Hauptaufgaben:

– Sie ist **Akteur im Gesetzgebungsverfahren** und hat das Initiativmonopol für Gesetzgebungsakte. Eine Gruppe von Mitgliedstaaten, der Rat und das EP können die Kommiss-

sion auffordern, initiativ zu werden, dürfen jedoch nicht ohne solche Vorschläge selbst tätig werden. Die Wahl des Zeitpunktes, des Inhalts und der Rechtsgrundlage für einen Gesetzesakt liegt ausschließlich in der Kompetenz der Kommission. Um den Erfolg der Initiative zu sichern, übt die Kommission ihr Initiativrecht in enger Abstimmung mit den anderen beiden Hauptorganen der EU und den Mitgliedstaaten aus. Die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente eröffnet die Möglichkeit, die Initiativen der Kommission einzuschränken. Auch Bürgerinnen und Bürger der EU können die Kommission mittels eines Bürgerbegehrens auffordern, neue politische Vorschläge zu unterbreiten.

- Die Kommission ist das **Exekutivorgan der EU**, das heißt, sie ist mit der Durchführung von Verträgen beauftragt. Dazu gehören auch der Vorentwurf und die Ausführung des EU-Haushaltsplanes, die Planung und Verwaltung der EU-Programme sowie die Ausarbeitung von Entwürfen für internationale Verträge.
- Die Kommission ist die **Hüterin der Verträge** und somit verantwortlich für die Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts sowie der Bestimmungen, die von den Organen getroffenen werden. Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedsland gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen, so kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, das bis zur Klage vor dem Gerichtshof der EU führen kann. Gegen den Rat der EU kann die Kommission eine Untätigkeitsklage beim Gerichtshof der EU einreichen.
- Die Kommission und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik agieren bei vielen Regelungen der Verträge gemeinsam oder aufeinander abgestimmt. So kann die Kommission dem Hohen Vertreter gemeinsam mit dem Rat Vorschläge für außenpolitische Maßnahmen unterbreiten. Zu Verhandlungen mit **Drittstaaten** oder **internationalen Organisationen** muss der Rat die Kommiss-

Für dieses Bild liegen keine Nutzungsrechte vor

picture alliance / dpa / Liu Jin

EU-China-Gipfel in Peking, 1. Dezember 2009: EU-Kommissionspräsident Barroso und der damalige Ratsvorsitzende, der schwedische Ministerpräsident Reinfeldt (M.), im Gespräch mit dem chinesischen Präsidenten Hu Jintao

sion ermächtigen, wobei sie in Einzelfällen Abkommen abschließen kann. Nicht zuletzt arbeiten in dem im Lissabon-Vertrag vorgesehenen Europäischen Auswärtigen Dienst auch Kommissionsbeamte mit.

Die Kommissionsmitglieder sind zu voller Unabhängigkeit verpflichtet und dürfen keine andere berufliche Tätigkeit ausüben. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre und ist dem Wahlrhythmus des Europäischen Parlaments angepasst.

Der Präsident der Kommission wird – nach vorheriger Zustimmung des EP – durch den Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ausgewählt. Dabei sind die Ergebnisse der letzten Wahlen zum EP zu berücksichtigen. Dies bedeutet eine stärkere Anbindung des Handelns der Kommission an die politischen Verhältnisse im Parlament. In Abstimmung mit dem designierten Kommissionspräsidenten nimmt der Rat wiederum mit qualifizierter Mehrheit die Vorschlagsliste der übrigen Mitglieder an. Das Kollegium muss sich dann einem Zustimmungsvotum des EP stellen. Auf der Grundlage dieser Zustimmung wird die Kommission mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat ernannt.

Neben einer Stärkung der Verbindungen zwischen Kommission und EP sieht der Lissabonner Vertrag auch eine Stärkung der Bindung zwischen Kommission und Rat vor. So leitet der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die GASP und führt den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten (siehe S. 24); gleichzeitig ist er in Personalunion Mitglied (als Kommissar für auswärtige Beziehungen) und Vizepräsident der Kommission. Dieser „doppelte Hut“ des Hohen Vertreters soll zu mehr Kohärenz im auswärtigen Handeln der Union führen, birgt aber auch die Gefahr von Spannungen zwischen den unterschiedlichen Aufgaben von Rat und Kommission.

Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass die Anzahl der Kommissionsmitglieder ab 2014 nur noch zu zwei Dritteln der Anzahl der Mitgliedstaaten entsprechen soll und nach

einem noch festzulegenden, strikt gleichberechtigten Rotationsystem festgelegt wird. Diese der Effizienz im politischen Handeln geschuldete Maßnahme wurde von einigen Ländern als Verlust nationaler Einflussmöglichkeiten empfunden. Um die notwendige Zustimmung aller Mitgliedstaaten zum Lissabonner Vertrag sicherzustellen, beschloss der Europäische Rat daher im Dezember 2008 die Anzahl der Kommissare vorerst nicht zu reduzieren und jedem Mitgliedsland einen Kommissar zu belassen. Denn jeder Mitgliedstaat sieht „seinen Kommissar“ oder „seine Kommissarin“ immer auch als Vertreter oder Vertreterin nationaler Interessen.

Das in der Kommission praktizierte Kollegialprinzip und die vertragliche Verpflichtung auf das Gemeinschaftsinteresse stehen zu dieser informellen Funktion der Kommissare in einem Spannungsverhältnis. Dies gilt auch für das Präsidialprinzip (politische Führung, Richtlinien- und Organisationskompetenz des Kommissionspräsidenten) und das Ressortprinzip (inhaltliche Zuständigkeit der einzelnen Kommissare).

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt die Kommission über einen Verwaltungsapparat mit Generaldirektionen und verschiedenen Diensten, in denen zirka 25 000 Beamte arbeiten.

Der Vertrag von Lissabon hat etliche Fortschritte in Hinblick auf die Arbeit der Kommission gebracht. Allerdings sind einige Fragen nach wie vor nicht zufriedenstellend gelöst: etwa das Problem ihrer Größe und damit auch ihrer Handlungsfähigkeit sowie die Tatsache, dass die Rolle der „Europäischen Regierung“ mal der Kommission, mal dem Rat zugewiesen wird.

Europäisches Parlament

Die Kompetenzen und Rechte des Europäischen Parlaments sind kontinuierlich ausgebaut worden. Mit der Beteiligung

europäischer Abgeordneter als Mitglieder der vorbereitenden Konvente an der Ausarbeitung der Grundrechtecharta oder des Entwurfes für den Verfassungsvertrag konnte das EP das erste Mal direkten Einfluss auf die Inhalte der Verhandlungen in Regierungskonferenzen nehmen.

Das EP ist das zweite supranationale Organ der EU. Durch die Direktwahl der europäischen Abgeordneten verfügt es über eine hohe Legitimation. Trotzdem wird das EP in der Öffentlichkeit häufig als machtlos und mit wenigen Kompetenzen ausgestattet angesehen. Dabei hat es weitreichende Befugnisse, die fast alle klassischen Funktionen eines Parlaments umfassen:

- **Vertragsänderung:** Beim Verfahren zur Vertragsänderung erhält das EP – wie die Mitgliedstaaten und die Kommission – ein Initiativrecht und ist an der Ausarbeitung von Änderungen beteiligt.
- **Gesetzgebungsfunktion:** In der EU findet meist das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung. Das EP ist mit drei Lesungen an der Entscheidungsfindung beteiligt.
- **Wahlfunktion im Hinblick auf die Exekutive:** Der Präsident der Kommission wird vom EP gewählt. Die Kommission kommt nur ins Amt, wenn das EP der Zusammensetzung der gesamten Kommission zustimmt.
- **Zustimmungsrecht zu wesentlichen politischen Handlungen der EU:** Dazu gehören unter anderem Beitritte und Assoziierungen zur EU sowie EU-Verträge mit Dritten, Finanzprotokolle und Freihandelsabkommen, aber auch die Errichtung der Strukturfonds sowie die Feststellung einer schwerwiegenden Verletzung der Unionsgrundsätze durch ein Mitgliedsland.
- **Haushaltsrecht:** Seit dem Lissabonner Vertrag hat das EP das volle Mitentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren.
- **Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive:** Das EP kann die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum geschlossenen Rücktritt zwingen. Das EP diskutiert in öffentlicher Sitzung den Jahresbericht der Kommission, und die Kommission legt dort Rechenschaft über dessen Umsetzung ab. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterliegt in seiner Funktion als

Vizepräsident indirekt auch einer Kontrolle des EP. Die Ratspräsidentschaft berichtet über die Ergebnisse der Europäischen Gipfel vor dem EP. Das Parlament kann Anfragen an die Kommission und den Rat der EU stellen, hat Klagerechte vor dem Gerichtshof der EU, kann den Rechnungshof zur Abgabe von Stellungnahmen auffordern und Untersuchungsausschüsse einsetzen. Das EP verfügt darüber hinaus über einen Haushaltskontrollausschuss.

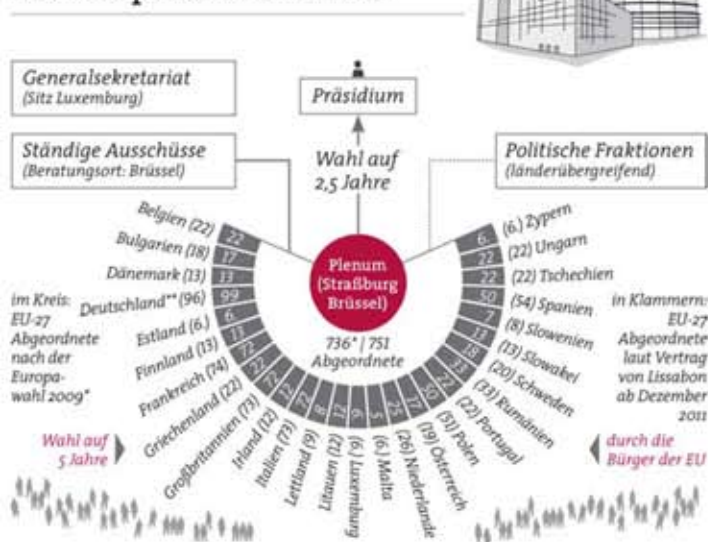
- **Informationsfunktion gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern:** Die Bürgerinnen und Bürger können sich über die Tätigkeit des EP informieren – etwa durch öffentlich tagende Ausschüsse und Plenarsitzungen oder durch die Veröffentlichung schriftlicher Dokumente.

Das EP verfügt nicht über ein direktes Initiativrecht für Gesetzesakte, dieses ist der Kommission vorbehalten. Damit fehlt dem EP ein klassisches Instrument nationaler Parlamente. Die EU hat zwar in einigen Punkten Staatsqualität erreicht, ist aber faktisch kein Staat. Somit gestaltet sich die Übertragbarkeit klassischer parlamentarischer Rechte auf das EP schwierig. Zudem kennt die EU bisher die strikte Gewaltentrennung zwischen „Legislative“ und „Exekutive“ nicht. Es gibt keine „Regierung“, welche sich auf parlamentarische Mehrheiten im EP stützt. Schließlich wird dort nicht zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktion unterschieden: Da viele Beschlüsse des EP mit absoluter Mehrheit gefasst werden müssen, arbeiten die großen Fraktionen in vielen Bereichen zusammen.

Das Europäische Parlament besteht einschließlich des Präsidenten aus maximal 751 Mitgliedern (Stand 2011). Die nationalen Kontingente werden im Vertrag nicht mehr explizit genannt. Die Untergrenze wird bei sechs und die Obergrenze bei 96 Abgeordneten pro Mitgliedsland festgelegt, wobei die Bürgerinnen und Bürger degressiv proportional vertreten sein sollen. Die letzte Wahl zum EP erfolgte im Jahr 2009 noch auf der Grundlage des Vertrages von Nizza; deshalb sind zurzeit nur 736 Abgeordnete darin vertreten. „One man, one vote“ ist auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht realisiert, aber es findet eine weitere Annäherung statt und damit ein Stück mehr Gerechtigkeit bei der Aufteilung der Mandate.

Die Wahl der Parlamentarierinnen und Parlamentarier erfolgt seit 1979 in allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen direkt durch die Bürgerinnen und Bürger der EU für fünf Jahre und auf der Basis von nationalen Wahlgesetzen. Es gibt sieben transnationale Fraktionen sowie eine Reihe fraktionsloser Abgeordneter. Es werden Arbeitsgruppen nach den Herkunftsländern und den Parteifamilien gebildet, so zum Beispiel die französische Gruppe in der EVP-Fraktion und die deutsche Gruppe in der SPE-Fraktion. Der Präsident des EP wird jeweils für zweieinhalb Jahre gewählt; in seiner Arbeit wird er von 14 Vizepräsidenten unterstützt. Die Arbeit des EP ist in Ausschüssen organisiert: In der siebten Wahlperiode (2009-2014) sind 22 Ständige Ausschüsse und Unterausschüsse sowie zwei Temporäre Ausschüsse eingerichtet worden. Sie dienen vor allem der Beratung von Gesetzgebungsvorhaben und entwickeln die Positionen des EP gegenüber dem Rat und der Kommission. Abstimmungen finden, je nach Regelung im Vertrag, entweder mit einfacher, absoluter oder Zwei-Drittel-Mehrheit statt, aber auch über vertraglich definierte Quoten. Die Verwaltung des EP befindet sich in Brüssel und Luxemburg. Die Plenarsitzungen finden in Straßburg und Brüssel statt.

Das Europäische Parlament



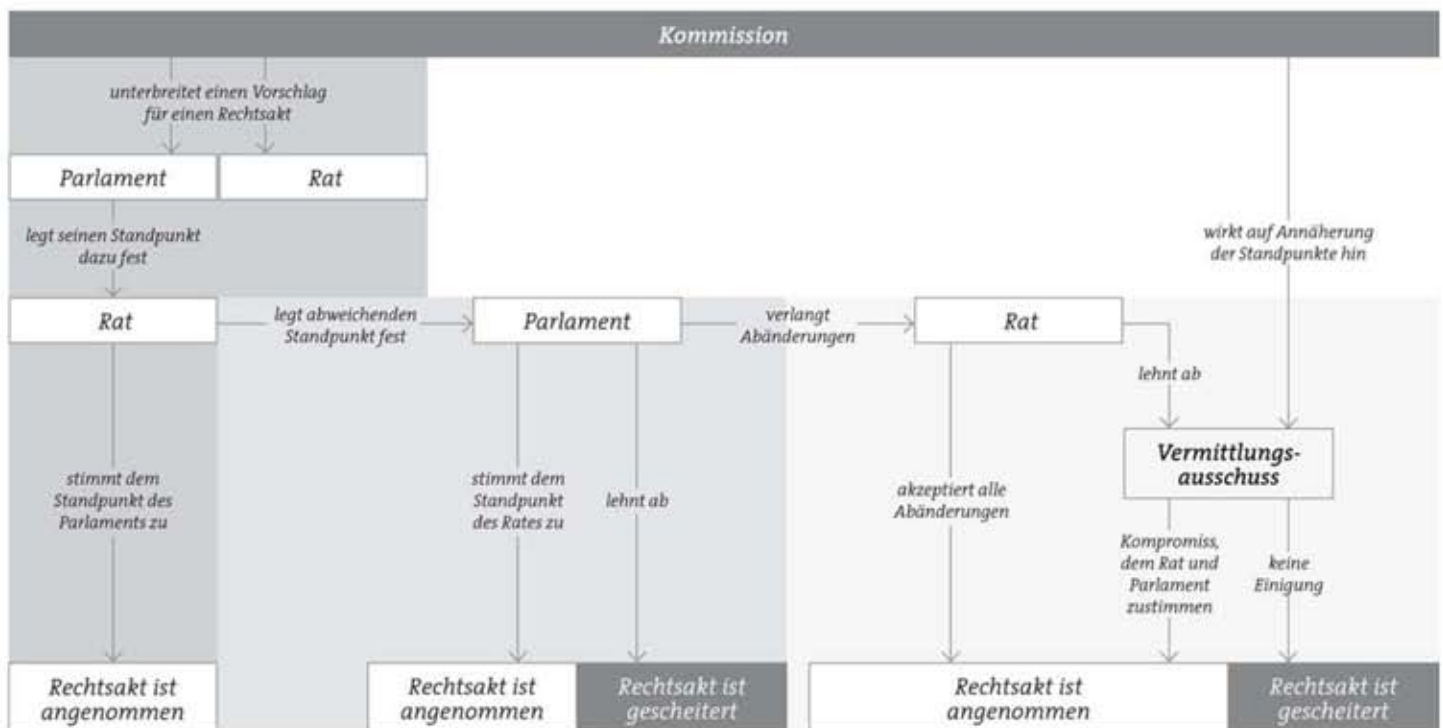
* laut Vertrag von Nizza

** behält bis zur nächsten Europawahl 2014 seine Mandate



Europäische Gesetzgebung

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union



Will der Rat sich mit seinem Votum über den Vorschlag oder die Stellungnahme der Kommission hinwegsetzen, ist Einstimmigkeit erforderlich

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 715.420

Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten

Der Vertrag von Lissabon erkennt das EP wie die nationalen Parlamente als die beiden Quellen demokratischer Legitimation für das Handeln der EU an. Die Parlamente der Mitgliedstaaten werden erstmalig als „Akteure des europapolitischen Entscheidungsganges“ genannt. Sie tragen zum reibungslosen Funktionieren der Union bei und erhalten zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips direkte Mitwirkungsrechte im europäischen Entscheidungsprozess: Das mehrstufige Verfahren zur Kontrolle der Subsidiarität sieht vor, dass die nationalen Parlamente Rechtsakte schon im Entwurf überprüfen und entsprechende Einwände formulieren können (Frühwarnsystem). Sie können am Ende des Rechtsetzungsverfahrens auch vor dem Gerichtshof der EU gegen den Rechtsakt Klage erheben.

Für Vertragsänderungen wurde im Vertrag von Lissabon das Gremium des Europäischen Konvents neu eingeführt. Über ihn sind unter anderem Abgeordnete nationaler Parlamente an der Ausarbeitung von Vertragsänderungen beteiligt. Diese Änderungen treten nur in Kraft, wenn alle nationalen Parlamente sie nach ihren verfassungsrechtlichen Verfahren ratifizieren.

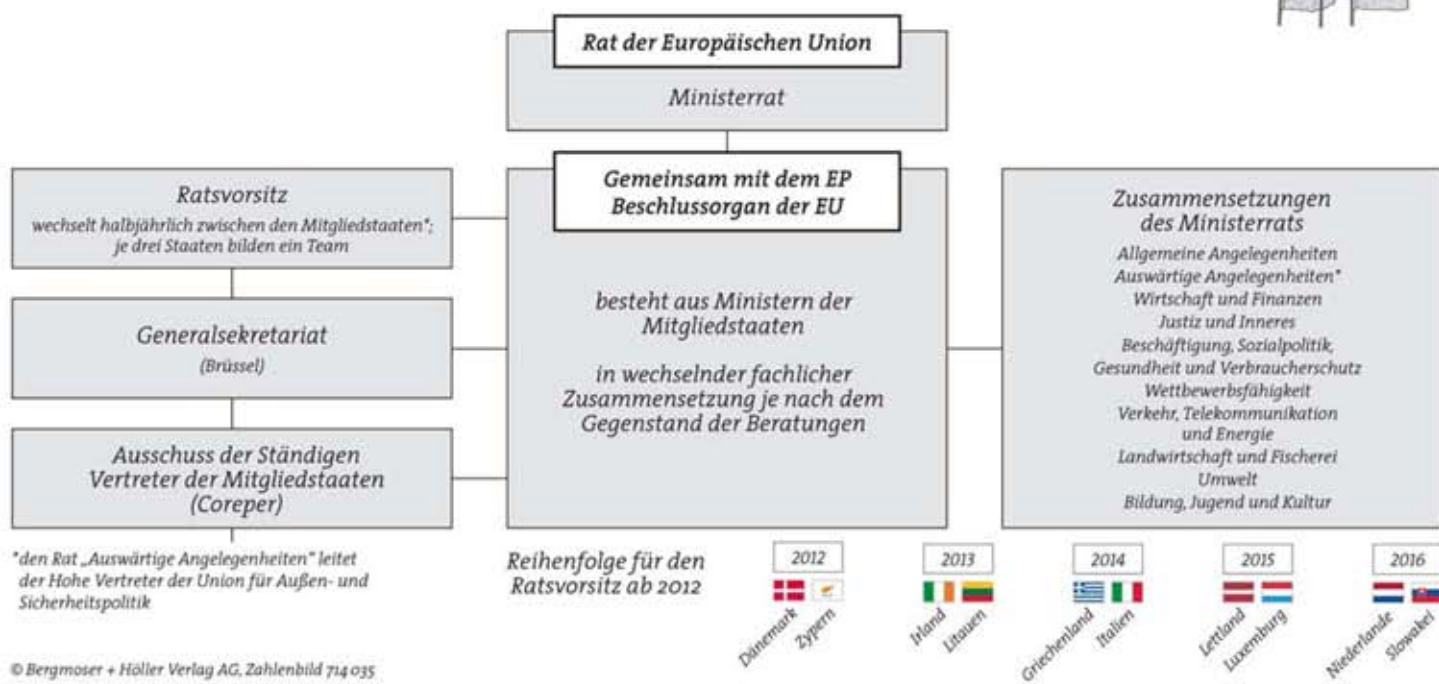
In einem Zusatzprotokoll wird die Rolle der nationalen Parlamente in der EU beschrieben. Die Informationsrechte der nationalen Parlamente werden gestärkt: Alle europäischen Organe müssen nun ihre Gesetzesentwürfe an die nationalen Parlamente übermitteln. Unter diesen Bergen von Papieren müssen die nationalen Parlamente die für sie relevanten Entwürfe rechtzeitig identifizieren, um Einfluss auf die Ausgestaltung der Gesetze nehmen zu können.

Seit einiger Zeit haben die nationalen Parlamente eigene Büros in Brüssel eingerichtet. Ziel der Parlamentsbüros ist es, noch direkter und schneller über europapolitische Aktivitäten der EU-Organe informiert zu sein. Diese Büros sollen auch die oben genannten Rechte für nationale Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle unterstützen.

Darüber hinaus gibt es eine Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der deutschen Regierung: Der Bundestag zieht in seinen Mitwirkungsrechten mit dem Bundesrat gleich, in originären Bundeszuständigkeiten geht seine Beteiligung sogar über die des Bundesrates hinaus. Dies betrifft Kernbereiche wie die Ausweitung der Informationsrechte; verbindliche Stellungnahmen mit Parlamentsvorbehalt zu europäischen Gesetzesvorhaben; Mitwirkungsrechte bei Entscheidungen im Rat, bei denen die Rechtsgrundlage verändert werden soll sowie die Herstellung von politischem Einvernehmen zwischen Regierung und Parlament bei Verfahren zur Änderung der europäischen Verträge und bei Erweiterungsverhandlungen.

Die Konferenz der Europa-Ausschüsse des Europaparlaments und der nationalen Parlamente (frz.: *Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires*, COSAC) soll den interparlamentarischen Informationsaustausch fördern. Schon seit 1963 finden regelmäßig solche Konferenzen statt. Ziel ist die Verbesserung der Kooperation zwischen den Parlamenten sowie die Ermittlung und Durchsetzung gemeinsamer Interessen. Aufgrund der Kompetenzunterschiede ihrer Mitglieder und der voneinander abweichenden Aufgabenpräferenzen der nationalen Parlamente ist dieses Gremium eher schwach.

Rat der Europäischen Union



Rat der EU und Europäischer Rat

Der Rat der Europäischen Union wird gemeinhin auch als Ministerrat oder einfach nur als Rat bezeichnet. Er ist nicht zu verwechseln mit dem Europarat, der nicht zur EU gehört, sondern eine eigenständige internationale Organisation darstellt. Auch beim Europäischen Rat (der Staats- und Regierungschefs der EU einschließlich der Präsidenten der EU und der Kommission) handelt es sich um eine andere Einrichtung: Letzterer ist Organ der EU, aber nicht gesetzgeberisch tätig. Er gibt der EU Impulse für ihr Handeln und ihre Fortentwicklung und legt die allgemeinen politischen Ziele sowie ein Arbeitsprogramm fest.

Im Rat der Europäischen Union sind die Mitgliedstaaten der EU auf Ebene der Fachminister vertreten, welche verbindlich für ihre Regierung handeln können. Damit ist der Rat eine Institution, die nicht wie die anderen Organe der EU über eine personelle Kontinuität verfügt. Der Rat ist gleichberechtigt mit dem EP am europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligt und bringt dort die Interessen der Mitgliedstaaten ein.

Der Vorsitz im Rat wechselt nach einem Rotationsprinzip halbjährlich. Der Europäische Rat legt die Reihenfolge fest. Davon ausgenommen ist der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten: Dieser wird in Personalunion vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen. Zur Wahrung der Kontinuität der halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaften wird der amtierende Präsident von seinem Vorgänger und seinem Nachfolger unterstützt (Troika). Seit 2004 arbeiten jeweils drei aufeinanderfolgende Präsidentschaften (sogenannte Trio- oder Teampräsidentschaften) ein gemeinsames Programm aus, um so politische Ziele über einen entsprechend längeren Zeitraum von 18 Monaten verfolgen zu können.

Der Rat tagt 70- bis 80-mal jährlich in zehn unterschiedlichen Formationen:

- Allgemeine Angelegenheiten,
- Auswärtige Angelegenheiten,

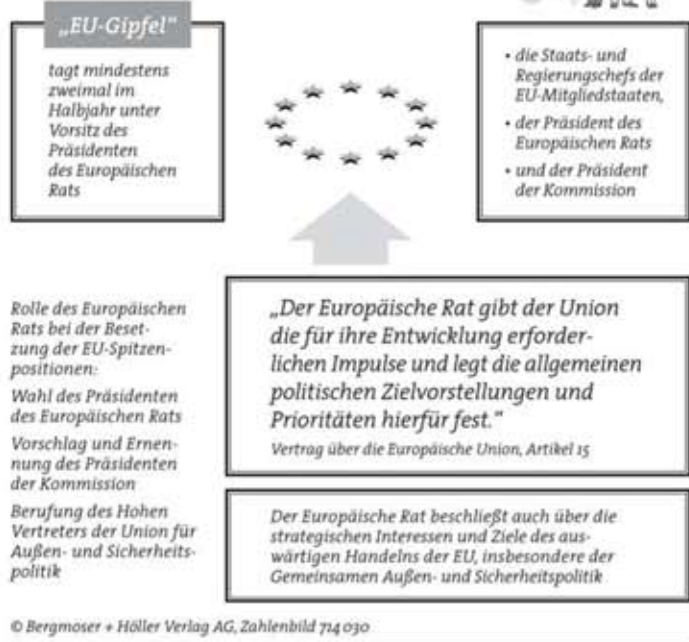
- Wirtschaft und Finanzen (einschließlich Haushalt), auch: Ecofin-Rat genannt,
- Justiz und Inneres (einschließlich Katastrophenschutz),
- Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz,
- Wettbewerbsfähigkeit inklusive Tourismus (einschließlich Binnenmarkt, Industrie, Forschung),
- Verkehr, Telekommunikation und Energie (einschließlich audiovisueller Bereich),
- Landwirtschaft und Fischerei,
- Umwelt,
- Bildung, Jugend und Kultur.

Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten hat eine Sonderstellung inne: Er koordiniert die Sitzungen und ist für alle Bereiche der Politik zuständig, die nicht durch eine der neun anderen Ratsformationen abgedeckt werden. Seine wichtige Funktion kommt auch darin zum Ausdruck, dass er in Verbindung mit den jeweiligen Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission die Sitzungen des Europäischen Rates vorbereitet und die Kontinuität der Arbeiten sichert. Vor den Sitzungen des Ecofin-Rates trifft sich informell die Eurogruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten der Eurozone. Die Euro-Gruppe wählt für jeweils zweieinhalb Jahre einen Präsidenten.

Grundsätzlich hat der Rat folgende Aufgaben, in denen sich die Funktionen einer Exekutive und eines Legislativorgans mischen:

- Rechtsetzung,
- Erlass von Rechtsvorschriften,
- Mitwirkung bei der Entscheidung über den jährlichen Haushalt der EU,
- Erteilung von Mandaten an die Kommission zur Aushandlung von Abkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen sowie deren Abschluss,
- Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten,
- zentrale Rolle in der GASP und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Der Europäische Rat



Die Sitzungen des Rates, in denen über Gesetzgebungsakte verhandelt wird, finden öffentlich statt. So soll dem Demokratie- und Transparenzgebot bei Legislativ-Entscheidungen der EU Rechnung getragen werden. Darüber hinaus müssen die Abstimmungsergebnisse sowie die Erklärungen zur Stimmabgabe und die Protokollerklärungen veröffentlicht werden. Damit ist die bisher häufig geübte Praxis, in der Ratssitzung eine Entscheidung mitzutragen und sich vor den heimischen Medien dann von dieser Entscheidung zu distanzieren, nicht mehr so einfach möglich.

Neben dem Europäischen Parlament ist der Rat das zentrale Entscheidungsorgan der EU. Der Rat nimmt im politischen System der EU eine Zwitterrolle ein: Einerseits ist er ein EU-Organ und entscheidet als dieses für die Union. Auf der anderen Seite werden im Rat die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten artikuliert und durchzusetzen versucht. In dem Bemühen, beiden Anforderungen gerecht zu werden, strebt der Rat in der Regel eine Konsensentscheidung an – unabhängig davon, welche Mehrheit erforderlich ist. Denn jedes Mitgliedsland muss damit rechnen, einmal in eine Minderheitenposition zu gelangen, bei der es auf die Rücksicht der anderen Partner angewiesen ist. Beharren ein oder zwei Mitgliedstaaten auf ihrem abweichenden Standpunkt – etwa wenn seine Vertreter im Kern dem Vorhaben zustimmen, es

Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union

Der Vorsitz im Rat der Europäischen Union wechselt jeweils am 1. Januar und am 1. Juli. Orientierte sich die Reihenfolge des Vorsitzes ursprünglich an der alphabetischen Abfolge der Ländernamen in der jeweiligen Originalsprache, legt mittlerweile der Europäische Rat fest, welcher Mitgliedstaat den Vorsitz ausübt. Dieser achtet darauf, dass kleine und große Mitgliedstaaten sich abwechseln. Zudem wird Rücksicht auf nationale Wahlen genommen. Um die Kontinuität der Arbeit sicherzustellen, verständigen sich drei aufeinanderfolgende Präsidentschaften darauf, bestimmte Vorhaben über einen Zeitraum von 18 Monaten voranzubringen (Trio- oder Teampräsidentschaft).

Im Europäischen Rat rotiert die Präsidentschaft seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 nicht mehr, sondern wird für zweieinhalb Jahre gewählt. Hierfür wurde das Amt des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates neu eingerichtet. Dieser gehört nicht mehr der Regierung eines bestimmten Mitgliedstaates an.

Die Reihenfolge der EU-Präsidentschaften wurde durch eine Ratsentscheidung im Januar 2007 bis zum Jahr 2020 folgendermaßen festgelegt:

| Jahr | Erstes Halbjahr | Zweites Halbjahr |
|------|-----------------|------------------------|
| 2012 | Dänemark | Zypern |
| 2013 | Irland | Litauen |
| 2014 | Griechenland | Italien |
| 2015 | Lettland | Luxemburg |
| 2016 | Niederlande | Slowakei |
| 2017 | Malta | Vereinigtes Königreich |
| 2018 | Estland | Bulgarien |
| 2019 | Österreich | Rumänien |
| 2020 | Finnland | |

Deutschland hatte zuletzt im ersten Halbjahr 2007 den Vorsitz im Rat der Europäischen Union inne. Das Land, das die EU-Präsidentschaft ausübt, muss die Tagungen des Rates organisieren und leiten sowie Kompromissvorschläge in Abstimmung mit den betroffenen Parteien ausarbeiten, wenn Probleme zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen dem Rat und anderen Unionsinstitutionen auftreten. Außerdem vertritt es den Rat gegenüber anderen Institutionen und Organen der Union sowie gegenüber internationalen Organisationen und Drittstaaten.

Der Zeitraum von sechs Monaten ist sehr knapp bemessen. Die Gesetzgebungsverfahren der EU dauern in

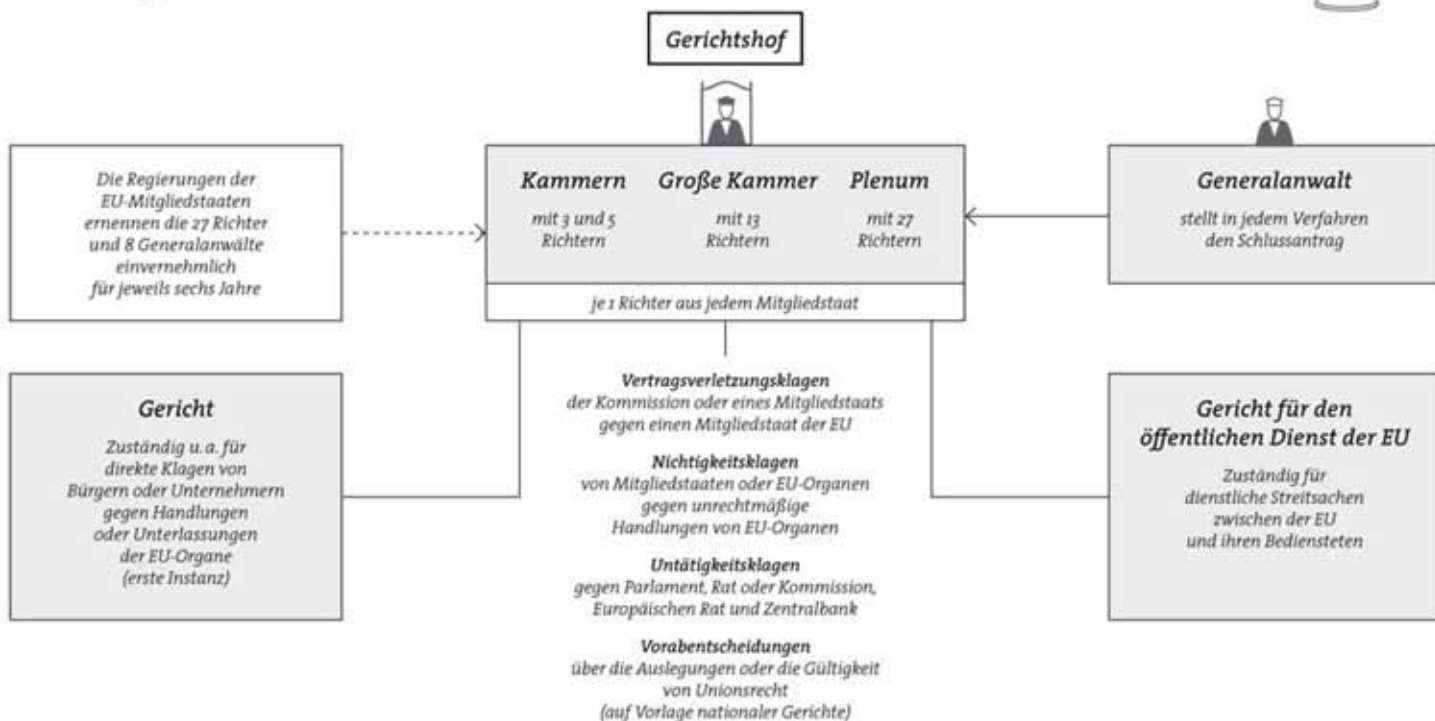
der Regel wesentlich länger. Insofern kann ein Vorsitz nur in geringem Maße eigene Akzente setzen. Seine Rolle ist vielmehr die eines „ehrlichen Maklers“, eines Sachwalters der gemeinsamen Interessen der EU-Staaten. Problematisch wird es, wenn im Einzelfall eigene Staatsinteressen im Widerspruch zu den politischen Zielen von Kommission, Europäischem Parlament oder der Mehrheit der anderen EU-Staaten stehen. Nationale Egoismen sollten nicht allzu deutlich verfolgt werden, sonst droht ein Scheitern, zumindest aber eine Verzögerung bei wichtigen Verhandlungen sowie ein Imageverlust.

Jeder Vorsitz findet eine Fülle unerledigter Dossiers vor und muss auf neue Herausforderungen oder Krisen reagieren. Daneben kann er im gewissen Rahmen eigene Anliegen und Themen voranbringen. So wurde beispielsweise unter der französischen EU-Präsidentschaft 2008 die Mittelmeer-Union gegründet, die skandinavischen EU-Staaten unterstützen regelmäßig die „nordische Dimension“ der EU-Politiken, und Polen führte während seiner Präsidentschaft im September 2011 ein EU-Gipfeltreffen mit den Mitgliedstaaten der Östlichen Partnerschaft durch.

Otto Schmuck

Gerichtshof der Europäischen Union

Sitz: Luxemburg



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 714 070

aber im nationalen Kontext nicht durchsetzen können, kann im „Umweg“ über die EU Entsprechendes meist doch noch realisiert werden, sofern in dem Politikfeld Mehrheitsentscheidungen vorgesehen sind.

Gerichtshof der Europäischen Union

Der Vertrag von Lissabon ordnet das europäische Gerichtswesen neu: Der Gerichtshof der Europäischen Union mit Sitz in Luxemburg besteht nun aus einem Gerichtshof (EuGH), einem Gericht (EuG) und den Fachgerichten als Spruchkörper für bestimmte Sachgebiete. Er sichert das Recht bei Auslegung und Anwendung der Verträge und gewährleistet die rechtliche Kontrolle des Zustandekommens sowie des Inhalts der Rechtsakte. Seine Urteile haben zum Teil wesentlich zur Fortentwicklung der europäischen Integration beigetragen. Der Gerichtshof ist für das primäre und sekundäre Unionsrecht sowie für die von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträge zuständig – mit Ausnahme für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

Die mindestens 27 Richterinnen und Richter sowie die acht Generalanwälte des EuGH werden von den nationalen Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen für sechs Jahre ernannt. Eine teilweise Neubesetzung erfolgt nach drei Jahren. Den Präsidenten des Gerichtshofs und des Gerichts wählen die Richter für drei Jahre aus ihrer Mitte.

Die wichtigsten Klagearten sind:

- die Nichtigkeitsklage, die eine unmittelbare gerichtliche Überprüfung von Rechtsakten der Organe der EU ermöglicht;
- das Vertragsverletzungsverfahren, mittels dessen der Gerichtshof eventuelle Verstöße gegen das Gemeinschafts-

recht durch Handlungen oder Unterlassungen der Mitgliedstaaten überprüft;

- das Vorabentscheidungsverfahren, das den nationalen Gerichten dazu dient, dem Gerichtshof Fragen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts im Rahmen von nationalen Gerichtsverfahren vorzulegen;
- die Untätigkeitsklagen von Mitgliedstaaten und EU-Organen gegen EU-Organe wegen Unterlassung eines Beschlusses.

Der Gerichtshof nimmt Funktionen unterschiedlicher Gerichtstypen wahr: Er ist Verfassungsgericht, indem er europäisches Recht auslegt und damit wesentlich zur Wahrung der Rechtseinheit beiträgt. Er handelt als Verwaltungsgericht bei Klagen von natürlichen und juristischen Personen zur Anfechtung oder wegen Unterlassung von Rechtsakten der EU. Er agiert als Zivilgericht insbesondere bei der Behandlung von Haftungsfragen sowie bei der Prüfung von Schadenersatzklagen gegen die EU. Außerdem fungiert er als Schiedsgericht bei Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, und er kann von den Organen der EU oder den Mitgliedstaaten mit der Begutachtung von vertraglichen Vereinbarungen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen beauftragt werden. Gegen die Urteile des Gerichtshofs ist eine Berufung nicht möglich.

Beratende Gremien

Ausschuss der Regionen: Der Ausschuss der Regionen (AdR) wurde 1993 mit dem Ziel der Stärkung eines „Europas der Regionen“ geschaffen. Die Mitgliederzahl des AdR ist bei 350 gedeckelt. In der EU-27 besteht er aus 344 Delegierten regio-



Blick in den Saal bei der Plenarsitzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses am 19. Januar 2012. Der WSA vertritt die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Zivilgesellschaft.

naler und lokaler Gebietskörperschaften. Die Mitglieder sind unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Sie werden auf Vorschlag der Mitgliedstaaten vom Rat der EU für fünf Jahre ernannt und ihre Amtsperiode läuft parallel zu der des EP und der Kommission. Deutschland wird von allen 16 Bundesländern vertreten, drei Sitze sind lokalen Gebietskörperschaften vorbehalten.

Der AdR entscheidet mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder. Er kann durch den Rat der EU, die Kommission und das Europäische Parlament insbesondere zu Politikfeldern angehört werden, die regionale Interessen berühren, und er kann von sich aus Stellungnahmen abgeben. Zur Wahrung seiner Rechte und bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips kann der AdR vor dem Gerichtshof der EU klagen. Der AdR

hat sich zu einer institutionalisierten Interessenvertretung von Kommunen und Regionen auf Europaebene entwickelt. Sitz des AdR ist Brüssel.

Wirtschafts- und Sozialausschuss: Vorbild für die institutionelle Konstruktion des AdR war der schon seit 1958 existierende Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA): Sitz, Arbeitsmethoden und Organisationsstruktur sind gleich. Im WSA sammeln sich Vertreterinnen und Vertreter aus Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und anderen Interessenorganisationen – etwa Verbraucherverbänden, Handelskammern und Bauernverbänden sowie Verbänden im Kulturbereich. Er versteht sich als Vertretungsorgan und Gesprächsforum für die verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten und nicht-organisierten Zivilgesellschaft.

Die Verteilung der Haushaltsmittel

Wichtiges Instrument zur Politikgestaltung ist der Haushalt der EU, das heißt die Festlegung von Höhe und Zusammensetzung der Einnahmen und Ausgaben. Denn über die Verteilung der Haushaltsmittel werden politische Prioritäten gesetzt.

Einnahmen

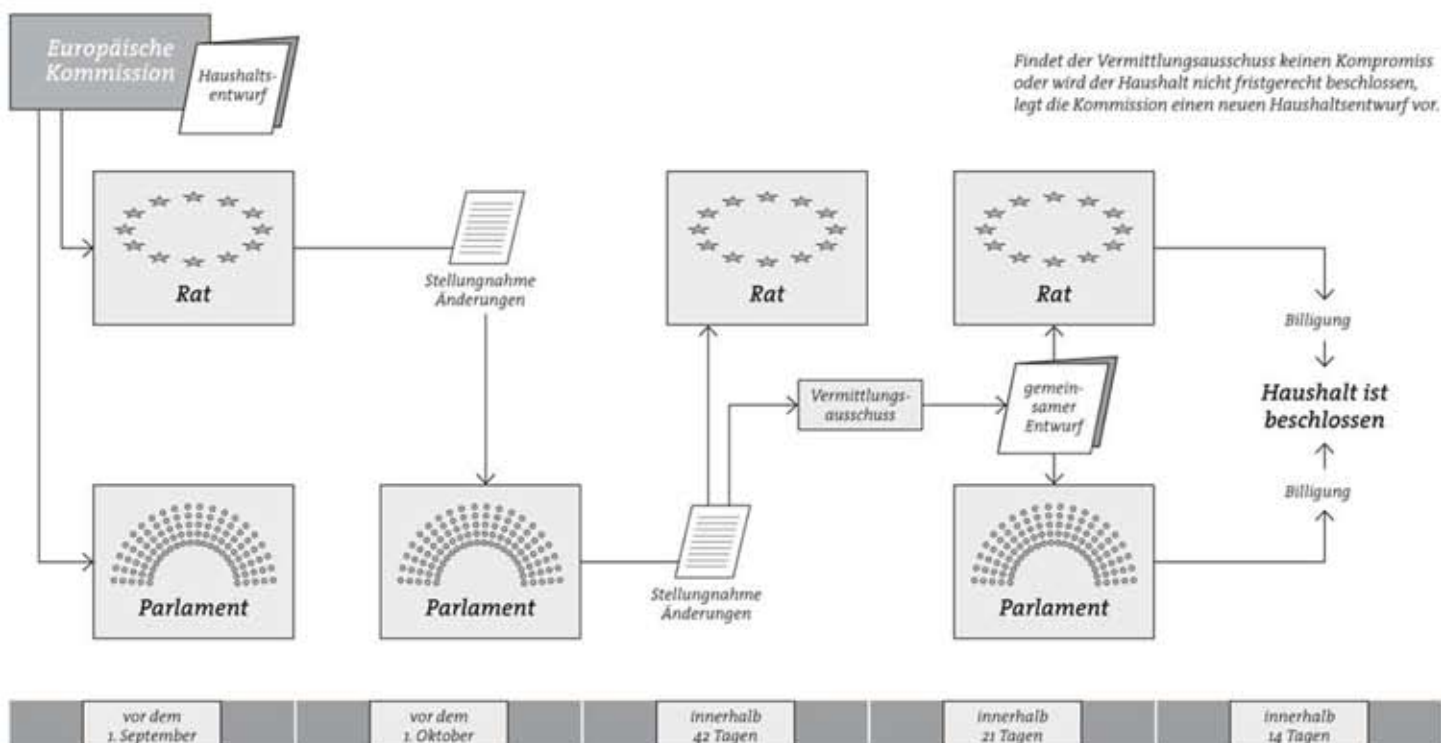
Klassische Einnahmequellen eines Staates sind Steuern und Abgaben. Auch in der EU wird immer wieder über die Einführung einer europäischen Steuer nachgedacht. Sie hätte

nach Ansicht ihrer Befürworter den Vorteil einer direkten Zuordnung von Aufgaben der EU zu den daraus erwachsenden Kosten für die Bevölkerung. Zudem wäre damit eine Geldquelle für die EU erschlossen, die unabhängig von den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten politisch gestaltend eingesetzt werden könnte. Bisher erhebt die EU ihre Einnahmen nicht unmittelbar selbst – mit Ausnahme der Abgaben für Zucker und Isoglukose; dies geschieht über die Mitgliedstaaten, die der Union entsprechende Mittel zur Verfügung stellen. Die Einführung einer EU-Steuer ginge für einige Mitgliedsländer zu stark in Richtung eines europäischen Staates.



Der Weg zum EU-Haushalt

Haushaltsverfahren nach Art. 314 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union



© Bergmoser + Höller Verlag AG, 725 249

Die Einnahmen der EU, deren Höhe von den Staats- und Regierungschefs einvernehmlich festgelegt wird, setzen sich folgendermaßen zusammen (2011):

- Einnahmen aus der Mehrwertsteuer (0,3 Prozent nach einer für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen geltenden harmonisierten Bemessungsgrundlage, orientiert am Konsum): 10,9 Prozent;
- veränderlicher Anteil, orientiert am BNE, also an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des einzelnen Mitgliedstaates: 74,7 Prozent;
- traditionelle Einnahmen: Zölle, die bei der Einfuhr von Gütern aus Nicht-EU-Ländern an den Außengrenzen der Union erhoben werden, sowie Abgaben für Zucker und Isoglukose: 13,3 Prozent;
- sonstige Einnahmen wie Beiträge von Drittstaaten zu EU-Programmen oder Bankzinsen und Steuern auf Dienstbezüge von EU-Personal: 1,1 Prozent.

Das Haushaltsvolumen der EU betrug im Jahr 2011 126,5 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Der Haushalt der Bundesrepublik Deutschland umfasste 2011 zirka 306 Milliarden Euro. Dabei ist die EU für 500 Millionen Einwohner verantwortlich und die Bundesrepublik Deutschland für 80 Millionen. Im Schnitt kostet einen EU-Bürger die EU 65 Cent pro Jahr. Der Haushalt der EU entspricht einem Prozent des BIP der EU. Grundsätzlich muss der EU-Haushalt ausgeglichen sein, denn die EU darf keine Kredite zum Ausgleich des Haushaltes aufnehmen („Defizitverbot“).

Ausgaben

Die Entwicklung der Ausgabenseite des Haushalts ist ein Spiegelbild der Veränderungen in den von der EU betriebenen Politikfeldern: So flossen bei Gründung der EWG (1958) ungefähr 80 Prozent der Haushaltsmittel in die Agrarpolitik; externe Politikfelder, zum Beispiel die GASP, existierten noch nicht. Die Ausgaben der EU setzten sich 2011 wie folgt zusammen:

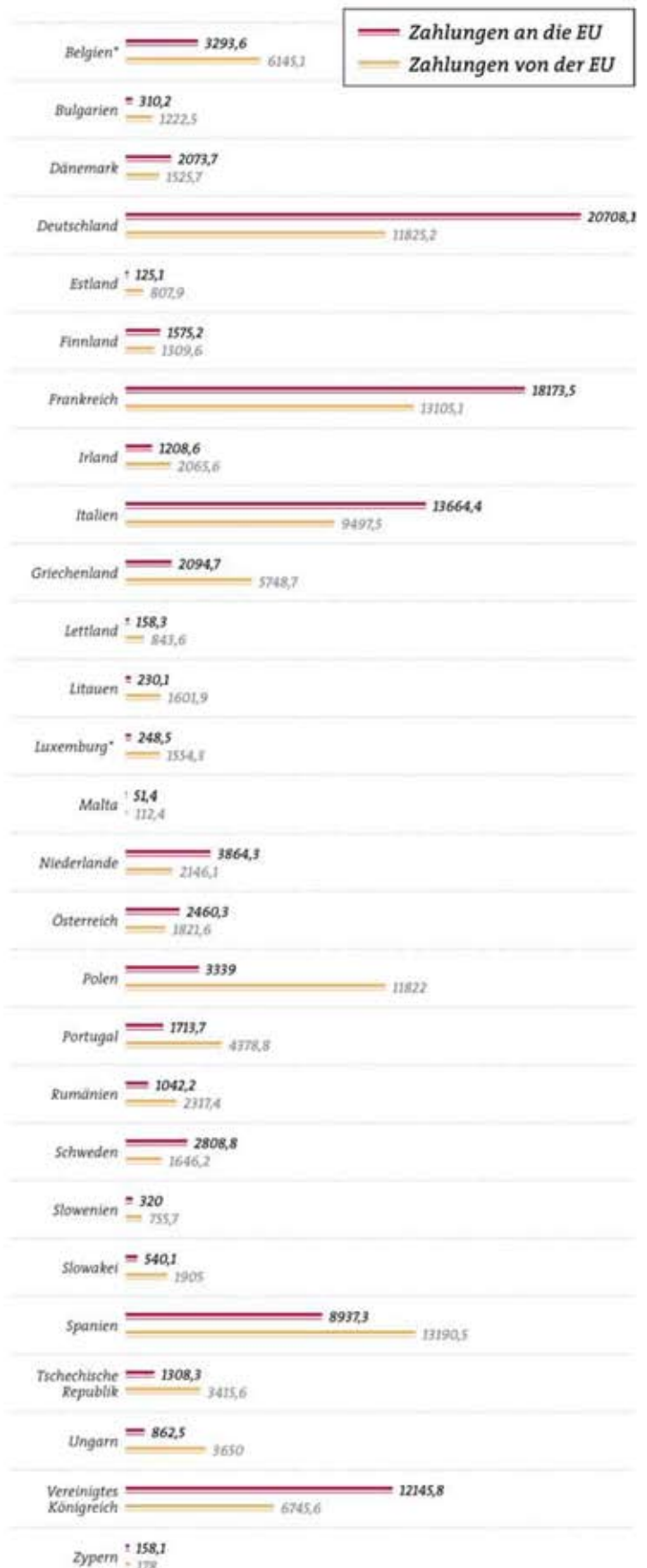
- Nachhaltiges Wachstum: 45,5 Prozent
- Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen einschließlich der Entwicklung des ländlichen Raums: 41,3 Prozent
- EU als globaler Akteur: 6,2 Prozent;
- Verwaltung: 5,7 Prozent;
- Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht: 1,3 Prozent.

Bei der Betrachtung des Haushalts der EU flammt immer wieder die „Nettozahler-Debatte“ auf. Nettozahler sind die Mitgliedsländer, die mehr Mittel an die EU zahlen als wieder zurückfließen. Zu Diskussionen führen zudem die unterschiedlichen Konzepte zur Berechnung von Nettopositionen (Einbeziehung der Verwaltungskosten, des mittlerweile eingefrorenen „Brittenrabatts“ und/oder der Mittel, die an Länder außerhalb der EU fließen) sowie das Empfinden einiger Mitgliedstaaten, mehr in den EU-Haushalt einzahlen zu müssen, als die Leistungskraft des Landes hergibt. Besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist dies ein von nationaler Seite gern gebrauchtes Argument. Die EU hat versucht, über den variablen BNE-Anteil an den Einnahmen mehr Gerechtigkeit im Sinne von mehr Orientierung an der wirtschaftlichen Leis-

Für dieses Bild liegen
keine Nutzungsrechte vor

Geben und Nehmen

Zahlungen an die und von der EU
in Millionen Euro (2010)



*In Belgien und Luxemburg haben verschiedene EU-Institutionen ihren Sitz; in den Zahlungen von der EU sind diese Verwaltungsausgaben enthalten.

Quelle: Europäisches Parlament

tungsfähigkeit der Staaten zu erreichen: In den letzten zehn Jahren ist der BNE-Anteil am Aufkommen von 27 Prozent auf 75 Prozent gestiegen, was den Bedeutungszuwachs dieser Mittelquelle unterstreicht.

Besonders Deutschland sieht sich häufig in der Rolle des „Zahlmeisters Europas“. Richtig ist, dass der Mehrwertsteuer- und der BNE-orientierte Anteil Deutschlands sich derzeit auf über 20 Milliarden Euro beläuft und dies die größte abgeführte Einzelsumme eines Mitgliedstaates ist. Allerdings ist Deutschland auch das wirtschaftlich stärkste EU-Land und exportiert zwei Drittel seiner Waren in den EU-Binnenmarkt.

Die hohe Verschuldung von EU-Mitgliedstaaten belebt aktuell Diskussionen um das Thema „Transferunion“ (vgl. Info aktuell). Bisher sind die über den Haushalt der EU verteilten Mittel als Hilfen eingesetzt worden, um Unterschiede in den Wirtschaftsstrukturen der Mitgliedstaaten untereinander auszugleichen und damit ungleiche Lebensverhältnisse abzubauen. Einen Länderfinanzausgleich wie ihn Deutschland unter seinen Ländern praktiziert, war in der EU nicht vorgesehen. Die Stützung für überschuldete Mitgliedstaaten mittels Ausgabe von sogenannten Euro-Bonds durch die EZB würde allerdings faktisch zu einem europäischen Länderfinanzausgleich führen. Die EU-Mitgliedstaaten würden sich gemeinschaftlich verschulden und gemeinsam für die Schulden haften. Für Deutschland, das die Schuldengrenze für sich im Grundgesetz festgeschrieben hat, würde dies die Kreditzinsen erhöhen. Die schon bei der Einführung des Euro gestellte Frage nach einem Austarieren der Entwicklungsstadien zwischen „Wirtschafts- und Währungsunion“ beziehungsweise „Politischer Union“ steht damit wieder auf der Tagesordnung.

Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft

Im Vertrag von Lissabon findet sich eine Formulierung, nach der alle Bürgerinnen und Bürger das Recht haben, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Form der Beteiligung bezieht sich vor allem auf die Wahrnehmung demokratischer Rechte (Wahlen) und die von der EU sicherzustellende Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihres Handelns.

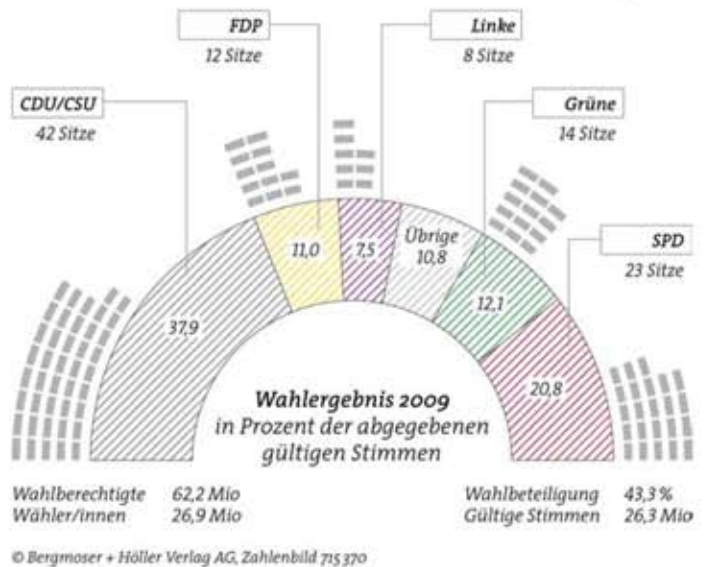
Dem stehen widersprüchliche Einschätzungen der Bürgerinnen und Bürger entgegen: Auf der einen Seite erscheint „Brüssel“ ihnen fern und machtlos, auf der anderen Seite befürchten sie eine Überregulierung, auf die sie keinen Einfluss nehmen können („Eurokratie“). Auch wenn es unbestritten ist, dass die Demokratisierung Europas noch Defizite aufweist, gibt es eine Reihe von Ansatzpunkten für eine Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf das europäische Geschehen.

Politische Kontrolle

Europawahl: Die Beteiligung an der letzten Europawahl im Jahr 2009 war mit 43 Prozent die niedrigste seit ihrer Einführung. Die Attraktivität der EP-Wahlen scheint immer mehr abzunehmen – bei gleichzeitigem Zuwachs an Kompetenzen für das EP. Für diese paradoxe Situation gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze. So ist schwer zu vermitteln, um was es bei den Europawahlen geht: Die Wahlkämpfe werden nach nationalem Wahlrecht, mit nationalen Kandidaten und in nationalen Wahlkreisen, meist auch noch mit

Wahlen zum Europäischen Parlament

... in Deutschland 2009



nationalen Themen geführt. Es geht noch nicht darum, eine europäische Regierung zu wählen. Zwar wird der Präsident des Europäischen Rates vom EP und damit indirekt von den Bürgerinnen und Bürgern der EU gewählt. Dessen Stellung im institutionellen Gefüge ist jedoch nicht so wichtig, wie seine herausgehobene Funktion vermuten lässt. Außerdem haben sich noch keine „echten“ europäischen Parteien ausgebildet; vielmehr handelt es sich um europäische Parteienzusammenschlüsse, die eine Art Dachorganisation für die nationalen Parteienfamilien bilden. Die politisch wichtigen Entscheidungen und programmatischen Positionierungen fallen weiterhin in den nationalen Parteien. Ferner unterscheiden sich die Parteien in ihren europapolitischen Posi-

Für diesen Text
liegen keine
Nutzungsrechte vor

tionen nur in Details; erst seit sich auch die Europapolitik immer stärker ausdifferenziert hat, sind Ansätze für parteipolitische Trennschärfen zu erkennen.

Im europäischen Vertragswerk wird den europäischen Parteien eine wichtige Rolle zugewiesen. Sie sollen „ein europäisches Bewusstsein herausbilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck bringen“.

Kontrolle der Europapolitik auf nationaler Ebene: Auch die nationale Ebene wird noch nicht als Austragungsort unterschiedlicher europapolitischer Positionen wahrgenommen. Erste Ansätze hierfür werden im Rahmen der Bewältigungsstrategien für die Finanz- und Wirtschaftskrisen in einigen Mitgliedsländern erkennbar. Da aber bislang nicht deutlich wird, welche politische Ebene für welche Entscheidungen die Verantwortung trägt, können die nationalen oder regionalen Abgeordneten und die Regierungen für europapolitische Entscheidungen kaum zur Rechenschaft gezogen werden. In Deutschland werden bei Wahlen die Bundestags- bzw. die Landtagsabgeordneten und die Bundes- oder Länderregierungen nicht an ihren Leistungen in der Europapolitik gemessen.

Direktdemokratisches Handeln

Ombudsmann beim EP: Das Europäische Parlament ernennt für die Dauer seiner Wahlperiode einen Bürgerbeauftragten, der Beschwerden von EU-Bürgerinnen und -Bürgern über Missstände in den Organen oder Einrichtungen der EU entgegennimmt. Der Ombudsmann kann bei berechtigten Beschwerden Untersuchungen einleiten, die er dem EP und dem betroffenen Organ zuleitet.

Petitionen an das EP: Das EP verfügt über einen Petitionsausschuss, an den sich jede EU-Bürgerin und jeder EU-Bürger wenden kann, wenn ein europapolitisches Anliegen von allgemeinem Interesse vorliegt, eine individuelle Beschwerde vorzubringen ist oder das Europäische Parlament zu einer Stellungnahme zu einem öffentlich interessierenden Thema bewegt werden soll. Diese Möglichkeit ist vielfach nicht bekannt,

weshalb die Anzahl der Petitionen deutlich unter der Anzahl der Petitionen an den Bundestag oder die Landtage liegt.

Referenden: In einigen Mitgliedstaaten der EU sind Referenden zu bedeutsamen politischen Veränderungen obligatorisch vorgesehen (zum Beispiel in Irland oder Dänemark); in anderen EU-Staaten kann dieses Instrument zur Bestätigung der Politik der Regierung eingesetzt werden (zum Beispiel in Frankreich). Nicht immer sind diese Referenden bindend für die Regierung. Bisher ist es aber noch nicht vorgekommen, dass sich eine Regierung bei einem negativen Votum (zum Beispiel Irland zur Vertragsrevision von Nizza oder Frankreich und die Niederlande zum Verfassungsvertrag) darüber hinweggesetzt hätte. Vielmehr werden vor einem zweiten Durchgang verstärkte Informationsanstrengungen unternommen, oder es wird mit der EU nachverhandelt.

Organisierte Interessendurchsetzung

Lobbyismus: Aktuell sind insgesamt mehr als 1000 Verbände, europäische Unternehmensvertretungen und Lobbyagenturen in Brüssel tätig. Diese versuchen, auf den Informations-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess der EU einzuwirken und ihre nationalen Mitglieder über Vorhaben und Entscheidungen der EU zu informieren. Die Euroverbände tauschen auch untereinander Erfahrungen aus und beraten gemeinsam, wie sie ihre Interessen bündeln können, um möglichst effektiv Einfluss zu nehmen. Diese Arbeit ist ein wichtiger Bestandteil der Entscheidungsfindung sowohl in der Kommission wie im Europäischen Parlament geworden. Oft stellen sich Vertreter von Euroverbänden auch als kompetente Berater den EU-Organen zur Verfügung, etwa bei der Vorbereitung und Ausformulierung von Gesetzestexten.

Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA): Im WSA sind Interessenvertreter der wirtschaftlichen und sozialen Zivilgesellschaft organisiert. Der nach nationalen Quoten zusammengesetzte WSA kann vom EP angehört werden und aus eigener Initiative Stellungnahmen abgeben. Er bringt damit Positionen

Für diesen Text
liegen keine
Nutzungsrechte vor

Michael Stabenow, „Das Heer der Lobbyisten“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Dezember 2010

oder organisierte Interessen bei der Vorbereitung von verbindlichen Entscheidungen auf EU-Ebene ein.

Zivilgesellschaftliche Organisationen: Es bestehen vielfältige Möglichkeiten, sich in Verbänden zu engagieren, die Europapolitik oder eine europäisch ausgerichtete Interessenpolitik betreiben (zum Beispiel Europa-Union, Wohlfahrts- und Umweltschutzverbände). Zu einzelnen Sachverhalten kann der Rat Vertreter der Zivilgesellschaft einbinden, wenn diese von der Tätigkeit der Union betroffen sind. Der Rat eröffnet sich damit die Chance, auf den Sachverstand kundiger Bürgerinnen und Bürger zurückzugreifen und damit ihre Belange in die Überlegungen mit einzubeziehen.

Dies funktioniert allerdings nur, wenn die betroffenen Bürgerinnen und Bürger wiederum bereit sind, ihre Position gesellschaftlich so zu organisieren, dass sie keine segmentierte Individualansicht widerspiegelt, sondern Interessen größerer Gruppen artikulationsfähig macht.

Rechte der EU-Bürgerinnen und -Bürger

Europäische Charta der Grundrechte: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union präzisiert in 54 Artikeln die

Rechte der Unionsbürgerinnen und -bürger; sie fasst bürgerliche, politische, wirtschaftliche und soziale Rechte zusammen.

Unionsbürgerschaft: Der Vertrag von Lissabon baut auf bestehende Rechte auf, führt aber auch neue Rechte ein: Recht auf freien Aufenthalt und freie Bewegung innerhalb der Union; Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in demjenigen Mitgliedsland der EU, in dem ein Unionsbürger seinen Wohnsitz hat (gilt für die Wahl des EP und für den kommunalen Bereich); diplomatischer und konsularischer Schutz in Drittländern durch einen anderen Mitgliedstaat; Petitionsrecht beim EP in Angelegenheiten der Tätigkeiten der EU; Recht der demokratischen Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger; Ausbau des Zivil- und Personenstandsrechts; Recht auf Schutz von personenbezogenen Daten; Recht auf Zugang zu EU-Dokumenten; Recht auf Teilnahme am demokratischen Leben der Union.

Bürgerbegehren: Der Vertrag von Lissabon sieht – neben der Teilnahme an der Europawahl – erstmals die Möglichkeit der direkten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der EU-Politik durch ein Bürgerbegehren vor. Mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger können die Kommission auffordern, neue politische Vorschläge zu unterbreiten.

Für diesen Text
liegen keine
Nutzungsrechte vor

Jürgen Habermas, „Wie demokratisch ist die EU? Die Krise der Europäischen Union im Licht einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/2011, S. 47 f.

Der Philosoph und Sozialwissenschaftler Jürgen Habermas – hier 2007 bei einer Konferenz in Rom – ist ein scharfer Kritiker der deutschen Europapolitik.

Für dieses Bild liegen
keine Nutzungsrechte vor

picture alliance / dpa / Riccardo De Luca / MAXPPP