

## Entscheidungsprozesse und Institutionen, oder wie sich manchmal Macht in Ohnmacht kehrt ... Teil II



Also, wie sind wir hierhergekommen? Die Europäische Union ist ein zunächst einmal und in den Anfangsjahren auf wirtschaftlicher Zusammenarbeit basierender Staatenverbund, den zwei Narrative bestimmen. Der eine umschreibt das Friedensprojekt, die Bündelung und Mehrung der gemeinsamen Interessen, die innige Kooperation, die künftige Konflikte irrational erscheinen lassen, der andere betont die Notwendigkeit, im Ozean der Großen nur als gemeinsam großer Fisch bestehen zu können. Was die Union eigentlich wirklich eint, ist schwer zu sagen, doch es funktioniert; für die einen sind wir eine Wertegemeinschaft, eine Solidargemeinschaft, für andere ganz nüchtern nur eine Vertragsgemeinschaft, ein gemeinsamer Binnenmarkt, oder gar nur ein loses Netzwerk. Auch was die Ausgestaltung und Finalität Europas anbelangt, so gibt und gab es von Anfang zwei geteilte Lager: Die, für die es ganz viel Europa braucht, am besten besiegelt durch eine gemeinsame Verfassung und kompletten Übertrag nationalstaatlicher Souveränität auf starke europäische Institutionen. Es ist das Lager der supranationalen Betrachtungen. Und dann gibt es die, die die nationalstaatliche Souveränität gewahrt sehen wollen – Kooperation ja, aber keine Auflösung nationalstaatlicher Hoheitsrechte, Europa nur als Mittel zum Zweck. Hier sind wir im Lager der intergouvernementalen Betrachtungen. Fakt ist: Europa wurde immer größer bzw. deren Mitglieder immer mehr, dies geschah in mehreren Wellen und zeigt, dass Europa, in seiner ganz eigenen Art („sui generis“)

Was bisher geschah...

und aller Reibung im Werden zum Trotz, ein erfolgreiches Modell ist. Was dieses Werden anbelangt, was also den Integrationsprozess anbelangt, so hat sich gezeigt, dass man nicht immer und zu jeder Zeit jeden für einzelne Sachfragen gewinnen kann und mitnehmen kann. Zwar gilt gemeinhin das so genannte „acquis communautaire“, ein gemeinsames europäisches Recht und so auch ein gemeinsamer Weg, doch es hat sich gezeigt, um es mal wohlwollend auszudrücken, dass man jenen Weg zuweilen etwas flexibel ausbauen muss, um im Ganzen dann doch nach vorne zu gelangen. Um es hier kurz zu halten: Hin und wieder sollte man erst einmal etwas in einer kleineren Gruppe anstoßen, vielleicht ziehen die anderen ja nach. Nun, und wo man was wie anstoßen kann, hängt maßgeblich auch davon ab, welchen Gestaltungsspielraum man hat. Diesen kann sich Europa nicht selbst bestimmen, es hängt an den Leinen der Mitgliedsstaaten, die Europas Befugnisse, als sei es eine dritte Partei und nicht sie alle selbst, in Verträgen festlegen; festgelegt ist so ferner auch, in welchen Bereichen die EU vollumfängliche, geteilte oder gar keine Befugnisse hat.

Also, Europa ist ein eigenwilliges und besonderes Gebilde mit einigen Alleinstellungsmerkmalen und doch ist es eine politische Union, ein politisches System und es muss für sich den Beweis antreten, ob es in der Lage ist, für sein Volk (so sehr sie sich auch davor sträuben, ein solches sein zu wollen), innerhalb der gegebenen Entscheidungsstrukturen so etwas wie Mitbestimmung und Gemeinwohl zu schaffen. Wie steht es also auf europäischer Ebene um die „Herrschaft des Volkes“? Der Topos vom gegebenen Demokratiedefizit auf europäischer Ebene legt nahe, dass das alles nicht so super ist. Gehen wir dem nach!

## Europa als Politisches System

Weil Europa für uns Bürger eben nicht vollumfänglich zuständig ist, also nicht immer, spielt sich Politik im Grunde genommen auf drei Ebenen ab: (1) Auf Ebene der Bürger der jeweiligen Mitgliedsstaaten, (2) auf Ebene der von ihnen gewählten nationalen Parlamente und Regierungen und (3) auf Ebene der Europäischen Institutionen. Zwischen diesen Ebenen existiert ein komplexes Geflecht an funktionalen Verbindungen, an Initiativimpulsen, Kommunikation, Koordination und Kontrolle.

Was uns Menschen anbelangt, so wählen wir seit 1979 alle fünf Jahre die Mitglieder des Europäischen Parlaments und bestimmen in Wahlen die Vertreter unserer

Wie leistungsfähig ist das Demokratische System der Europäischen Union im Hinblick auf Mitbestimmung und Gemeinwohl?

Legitimation in der Europäischen Union

nationalen Parlamente; diese wiederum legitimieren die nationalen Regierungen, die dann wiederum im Europäischen Rat die Mitgliedsländer vertreten. Der Bürger der Europäischen Union findet mit seiner Stimme somit zweimal Gehör und wird so zweifach legitimierend wirksam bzw. repräsentiert: einmal unmittelbar durch die Wahl der Mitglieder im Europäischen Parlament und einmal mittelbar durch die Bestimmung des Staats- oder Ministerpräsidenten (oder auch KanzlerIn), die die durch sie gewählten Vertreter in den nationalen Parlamenten vornehmen. Es entspricht meiner persönlichen Meinung, dass hier noch kein gravierendes Demokratiedefizit vorliegt (ein kleines vielleicht, doch dazu später). Problematisch indes sind mithin die relativ niedrige Wahlbeteiligung bei Europawahlen und das vielleicht nicht immer charismatischste und vielleicht auch nicht, im Vergleich zur nationalen Ebene, bestmögliche Personal, das sich zur Wahl gestellt hat bzw. aufgestellt wurde.

Kommen wir mal zu den zentralen Organen der Europäischen Union. Diese sind zuallererst einmal der Rat der Europäischen Union, dann die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und – seit dem Vertrag von Lissabon – auch der Europäische Rat. Daneben nennen wir an dieser Stelle noch die Europäische Zentralbank und den Europäischen Gerichtshof.

Die Institutionen der Europäischen Union.



Rat der EU

Europäische Kommission

Europäisches Parlament

Zentralbank

Europäischer Gerichtshof

Die Institutionen (Zentralbank und Gerichtshof vorerst ausgeklammert) vertreten jeweils eine der genannten Ebenen der europäischen Politik.

**Das Europäische Parlament** mit Vertretern aus den verschiedenen europäischen Staaten vertritt die Bürger der Europäischen Union. Es wurde 1958 gegründet und wird alle fünf Jahre von den Wahlberechtigten der Mitgliedstaaten der EU gewählt. Jedes der 28 Mitgliedsländer kann entsprechend seiner Bevölkerungsgröße eine bestimmte Anzahl an Abgeordneten in das Parlament entsenden. Insgesamt hat das Parlament 751 direkt gewählte Abgeordnete. Die größte Gruppe bilden die 96 Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Dass die Bevölkerungszahl maßgeblich ist für die Zahl der Abgeordneten, ist schon einmal ein durchaus demokratisches Verfahren. Das

Das Europäische Parlament – die Vertretung der EU-Bürger

Parlament wirkt mit bei der Gesetzgebung, es kann beim Gesetzgeber, dem Rat der EU mitentscheiden und anhören, hat jedoch kein Initiativrecht, was die Gesetzgebung anbelangt, weshalb man hier, zumal es sich bei dem Parlament ja um die Vertretung der Bürger handelt, ein erhebliches Demokratiedefizit sieht. Das Parlament billigt und kontrolliert den EU-Haushalt und hat gegenüber der Europäischen Kommission Kontrollfunktionen, z.B. ein Vetorecht bei der Ernennung der Kommission und auch ein Misstrauensvotum gegenüber der Kommission.

Kommen wir mal zur **Europäischen Kommission**. Sie ist sozusagen die Regierung der Europäischen Union mit Sitz in Brüssel, ihr gehören 28 Kommissare der Mitgliedsstaaten an und der Präsident – zur Zeit Jean-Claude Juncker. Der Präsident wird alle 5 Jahre ernannt; die Mitglieder der Kommission werden von den Regierungen der EU-Staaten vorgeschlagen. Zu den grundsätzlichen Aufgaben der Kommission gehören die Koordination der Europapolitik, die Überwachung der Anwendung des EU-Rechts sowie die Unterbreitung von Gesetzesvorschlägen an das Parlament und an den Rat der EU (sie hat also ein eigenes Initiativrecht). Die Europäische Kommission muss in der Europäischen Union also dafür sorgen, dass die Beschlüsse des EU-Ministerrats und des EU-Parlaments auch tatsächlich umgesetzt werden. Wenn ein Mitgliedsstaat ein Gesetz, das alle gemeinsam beschlossen haben, nicht umsetzt oder die Durchsetzung verzögert, so kann die Kommission das anmahnen und auch Strafen verhängen. Die Kommission ist damit die Hüterin der EU-Verträge. Zu den weiteren Aufgaben der Kommission gehört die Vertretung der Gemeinschaft nach außen. Wenn also die EU mit Staaten, die nicht zur EU gehören, oder auch mit internationalen Organisationen Verträge schließt, wird die EU-Kommission aktiv.

**Der Europäische Rat** ist vielleicht das wichtigste Gremium, das die wichtigsten Entscheidungen in der EU trifft, aber auch eher eine Tagung als ein fester Ort ist, denn es handelt sich bei ihm um ein halbjährig tagendes Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, das in dem Land stattfindet, das gegenwärtig die 6monatig alternierende Ratspräsidentschaft innehat. Der Rat legt auch fest, welche Richtung die EU in der nächsten Zeit einschlagen wird. Seit Ende 2009 gibt es mit dem Vertrag von Lissabon in der EU das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates. Der Präsident

Die Europäische Kommission  
– die „Regierung“ der EU mit  
Sitz in Brüssel.

Der Europäische Rat – Gipfel  
der EU-Staats- und  
Regierungschefs

wird für zweieinhalb Jahre gewählt. Regelmäßig finden auch Treffen der Ministerinnen und Minister aus den verschiedenen Mitgliedsstaaten statt. (Dies ist dann der Rat der Europäischen Union). Wenn sich diese Minister aber nicht einigen können, so ist es eine weitere Aufgabe der Regierungschefs im Europäischen Rat, zu entscheiden, wie weiter vorgegangen werden soll.

Der gerne mit dem Europäischen Rat verwechselte **Rat der Europäischen Union – auch Ministerrat genannt** – ist zusammen mit dem Parlament der Gesetzgeber der Europäischen Union. Er tagt in neun verschiedenen Formationen, die unterschiedlichen Fachdomänen betreffend – so gibt es innerhalb der Gesamtinstitution einen Rat der Außenminister, der Agrarminister, der Verkehrsminister usw. usf.. Die Fachminister entscheiden über Vorhaben, die viele europäische Länder betreffen. Das kann zum Beispiel eine neue Eisenbahnlinie durch Europa sein, die Einführung des EU-Führerscheins oder die Höhe der finanziellen Hilfen für die Landwirtschaft einzelner Länder. Der EU-Ministerrat beschließt Gesetze, Verordnungen und Richtlinien. Dabei muss er die Beschlüsse und Empfehlungen beachten, die das höchste EU-Gremium fasst. Das ist der Europäische Rat (s.o.). Eine weitere Aufgabe des EU-Ministerrates: er setzt auch Vorschläge (Gesetzesentwürfe) der Europäischen Kommission um. Auch hier gibt es einen Präsidenten; dieser wechselt halbjährig.

Kommen wir hier noch einmal zu einigen anderen Institutionen, die, was die demokratischen Prozesse betrifft, eher am Rande stehen.

**Die Europäische Zentralbank:** Alle Staaten der EU, die an der Europäischen Währungsunion teilnehmen und den Euro als Zahlungsmittel eingeführt haben, haben gemeinsam eine zentrale Bank. Diese Europäische Zentralbank, kurz EZB genannt, wurde 1998 gegründet und hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Sie ist unabhängig, d.h. keine Regierung darf ihr Weisungen geben oder Vorschriften machen. Die wichtigste, wenn nicht sogar die ausschließlich eine Aufgabe der EZB als Institution der EU ist es dafür zu sorgen, dass der Euro seinen Wert behält, also stabil bleibt (Preisniveaustabilität). Die Ausgabe der Euro-Banknoten gehört ebenfalls zu den Aufgaben der EZB. Und die Anzahl der Euro-Münzen, die ein Staat ausgibt, muss ebenfalls von der EZB genehmigt werden. Die EZB darf keiner Regierung in der EU Kredite oder irgendwelche Vergünstigungen gewähren. Das bekannteste Mittel, um das

Der Rat der Europäischen Union – oder auch der „Ministerrat“ – Gesetzgeber

Die Europäische Zentralbank – Hüterin der Europäischen Währungsunion und der Preisniveaustabilität

Preisniveau auszubalancieren, ist die Stellschraube des Leitzinses, der Wert also, zu dem sich die Geschäftsbanken selbst Geld bei der Zentralbank leihen können, um dann selbst Kredite vergeben zu können. In die Kritik ist die EZB geraten, weil sie von der Maßgabe, ausschließlich Geldpolitik im Sinne der Preisniveaustabilität zu betreiben, durch Ankäufe von Schuldentiteln, Staatsanleihen hoch verschuldeter Staaten wie Griechenland, Italien, Spanien, Portugal, abgekommen zu sein scheint. Die Insolvenzrisiken dieser Staaten hat so die EZB übernommen und wird so in Krisenzeiten zu einem bedeutsamen wirtschaftspolitischen Faktor. Auch die Politik des billigen Geldes mit dem Null-Leitzins als konjunkturelle Maßnahme hat nicht mehr viel mit reiner Geldpolitik, sondern eher mit Konjunkturpolitik zu tun. O.k., Schluss damit.

**Der Europäische Gerichtshof.** Das ist das höchste Gericht der Europäischen Union. Der Europäische Gerichtshof wurde im Jahr 1957 gegründet und hat seinen Sitz in Luxemburg. Er muss vor allem darauf achten, dass die Verträge, die zwischen den Mitgliedsstaaten der EU vereinbart wurden, und die rechtlichen Bestimmungen, die in allen EU-Länder gelten, eingehalten werden. Auch muss dieses Gericht prüfen, ob neue Entscheidungen und Beschlüsse, die von den EU-Staaten gefasst werden, mit den Gesetzen der EU zu vereinbaren sind.

Der Europäische Gerichtshof  
– Wahrer der Europäischen  
Verträge

So, nun noch einmal in aller Kürze ein idealtypische Weg eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

So läuft es ab; ein  
ordentliches  
Gesetzgebungsverfahren.

Am Anfang steht also die **Europäische Kommission**. Dort sitzen die Kommissarinnen und Kommissare, die die Regierungen der Mitgliedsländer bestimmt haben, zusammen und sie haben also das Recht, Gesetzesinitiativen in Gang zu setzen, Gesetze vorzuschlagen. Danach geht der Gesetzesentwurf in das **Europäische Parlament** und auf Grundlage eines zuständigen Fachausschusses (in etwa wie im Deutschen Parlament) stimmt das Plenum des Parlaments dann mit einfacher Mehrheit über die Position des Parlaments ab. Das ist aber nur eine Position. Auch die Vertreterinnen und Vertreter des **Ministerrats**, also des Rats der EU, positionieren sich zum Vorschlag der Europäischen Kommission. Da die Positionen des Parlaments und die des Ministerrats nicht selten meilenweit auseinanderliegen, werden beide Positionen in langen Verhandlungen aufeinander abgestimmt und Kompromisse gefunden. Diese Verhandlungen heißen Trilogverhandlungen (wirklich trilog, nicht etwa trialog), dort sitzen Vertreter aus Kommission, Rat und Parlament und sie dauern ....

Nach diesen langen Verhandlungen, die zu einer gemeinsamen Position von 28 Mitgliedsstaaten und mindestens der Hälfte der etwa 750 Abgeordneten führen, entscheidet sowohl der Rat als auch das Parlament, ob sie dieser Position jeweils zustimmen können. Erst danach wird eine EU-Verordnung in der gesamten Europäischen Union rechtskräftig und bei EU-Richtlinien müssen die Mitgliedsstaaten innerhalb einer Frist entsprechende nationale Regelungen umsetzen. Nun, und wenn es dann z.B. doch noch Staaten gibt, denen die neuen EU-Verordnungen, die in diesem doch recht aufwendigen Verfahren beschlossen wurden, nicht behagen, dann können sie ja noch den Europäischen Gerichtshof (sprich: EU Geh Hah) anrufen, der das Ganze, wenn es hart auf hart kommt, wieder kassieren kann.

### Noch einmal zurück zum Demokratiedefizit

Wie kurz bekommt man es nun hin? O.k., Europa hat kein Staatsvolk, also nicht so richtig, das ist schon einmal nicht so gut; keine Identität, keine Finalität, also, was heißt hier schon Herrschaft des Volkes?! Dann die Institutionen und überhaupt: „One Man – one vote!“, diese simple Kernidee einer jeden Demokratie ist in Europa nicht der Fall, denn die Stimme der Deutschen, sie zählt im europäischen Vergleich am wenigsten; in hölzerner Gesetzessprache heißt es, der europäische Bürger sei im Parlament „degressiv proportional“ vertreten und jedes Mitgliedsland mindestens durch 4 Vertreter. Damit kann kein Mensch was anfangen, vielleicht damit: Deutschland hat etwa 82 Millionen Einwohner und nach einer mir vorliegenden Quelle 99 Abgeordnete im Europaparlament. Auf einen Abgeordneten kommen so 882.283 Menschen, in Österreich wären dies bei einer Einwohnerzahl von 8,1 Millionen Menschen 18 Abgeordnete und folglich 450.000 Menschen auf einen Abgeordneten. Unsere Stimme zählt so nur die Hälfte einer österreichischen Stimme; dort heißt es „One man, two votes“, eigentlich müssten wir 182 Abgeordnete nach Brüssel schicken dürfen, „aber dann würden die kleinen Länder wie Luxemburg ja immer plattgemacht“. Das stimmt, aber das geht einem Menschen aus Mecklenburg-Vorpommern in Deutschland genauso. Gut, aber die Frage ist mit Blick auf die Institutionen ja auch: was bringt es mir denn, was darf das Parlament?

Da sind wir bei der Kritik an den Institutionen und es lohnt mal ein Vergleich mit den Deutschen Institutionen.

In Deutschland sind bei der Gesetzgebung zwei Institutionen beteiligt, der Bundestag und der Bundesrat. Soll ein Gesetz verabschiedet werden, muss der Bundestag dies mehrheitlich beschließen, handelt es sich um ein so genanntes „zustimmungspflichtiges Bundesgesetz“, so muss auch der Bundesrat dieses Gesetz mit absoluter Mehrheit gutheißen und irgendwie scheinen alles zustimmungspflichtige Gesetze zu sein. Das Problem im Hinblick auf ein Demokratiedefizit ist, dass im Bundesrat keine gewählten Volksvertreter sitzen, sondern Vertreter der Landesregierungen. Sie sind nur indirekt legitimiert, sie vertreten die Landesregierung, die zwar mehrheitlich gewählt wurde, aber deren Vertreter sich wohl kaum rechtfertigen müssen für Entscheidungen, die im Bundesrat getroffen wurden – hier wird keiner für sein Wirken bestraft – wer ist das überhaupt? Ein unwirklicher Ort. Und das ist im Europäischen System ja auch der Fall. Dem Parlament selbst fehlt das Initiativrecht, das kommt der Kommission zu. Und dann ist da der Ministerrat. Er kann durchaus mit dem Bundesrat verglichen werden, er ist die Vertretung der Länder der EU. Wieder entsteht dasselbe Problem: der Ministerrat hat bei europäischen Gesetzen die gleiche Gesetzgebungsmacht und noch da wie das Europäische Parlament - aber die Mitglieder des Ministerrates werden (fast) nie für ihr Mitwirken an der europäischen Gesetzgebung durch Abwahl bestraft oder durch Wiederwahl belohnt. Oder andersherum: wer auf "die in Brüssel" schimpft, meint eigentlich auch die eigene Regierung, deren Vertreter im Ministerrat sitzen - so wie der, der auf "die in Berlin" schimpft, eigentlich auch immer seine Landesregierung meint, deren Vertreter im Bundesrat sitzen.

Nun, und dann noch das WirrWarr um die Kompetenzen und Zuständigkeiten, aber immerhin gibt es auch gute Schritte, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeschlagen wurden, die Prinzipien, wie etwa das der Subsidiarität, sicherstellen sollen.

Die gemeinsame Verfassung ist es am Ende nicht geworden, mit ihr hätte es eine enorme Stärkung des Parlaments gegenüber den anderen Institutionen gegeben und somit auch eine Schwächung der nationalen Parlamente – mehr Demokratie wäre dies gewesen, doch die hätte dann im europäischen System stattgefunden, weniger Intergouvernementalismus, mehr Supranationalität. Das war nicht gewollt und das lasse ich mal wertungsfrei so stehen.