

## Europa

Martin Wosnitza

### **Schriftreihe: Kurzabhandlung zur Europäischen Union nach dem In-Kraft treten des Vertrags von Lissabon**

#### ***Einleitung:***

Liebe Leserinnen und Leser,  
seit dem 1. Dezember 2009, nachdem auch der letzte Widerstand in Person des tschechischen Präsidenten Vaclav Klaus gefallen ist, gilt der Vertrag von Lissabon (folgend VvL) als neue rechtliche (Handlungs-) Grundlage der Europäischen Union.

Damit wird ein fast zwei Jahre andauernder Ratifizierungsprozess in den Staaten der Europäischen Union abgeschlossen und eine, nach dem Scheitern der gemeinsamen Europäischen Verfassung, fast fünf Jahre dauernde Diskussion über die weitere Zukunft der EU beendet.

Die Europäische Integration ist durch den VvL einen Schritt weiter. Der nur schwer leserlicher Vertragstext verhindert aber, dass die Integration nicht nur in den Organen der Union verbleibt, welche durch den VvL weit reichend reformiert wurden, sondern auch alle Bürgerinnen und Bürger der Union erreicht.

Ohne ein grundsätzliches Verständnis ist auch eine kritische Auseinandersetzung und Bewertung des VvL nicht möglich. Die folgende, aus vier Teilen bestehende, Abhandlung soll grob die generelle Organisations- und Organstruktur der Europäischen Union darstellen, ihre inhaltlichen und politischen Kompetenzen wertungsfrei offen legen, eine kritische Perspektive der Konsequenzen des VvL wagen und abschließend ein persönliches Fazit beinhalten.

An den entsprechenden Stellen finden Sie zudem Verweise auf den Vertrag von Lissabon, der sich auf dem Vertrag der Europäischen Union (kurz EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (kurz AEUV) erstreckt. Dazu hängen dem VvL noch 37 Protokolle, 65 Erklärungen und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union bei.

Ziel soll es sein Sie einerseits über das „Geschehen“ innerhalb der Europäischen Union zu informieren, Sie sind ja auch Teil dieser Union, andererseits eine Mündigkeit zur Bewertung dieses „Geschehens“ (zumindest im Ansatz) herzustellen.

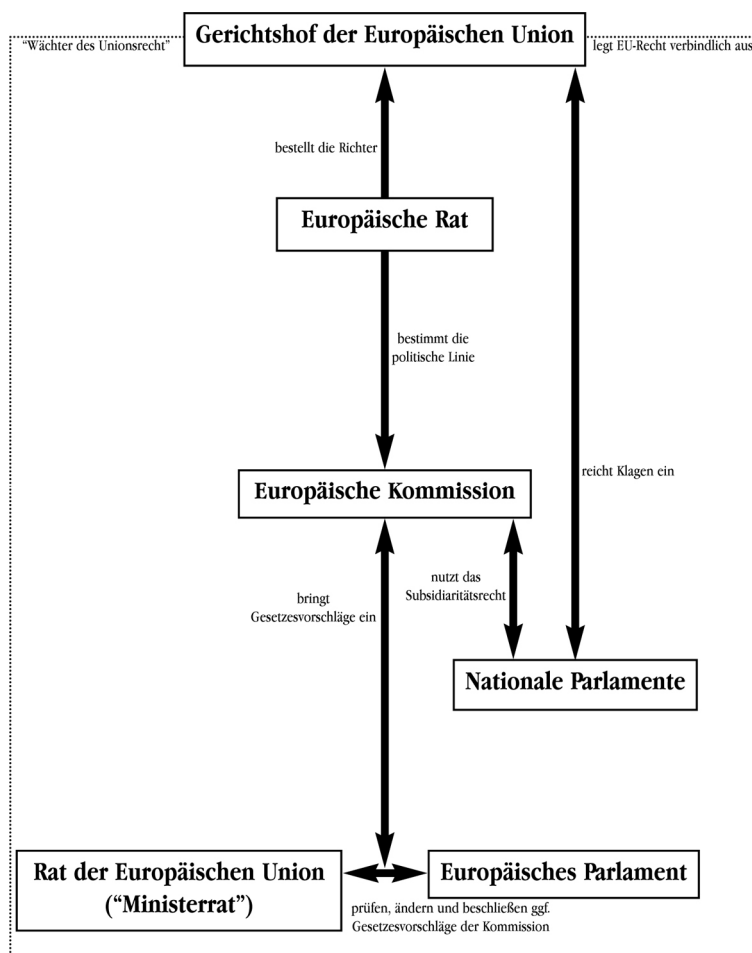
#### ***Erster Teil – Die Organisations- und Organstruktur der Europäischen Union***

Betrachtet man so genannte „Kurzerklärungen“ und Broschüren zum Vertrag von Lissabon (folgend VvL) aus unterschiedlichster Quelle, so

begegnen einem regelmäßig die Adjektive „demokratischer“, „transparenter“ und „effizienter“.

In der Tat sind durch den neuen EU-Vertrag (Entscheidungs-) Abläufe innerhalb der Organe der EU theoretisch vereinfacht worden, was für eine Stärkung der Effizienz sprechen würde. Die „Sieger“ des VvL sind vor allem das Europäische Parlament (folgend EP) und die nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten. Das EP ist in seinem Mitentscheidungsrecht nicht mehr auf wenige Politikfelder beschränkt, sondern entscheidet jetzt in der Regel bei den Gesetzgebungsverfahren und auch beim EU-Haushalt mit (*Art. 14 - EUV*).

Nationale Parlamente können vom so genannten „Subsidiaritätsrecht“ Gebrauch machen, was vereinfacht heißt, dass Bundestag und –rat sicherstellen können, dass EU-Rechtsakte nur dann erfolgen, wenn eine gesetzliche Regelung auf EU-Ebene wirksamer ist, als in den verschiedenen politischen Ebenen der Mitgliedsstaaten (*Art. 5 (3)- EUV*). Aus einer Stärkung der Parlamente ließe sich auch eine höhere Transparenz der Union ableiten. Gleichzeitig könnte die EU dadurch auch als demokratischer angesehen werden, da unsere direkt gewählten Vertreter/innen im Bundestag und im EP in ihren Rechten und Pflichten gestärkt wurden.



Am „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (*Art. 294 - AEUV*) wirken das EP und der Rat der Europäischen Union (Umgangssprachlich „Ministerrat“ - folgend „Rat“), gemeinsam mit. Der Rat tagt themenspezifisch mit den zuständigen Ministern aus den Mitgliedsstaaten. Den Vorsitz hat der Minister, dessen Herkunftsland den (rotierenden) EU-Vorsitz inne hat.

Ausnahme bildet der Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“ – hier hat die/der Hohe Vertreter/in der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, in den Medien fälschlicherweise auch als „EU-Außenminister/in“ betitelt (aktuell die britische Sozialdemokratin Cathrine Ashton), den Vorsitz inne. Sie ist auch gleichzeitig die Vize-Präsidentin der Europäischen Kommission (folgend EK) und auch eins der zwei neuen „Gesichter“ der Union, die jene nach Außen hin vertreten (*Art. 24 - EUV*).

Die EK ist das einzige Organ der EU, welches das Initiativrecht in der Gesetzgebung inne hat. (*Art.17 (2) - EUV*) Ihre Entwürfe werden dem EP und dem Rat zum Beschluss / zur Änderung vorgelegt und basieren auf den vom Europäischen Rat (folgend ER) festgelegten politischen Leitlinien (*Art. 15 (1) - EUV*).

Der ER wird durch die Staats- und Regierungschefs der einzelnen Mitgliedsstaaten besetzt. Den Vorsitz hat der Präsident des ER, welcher für fünf Jahre von den eigenen Mitgliedern des ER gewählt wird und somit das zweite neue Gesicht der EU, besetzt durch den ehem. belgischen Premierminister Herman Van Rompuy, ist (*Art. 15 (5) - EUV*)

Die EK besteht aus dem Präsidenten der Kommission, welcher vom ER vorgeschlagen und vom EP bestätigt wird (*Art. 17 (7) - EUV*). Die einzelnen Kommissarinnen und Kommissare, welche themenspezifische Politikfelder besetzen, wie z.B. Energie oder Umwelt, werden von der Kommissionspräsidentin / dem Kommissionspräsidenten vorgeschlagen und vom ER und EP bestätigt (*Art. 17 (6) - EUV*). Dabei ist jedes Mitgliedsland der EU in der Kommission vertreten (Deutschland im Ressort Energie durch den ehem. Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Günther Oettinger).

Neben den gesetzgeberischen Kompetenzen vertritt die EK die Union bei internationalen Verhandlungen und wacht über die korrekte Einhaltung der EU-Verträge in den Mitgliedsländern.

Der Gerichtshof der Europäischen Union komplettiert die Aufsicht über die Verträge und legt das Unionsrecht für alle Mitgliedsstaaten verbindlich aus (17.Erklärung zum Vorrang). Somit haben wir zusammengefasst einen Europäischen Rat, der die Leitlinien der europäischen Politik festlegt, eine Kommission, die jene in Form von Gesetzesentwürfen umsetzt, ein Parlament und einen „Ministerrat“ der diese Entwürfe prüft, ändert und ggf. beschließt und einen Gerichtshof der Europäischen Union der gemeinsam mit der Kommission über die Umsetzung der Verträge und Gesetze „wacht“.

## ***Zweiter Teil – Die inhaltlichen und politischen Kompetenzen der Europäischen Union***

Nachdem wir die institutionellen Zusammenhänge behandelt haben widmen wir uns nun der inhaltlichen und politischen Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedsstaaten.

Es ist zwischen ausschließlicher (*Art. 2 (1) - AEUV*) und geteilter Zuständigkeit (*Art. 2 (2) - AEUV*), zwischen EU und den Mitgliedsstaaten, zu unterscheiden.

Die „Ausschließliche Zuständigkeit“ bedeutet, dass nur die Union alleine gesetzgeberisch tätig werden darf, was z.B. in der Zollunion und in der Binnenmarktpolitik der Fall ist. Die Mitgliedsstaaten dürfen nur nach

Ermächtigung der Union aktiv werden und haben ansonsten keinerlei gesetzgeberische Kompetenzen in diesem Bereich.

Im Gebiet der „geteilten Zuständigkeit“ haben beide Seiten gesetzgeberische Kompetenzen, solange die Union in diesen Gebieten noch nicht oder nicht mehr tätig wird, was beispielsweise die Verkehrs- oder Umweltpolitik betrifft. In diesen Bereichen wird die Union auch nur tätig, wenn sich über sie Sachverhalte besser regeln lassen, als in den politischen Ebenen der Mitgliedsstaaten.

Die nationalen Parlamente haben dabei (im Rahmen des bereits bekannten „Subsidiaritätsprinzips“) eine Art „Aufsichtspflicht“ und bewerten dabei, ob eine gesetzliche Regelung auf europäischer Ebene besser angesiedelt ist. Durch die Wahrnehmung des Subsidiaritätsrechts kann eine erneute Prüfung einer Gesetzesinitiative durch die Kommission erzwungen werden. Dies tritt jedoch nur ein, wenn eine nicht unerhebliche Anzahl von nationalen Parlamenten ihr Recht zur Subsidiarität wahrnimmt.

Die Kommission hat dabei die Möglichkeit den Gesetzesentwurf zurückzuziehen, zu ändern oder (begründet) aufrecht zu erhalten. Anschließend haben (bei Aufrechterhaltung seitens der Kommission) der Ministerrat oder das Europäische Parlament die Möglichkeit per Mehrheit den Gesetzesentwurf zu kippen.

Neben dem geschilderten „Beschwerderecht“ (zu der es eine achtwöchige Frist gibt) haben die nationalen Parlamente auch ein Klagerecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Union.

Bei beiden Optionen liegt die endgültige Entscheidung in den Organen / Händen der Europäischen Union.

Jedoch werden nicht alle politischen Entscheidungen unter der Mitwirkung aller Organe getroffen.

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zum Beispiel, welche durch ihre detaillierte Neuregelung als Erfolg verbucht und verbreitet wird. Durch sie wird die Möglichkeit gesehen, dass Europa einheitlich auf dem Parket der Welt auftreten kann. Gleichzeitig unterliegt sie besonderen Bestimmungen, nach denen Teile der EU-Organe außen vor bleiben. So sind nur der Europäische Rat und der Rat der EU zu (einstimmigen) Entscheidungen in diesem Bereich fähig (*Art. 24 – EUV*)

Neben den Verträgen ist nun auch die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ fester und rechtlich verbindlicher Bestandteil des neuen EU-Vertrag. In ihr finden sich allgemeine Menschen- und Bürgerrechte wieder (Rede-, Meinungs- oder Versammlungsfreiheit), sowie wirtschaftliche und soziale Rechte (Recht auf Bildung), was vielen Inhalten (teils in modernerer Fassung) unseres Grundgesetzes entspricht.

Weiter finden wir im neuen Vertrag auch ausgeprägte Elemente einer direkten Bürgerbeteiligung. So können sich die Unionsbürgerinnen und -bürger direkt an die Kommission wenden und für einen Politikbereich, welcher in den Verträgen erfasst wird, einen Vorschlag für einem Rechtsakt unterbreiten. Dazu bedarf es, im Rahmen einer Bürgerinitiative, mindestens eine Million Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedsländern (*Art. 11 (4) – EUV*).

### ***Dritter Teil – Kritische Betrachtung des Vertrags von Lissabon***

Sie haben nun die Organe der Europäischen Union kennen gelernt. Sie wissen (vereinfacht) wie politische Entscheidungen / Rechtsakten innerhalb der Union entstehen und haben dabei die Rolle nationaler Parlamente erfahren und auch einige Themenfelder der EU kennen gelernt. Im nun letzten Teil dieser Reihe werden wir punktuell auf einzelne Kritikpunkte zum Vertrag von Lissabon eingehen. Es soll gezeigt werden, dass er, anders als uns diverse Quellen erklären wollen, durchaus Fläche zur berechtigten Kritik vorweist.

Bereits in der Einleitung zu dieser Reihe erwähnte ich, dass der Vertrag von Lissabon, selbst in seiner konsolidierten Fassung, nur schwer zugänglich ist. Zum EU-Vertrag veröffentlichte offizielle Infomaterialien greifen nicht nur sehr kurz in den Inhalt des Vertrages hinein, sondern beinhalten sie meist nur Sätze die Floskeln gleichen und hauptsächlich auf die bekannten drei „magischen“ Adjektive der Politik zurückgreifen, nämlich „demokratischer“, „transparenter“ und „effizienter“.

Der folgende Kritikpunkt wird in Fachkreisen auch die „Neoliberalismuskritik“ genannt. Über die strikte Regulierung der Währungsunion, des Binnenmarktes und weiterer politischer Bereiche hat die Union weitgehenden Einfluss auf die Wirtschaftspolitik im gesamten EU-Raum. Zwar bekennt man sich in den „Gemeinsamen Bestimmungen“ zur sozialen Marktwirtschaft (*Art. 3 (3) – EUV*), mit den Zielen der Vollbeschäftigung und des sozialen Fortschritts. Im Teil zur „Wirtschafts- und Währungspolitik“ erkennt man hingegen anhand der Selbstverpflichtung zum Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb nicht nur eine neoliberale Handschrift, sondern einen klaren Widerspruch zur o.g. Bekennung zur sozialen Marktwirtschaft (*Art. 119 – AEUV*).

Die Einschränkung von staatlichen Wirtschaftshilfen zugunsten eines freien Wettbewerbs (*Art. 107 – AEUV*), die Verpflichtung zur uneingeschränkten Währungs- und Preisstabilität (*Art. 127 – AEUV*) und die faktische Aufhebung der Souveränität über den eigenen Staatshaushalt (*Maastricht-Kriterium*) schränken die Mitgliedstaaten u.a. in ihren sozialpolitischen Fähigkeiten ein.

Angesichts der Tatsache, dass im Unionsrecht die sozialen Zielsetzungen deutlich hinter den wesentlich detaillierter formulierten wirtschaftlichen Zielen stehen, lässt einen Sozialabbau zugunsten des freien Wettbewerbs vermuten. Da die Wirtschaftspolitik größtenteils in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, haben die nationalen Parlamente keinerlei Einflussmöglichkeiten (über das Subsidiaritätsrecht).

In gleicher Weise wird das immer noch vorhandene Demokratiedefizit der Union kritisiert. Der Gerichtshof der Europäischen Union wird beispielsweise nicht durch die Parlamente personell besetzt (wie es hier in Deutschland beim Verfassungsgericht der Fall ist), sondern durch die Staats- und Regierungschefs (*Art. 253 – AEUV*). Das sind diejenigen, die die politische Richtung der Union vorgeben, „entscheiden“ wer der Kommission beiwohnt, welche diese politische Richtung umsetzen und nun auch das Gremium besetzen und über eine Verlängerung des Arbeitsverhältnisses der Richter entscheiden, welche das Recht prüfen und für alle verbindlich auslegen.

Auch ihre verbindlichen Entscheidungen sind politisch fragwürdig. Beispielsweise legt der Gerichtshof der europäischen Union in einem

Urteil aus dem Jahr 2003 (vgl. *Inspire Art*) die Niederlassungsfreiheit, die Freiheit mich als Person oder Unternehmen in jedem Mitgliedsland niederlassen zu können, so aus, dass jeder sein Unternehmen nach Unternehmensformen anderer Mitgliedstaaten gründen darf. Somit sind z.B. britische Unternehmensformen, wie die „private limited company“ (kurz Ltd.) möglich, welche keine Mitbestimmung der Arbeitnehmer/innen vorsieht und nur ein Stammkapital von einem Pfund zur Gründung benötigt (deutschen GmbH - 25.000€). Somit ist bei einer Insolvenz einer Ltd. zur Deckung von offenen Forderungen kein Kapital vorhanden. Unternehmen können mit einem Scheinhauptsitz in „günstigeren“ Mitgliedsländern gegründet werden, um so Vorteile in den eigentlichen Ländern des operativen Geschäfts zu erwirken.

Der deutsche Gesetzgeber hat 2008 mit der Einführung der „1€-GmbH“ (Stammkapital wird erst im laufenden Geschäft aufgebaut) reagiert. Es bleibt jedoch das generelle Problem, dass sich der Gerichtshof der Europäischen Union auf ein demokratisch fragwürdiges Fundament begründet. Es folgt ferner die Gefahr, dass die verbindliche Auslegung von Unionsrecht zu sozialen Nachteilen führen könnte.

Die in der Diskussion genannte „Flexibilitätsklausel“ (*Art. 352 – AEUV*) ermöglicht der Union weitere Kompetenzen an sich zu ziehen, wenn sie damit zur Verwirklichung ihrer Ziele (*Art. 3 – EUV*) beitragen kann. Diese Ziele sind durch Begriffe wie „Freiheit“ oder „Frieden“ so allgemein gehalten, dass sich vielerlei hineininterpretieren lässt, auch wenn eine ausschließliche Argumentation über diese Ziele bei neuen Gesetzgebungen nicht zulässig ist. Die vom Bundestag und –rat verabschiedeten Begleitgesetze zur Zustimmung des Vertrags von Lissabon ließen es zu, dass entsprechende Änderungen bereits mit Zustimmung der Regierung erfolgen konnten, ohne dass der Bundestag und –rat mitsprechen konnten. Dank der Verfassungsklage von Gauweiler/Schachtschneider ist nun eine Zustimmung beider Parlamente nötig (vgl. *Pressemitteilung Nr. 72/2003 vom 30.Juni 2009*). Jedoch müssen die Abgeordneten sich ihrer Verantwortung bewusst sein/werden und nicht noch einmal „blind für ihre Entmachtung“ stimmen, wie sie es bereits zur ersten Version der Zustimmungs- und Begleitgesetze getan haben.

Gleiches gilt auch für die „finanzpolitische Klausel“ (*Art.311 - AEUV*) mit der die EU das Recht hat eigene Steuern zu erheben. Vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, waren derartige Entscheidungen ebenfalls nicht Zustimmungspflichtung durch den Bundestag und –rat.

Zuletzt möchte ich noch auf einige Defizite der Charta der Grundrechte eingehen. Diese schützt die Bürgerinnen und Bürger vor der Todesstrafe (*Art. 2 – Charta*). Artikel 52 Abs. 2 dieser Charta erklärt jedoch, dass die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EKMG) ebenfalls Gültigkeit besitzt. Über diese Verknüpfung wird die gewaltsame und „rechtmäßige“ Niederschlagung von Aufständen oder Aufruhen (ggf. mit Todesfällen) legitimiert. Somit ein unzureichender Schutz vor der „Todesstrafe“.

Ferner fehlen in der Charta wichtige Inhalte, wie wir sie aus dem Grundgesetz kennen, z.B. das Eigentum verpflichtet. Aus sozialpolitischen Gesichtspunkten ist die Charta deutlich „weicher“ als unser Grundgesetz und gilt zudem nicht im vollen Umfang in allen Mitgliedsstaaten, wegen diverse Ausnahmeregelungen.

## ***Vierter Teil – abschließende Bemerkungen***

Ich bin kein Gegner der europäischen Integration, im Gegenteil, ich bezeichne mich selbst als überzeugten Europäer. Mit Sorge betrachte ich jedoch die Entwicklungen der europäischen Integration, die sich durch Lissabon abzeichnen.

Die Union ist leider auch nach Lissabon alles andere als „transparent“, was schon der schwer leserliche Vertragstext zeigt. Zwar ist Europa „demokratischer“ geworden, aber weiterhin mit einem Demokratiedefizit behaftet und für uns Bürgerinnen und Bürger nur merklich „effizienter“ in der offensichtlichen neoliberalen Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik. Auch wenn die Mitbestimmungsrechte unserer nationalen Parlamente, vor allem nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, gestärkt wurden, bleibt die Frage offen ob unsere Parlamentarier davon Gebrauch machen (wollen) bzw. überhaupt in der Lage sind davon Gebrauch zu machen. Eine kritische Haltung der Koalitionsmehrheiten innerhalb der Parlamente gegenüber der Regierung wäre mehr als nur wünschenswert. Aber auch in den hauptsächlich frequentierten Medien bleibt die Union weitgehend, bis auf einige punktuelle Ausnahmen, unerwähnt. Eine öffentliche Debatte findet nicht statt und scheint auch nicht im Interesse politischer und gesellschaftlicher Handlungsträger zu sein. Wie sonst ist zu erklären, dass es bundesweit keine Volksabstimmungen gibt und noch nicht einmal rechtliche Rahmenbedingungen für jene vorhanden sind?

Doch heißt es bereits im Grundgesetz (*Art.20 (2)*), dass alle Macht vom Volke ausgeht. Unsere Volksvertreterinnen und –vertreter müssen daraus die Aufgabe ableiten, die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik sachkundig zu machen und die Herausforderungen von bundesweiten Abstimmungen anzunehmen. Gerade der Vertrag von Lissabon wäre, vor dem Hintergrund der weit reichenden Kompetenzverlagerung zur Union, eine Volksabstimmung wert gewesen.

Es ist ein Skandal, das Nationen wie Frankreich oder die Niederlande, in denen Volksabstimmungen zum Verfassungsvertrag der EU gescheitert sind, beim inhaltlich identischen Vertrag von Lissabon auf erneute Volksabstimmungen verzichten. Ist dies Ausdruck von Angst und Bequemlichkeit?

Die Europäische Integration ist ein stetiger Prozess und mit dem Vertrag von Lissabon noch nicht abgeschlossen. Gerade in der Frage, wie es weitergeht, müssen wir uns unser Mitspracherecht erstreiten und Volksabstimmungen auf Bundesebene fordern.

Wollen wir eine neoliberale und wirtschaftlich geprägte Union, die sich den Gesetzen des freien Marktes unterwirft, oder wollen wir eine Union, die sich auf den Werten der sozialen Gerechtigkeit begründet und die Meinungen ihres „Volkes“ achtet.