

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 28. März 2014 – 1/2012

Ein starkes Parlament braucht ein starkes Engagement seiner Wähler

Diesmal geht es um mehr“ – so lautet zu Recht das Motto der Informationskampagne des Europäischen Parlaments zur bevorstehenden achten Direktwahl, die in Deutschland und Österreich am 25. Mai 2014 stattfinden wird. Denn der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon, der der Europäischen Union (EU) auf vielen Gebieten bessere Handlungsmöglichkeiten gebracht hat, dehnt auch die Rechte und Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments weitgehend aus. So nähert sich dessen Bedeutung immer mehr derjenigen eines nationalen Parlaments wie des Deutschen Bundestages an.

Dieser entscheidende Schritt vorwärts zu der wünschenswerten Demokratisierung der EU ist demnach ein Angebot an die Bürger, das durch eine hohe Wahlbeteiligung honoriert werden muss.

Ein starkes Parlament braucht ein starkes Engagement seiner Wähler

Bernd Rill

Der Vertrag von Lissabon hat das Europäische Parlament entscheidend aufgewertet.

1. Das Parlament wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission.

Der Präsident der Europäischen Kommission repräsentiert für eine breite Öffentlichkeit die Politik der EU, da die Kommission eine umfassende Zuständigkeit besitzt: Sie „fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge [...]. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus [...]. Sie leitet die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union [...] ein.“ Außerdem vertritt sie abgesehen vom Bereich der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ die Union nach außen (Art. 17 Abs. 1 EUV, Vertrag über die Europäische Union).

Nach Art. 17 Abs. 7 EUV schlägt der Europäische Rat, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammensetzt, dem Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vor. Wesentlich ist hier die Bestimmung: „Dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder.“

Es kommt also auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament an, denn wenn es im Text des EUV auch nicht ausdrücklich und eindeutig gesagt ist, so ist es doch politisch kaum vorstellbar, dass der Europäische Rat diese „Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse“ in einem anderen Sinne verstehen wird als in dem, ihnen dann bei seinem Kandidatenvorschlag auch tatsächlich zu folgen.

Damit haben die Wähler durch ihre Stimmabgabe eine direkte Entscheidungsmöglichkeit, wenn sie an einer der wesentlichen Schaltstellen der EU sehen möchten. Denn abgesehen vom Räderwerk der Institutionen, wie es in den EU-Verträgen festgelegt ist, kommt es für die weitere Integration auf die visionäre Kraft und die Durchsetzungsfähigkeit der Persönlichkeit an der

Spitze der Kommission an – man denke für die Vergangenheit etwa an Jacques Delors (Amtszeit 1985-1995) und am Anfang der EWG (heute EU) an Walter Hallstein (Amtszeit 1958-1967).

Die Kommission bleibt jedoch mit all ihren Amtshandlungen wie bisher auch unter der Kontrolle des Parlaments. Dieses kann zum Beispiel von der Kommission verlangen, dass sie vor dem Rat einen Gesetzgebungsantrag einbringt, es erhält von ihr jährlich einen Arbeitsbericht und hat ein jederzeitiges Fragerecht, wobei die Kommission zu einer Antwort verpflichtet ist.

In den einzelnen Mitgliedstaaten spielen die Parteien bei der Bildung des politischen Willens eine herausragende Rolle, wie sie auch im deutschen Grundgesetz verankert ist. (Art. 21 Abs. 1: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit [...].“) Mittlerweile macht diese auf nationaler Ebene selbstverständlich gewordene Art, unsere repräsentative Demokratie zu organisieren, sich auch auf europäischer Ebene geltend. Art. 10 Abs. 4 EUV (schon früher bestand eine ähnliche Regelung) sagt nämlich: „Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger bei.“ Nach Art. 224 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) ist bereits ein europäisches Parteienstatut ergangen (Verordnung Nr. 2004 / 2003 vom 4.11.2003 – Amtsblatt EU 2003, L 297, S. 1 ff.), das auch die Finanzierung und die erforderliche Rechnungslegung nach rechtsstaatlich-demokratischen Grundsätzen regelt, ähnlich dem deutschen Parteiengesetz.

Es bestehen inzwischen 13 Parteienbündnisse auf europäischer Ebene, die den Wählern ein Wahlprogramm nicht mehr nationalen, sondern europäischen Zuschnitts vorlegen müssen. Dies vertreten sie durch ihre Spitzenkandidaten. So kommt eine gewisse Personalisierung zustande, die geeignet ist, die vielfach abstrakt anmutenden und in der Sprache der Rechtstechniker verschlüsselten Zusammenhänge europäischer Integration transparent zu machen. Denn gelebte Demokratie bedarf abseits von möglichen Überzeichnungen im Betrieb der Medien auch der Personalisierung – sie muss auch „zum Anfassen“ sein.

2. Der Vertrag von Lissabon dehnt die gesetzgeberischen Rechte des Europäischen Parlaments massiv aus.

Das Europäische Parlament ist nunmehr fast völlig gleichberechtigter Gesetzgeber neben dem EU-Organ namens „Rat“, der aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene besteht (daher auch „Ministerrat“ genannt). Früher war es in der überwiegenden Zahl der Fälle auf Mitwirkungsrechte angewiesen gewesen wie „Anhörung“ und „Zusammenarbeit“. Nunmehr bestimmt Art. 289 AEUV zusammenfassend: „Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren besteht in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission [...].“

Das hierbei einzuhaltende Verfahren (siehe Art. 294 AEUV) macht die Gleichberechtigung des Parlaments deutlich. Dieses legt in einer ersten Lesung seinen Standpunkt deutlich dar. Akzeptiert der Rat diesen, kommt das Gesetz dementsprechend zustande. Tut er das nicht, muss er seine abweichende Auffassung mit präziser Begründung dem Parlament vorlegen, worauf dieses mit Annahme, Ablehnung oder Änderungsvorschlägen reagieren kann. In letzterem Falle wird die Kommission zu einer Stellungnahme herangezogen. Erforderlichenfalls wird ein Vermittlungsausschuss eingeschaltet, der paritätisch aus Vertretern des Rates und des Parlaments besteht. Schafft der Vermittlungsausschuss einen gemeinsamen Entwurf, so kann das Gesetz nach einer weiteren parlamentarischen Lesung zustande kommen. Kann man sich im Vermittlungsausschuss jedoch nicht einigen, bleibt das Gesetzesprojekt auf der Strecke.

Dieses „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ bezieht sich auch auf die gemeinsame Handelspolitik, für die internationale Abkommen geschlossen werden, etwa wenn es um die Ausgestaltung eines schon bestehenden Handelsabkommens geht oder wenn dieses besondere finanzielle Belastungen für den EU-Haushalt mit sich bringt.

Da der Rat die Stimme der Regierungen der Mitgliedstaaten ist, das Parlament die gleichberechtigte Stimme der Unionsbürger, kann durch das bezeichnete Verfahren dem vielfach vorhandenen Unmut über die „Brüsseler Regelungswut“ auf demokratischer Grundlage wirkungsvoll Gehör verschafft werden.

3. Das Parlament hat noch zwei weitere Optionen gegen „Überregulierungen“ in der EU.

Eine Möglichkeit gegen Überregulierung geht von der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV niedergelegten Regel aus: „Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.“ Hier bestimmt das Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon, das ebensolche Rechtsverbindlichkeit besitzt wie EUV und AEUV, dass Stellungnahmen der nationalen Parlamente, die die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität bei einem Gesetzesvorhaben der Union fordern, vom Europäischen Parlament berücksichtigt werden müssen. Es muss dann zusammen mit dem Rat, dem mitwirkenden Gesetzgeber, vor Abschluss seiner ersten Lesung die von einer Mehrheit der nationalen Parlamente erhobenen Einwendungen würdigen. Sodann greift Art. 7 Abs. 3 Buchst. b des Protokolls Nr. 2: „Ist der Gesetzgeber mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft.“

Außerdem muss die Kommission auch dem Europäischen Parlament sowie den nationalen Parlamenten jährlich einen Bericht über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in der Gesetzgebungsarbeit der Kommission vorlegen. So wird auch zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen

Parlament immer dichter gestaltet. Wer also in Deutschland an der Europawahl teilnimmt, stärkt damit auch den Bundestag.

Einer der Vorwürfe gegen europäische „Überregulierung“ stützt sich darauf, dass die EU sich Befugnisse anmaßt, die ihr eigentlich nicht zustehen. Hier kann das Parlament gemäß Art. 352 AEUV seine Kontrolle ausüben: „Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.“

4. Dem Europäischen Parlament steht die maßgebliche Mitentscheidung im Bereich der Festlegung des EU-Haushaltes zu.

Damit besitzt das Europäische Parlament weitestgehend das Recht, das für die Volksvertretungen in demokratischen Staaten allgemein eine herausragende Bedeutung bei der Mitbestimmung von Politik hat. Im Falle der EU beansprucht der Haushalt für die Gemeinsame Agrarpolitik den größten Teil des gesamten Budgets – ca. 40 %. Nunmehr entscheidet das Parlament durch sein Haushaltsrecht also auch mit über die Agrarpolitik. Nach den Bestimmungen des AEUV unterliegt der Jahreshaushalt der EU der vollen Mitentscheidung durch das Parlament. Der „mehnjährige Finanzrahmen“ muss nach wie vor vom Rat einstimmig angenommen werden. Der Rat kann einstimmig beschließen, in das Verfahren nach qualifizierter Mehrheit zu wechseln. In beiden Fällen jedoch ist der „mehnjährige Finanzrahmen“ zustimmungspflichtig durch die Mehrheit des Parlaments.

Nur in einem Fall hat es sein Bewenden mit der bloßen Anhörung des Parlaments, nämlich dann, wenn der Rat einen Beschluss zur Festlegung über das System der Eigenmittel der Union fasst.

5. Das Europäische Parlament ist auch an der Gestaltung der Außenpolitik der EU beteiligt.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde der „Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ geschaffen. Er bündelt die Zuständigkeiten des bisherigen „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und des Kommissars, der für die Außenpolitik zuständig war. Damit ist jener auch Mitglied der Kommission und insofern der Zustimmung des Parlaments unterworfen. „Auf der Grundlage dieser Zustimmung wird die Kommission vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt.“ (Art. 17 Abs. 7 S. 2 EUV). Sie unterliegt auch wie bisher dem Misstrauensvotum des Parlaments, was zu ihrem Rücktritt führen kann.

Was die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU betrifft, so hat das Parlament auf diesem Gebiet nur ein Anhörungsrecht. Je überzeugender aber seine eigene Legitimation infolge der dargestellten Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon geworden ist, desto mehr fällt sein Wort auch in die Waagschale, wenn es um die Formulierung dieser Außenpolitik geht. Dass diese Aufgabe dringlich ist, zeigen die aktuellen Verwerfungen im arabischen Raum und in der Ukraine unübersehbar.

6. Das Bundesverfassungsgericht hat durch sein Urteil vom 26. Februar 2014 die Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zum Europäischen Parlament in der Bundesrepublik Deutschland für hinfällig erklärt.

Das führt hierzulande zu der Befürchtung, dass damit auch Splitterparteien, besonders solche, die betont europaskeptisch sind und zum Beispiel den Ausstieg Deutschlands aus der Euro-Zone propagieren, den Einzug in das Europäische Parlament schaffen.

Diese Befürchtung kann jedoch anhand von zwei Überlegungen relativiert werden:

Zum einen bestehen in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor Sperrklauseln weiter, so in Frankreich mit seinem europafeindlichen „Front National“ eine von 5 % je Wahlkreis, in Italien (mit „Lega Nord“ und „Movimento Cinque Stelle“) eine von 4 % landesweit, in Griechenland (mit der „Goldenen Morgenröte“) 3 %, in Österreich (mit FPÖ, BZÖ) 4 %, in Schweden 4 %, in Tschechien und Ungarn 3 %. Eine effektive Zusammenarbeit zwischen Gruppierungen, die etwa den Euro abschaffen möchten oder eine sonstige Reduzierung der bestehenden Integration anstreben, wäre politisch schwierig, da die gemeinsame EU-Skepsis nicht unbedingt ein hinreichendes Band darstellt und numerisch kaum durchschlagend ist.

Zum anderen treten die bestehenden 13 Parteien-Gruppierungen nicht ebenso kompakt und diszipliniert auf wie etwa CDU / CSU, SPD und andere im Deutschen Bundestag. Zur Beschlussfassung im Europäischen Parlament sind daher nicht selten Koalitionen „quer über die Bande“ erforderlich. Insofern ist das Parlament schon immer „zersplittert“ gewesen, ein Zustand, der die Funktionsfähigkeit des Parlaments bisher nicht mehr beeinträchtigt hat, als das in einigen nationalen Parlamenten der Fall sein mag, und an dem einige zusätzliche europaskeptische Abgeordnete nichts Wesentliches verändern würden.

Und zur Sache: Alle Euro-Skeptiker sind bis jetzt den Nachweis schuldig geblieben, dass etwa ein Ausstieg einzelner Staaten aus der Euro-Zone deren nationalen Volkswirtschaften einen Vorteil bringen würde. Vielmehr werden erhebliche Risiken benannt und kleingeredet, was dann aber nicht recht überzeugend ausfällt: in Deutschland ein deutlicher Rückgang der Exporte wegen des zu erwartenden sehr hohen Wertes einer wieder eingeführten D-Mark und ein ebenso deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit. Eine „starke D-Mark“ würde zudem die Milliar-

den an Forderungen, die Deutschland im Ausland stehen hat, so drastisch entwerten, dass die Verluste für den deutschen Staatshaushalt enorm wären.

Wenn Griechenland den Euro aufgeben und wieder die Drachme einführen würde, dann würde das nichts daran ändern, dass die immensen, von ihm angehäuften Schulden nach wie vor auf Euro-Beträge lauten.

Die starken wirtschaftlichen Ungleichgewichte unter den Mitgliedstaaten der Euro-Zone sind eine wesentliche Ursache der gegenwärtigen Krise. Da dieser „Geburtsfehler“ mittlerweile allgemein bekannt ist, wird eine Reform des Vertrages von Lissabon notwendig. An dem Verfahren zur Änderung des Vertrages kann das Europäische Parlament durch Vorlage eigener Entwürfe teilnehmen (Art. 48 Abs. 2 S. 1 EUV). „Diese Entwürfe können unter anderem eine Ausdehnung oder Verringerung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten zum Ziel haben.“ (Art. 48 Abs. 2 S. 2 EUV)

Ferner besteht ein „vereinfachtes Änderungsverfahren“ (Art. 48 Abs. 6 ff. EUV), das sich auf den dritten Teil des AEUV bezieht, auf die „internen Politiken und Maßnahmen der Union“. In diesem sind geregelt: der Binnenmarkt mit seinen „vier Freiheiten“ (freier Warenverkehr, Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr), der Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts (justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit), die Wirtschafts- und Währungspolitik, Sozialpolitik, Kultur, Verbraucherschutz und andere wichtige Politikbereiche. Auch hier hat der Vertrag von Lissabon dem Europäischen Parlament das Recht verliehen, eigene Entwürfe vorzulegen, mit denen sich die anderen EU-Organe qualifiziert auseinandersetzen müssen. Auch die einzelnen Mitgliedstaaten wirken an diesem Verfahren mit.

Dies ist der richtige Weg, um aus der gegenwärtigen Krise die für die weitere Integration erforderlichen Lehren zu ziehen. Da auch das Europäische Parlament sein großes politisches Gewicht dabei einbringen kann, kommt dem Votum der Wähler in Deutschland am 25. Mai 2014 ein besonderes und ganz neuartiges Gewicht zu. „Diesmal geht es um mehr!“

Autor

Bernd Rill

war bis Ende 2013 Referent für Recht, Staat, Europäische Integration, Integrationspolitik und Dialog der Kulturen in der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München.