

# **Die Europäische Union zwischen Demokratisierung und Regierungszusammenarbeit:**

Vom Lissabonner Vertrag zum Fiskalpakt der EU-Staats- und Regierungschefs

*Von*

Dr. Otto Schmuck

*Leiter der Europa-Abteilung der  
Landesvertretung Rheinland-Pfalz in Berlin*

2012

## **Inhalt**

1. Die europäische Einigung - Erfolge nach dem Prinzip des tastenden Pragmatismus .....	2
2. Aufbruchstimmung mit der Zielperspektive Europäische Verfassung.....	4
3. Der Vertrag von Lissabon – erneut eine pragmatische Reformübereinkunft.....	5
4. Die Reformen durch den Vertrag von Lissabon .....	6
5. Die Stärkung des Europäischen Parlaments durch den Lissabonner Vertrag .....	9
6. Die gestärkte Rolle der nationalen Parlamente .....	10
7. Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätsüberwachung .....	11
8. Mehr Rechte für die Bürger: Das neue Instrument der Bürgerinitiative .....	13
9. Die Verschuldungskrise und die Rettungsmaßnahmen für den Euro .....	14
10. ESM und Fiskalpakt – Schritte in die falsche Richtung?.....	16
11. Perspektiven für mehr Demokratie und Handlungsfähigkeit in der EU.....	18
Literaturhinweise.....	21

## 1. Die europäische Einigung - Erfolge nach dem Prinzip des tastenden Pragmatismus

Die europäische Einigung ist zweifellos eine Erfolgsgeschichte. Dabei wurden Fortschritte jeweils im Wege der pragmatischen Kompromissfindung zwischen den Regierungen der beteiligten Staaten erreicht. Der Rückblick auf die zurückliegenden mehr als sechzig Jahre europäische Einigungsgeschichte seit dem Zweiten Weltkrieg macht deutlich, dass dieser Weg des „tastenden Pragmatismus“ im Ergebnis überaus erfolgreich war:

- Wer hätte sich 1945 in den Trümmern der europäischen Geschichte vorstellen können, dass sich die Bürgerinnen und Bürger heute im sogenannten „Schengen-Raum“ ohne Grenzkontrollen frei bewegen können?
- Kaum vorstellbar war es auch, dass heute in 17 europäischen Staaten mit einer gemeinsamen Währung, dem Euro, bezahlt wird.
- Wer hätte damals gedacht, dass im Juni 2014 das Europäische Parlament in nunmehr 27 EU-Mitgliedstaaten bereits zum 8. Mal direkt gewählt werden würde und zudem ein Deutscher Präsident dieses Parlaments sein würde?
- Wer hätte in der lange währenden Phase des „Kalten Krieges“ zu hoffen gewagt, dass am 1. Mai 2004 die historische Erweiterung der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> nach Osten gefeiert würde? Zunächst sind zehn mittel- und südosteuropäische Staaten beigetreten, am 1.1.2007 folgten Bulgarien und Rumänien. Damit gehören der EU heute 27 Staaten mit mehr als 500 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern aus ganz Europa an. Mit Kroatien wird am 1. Juni 2013 ein weiteres Mitglied hinzukommen.

Neben derartigen Fortschritten gab es allerdings im europäischen Einigungsprozess auch immer wieder schwer wiegende Rückschläge und Phasen der Stagnation (Loth 1990). Die dadurch entstandenen Krisen waren in vielen Fällen darauf zurückzuführen, dass die beteiligten Regierungen zwar zu einer gemeinsamen europäischen Problemlösung bereit waren, dabei jedoch möglichst wenig Entscheidungsgewalt aus der Hand geben wollten. Das damit verbundene Konzept der Regierungszusammenarbeit, das auch als *Intergouvernementalismus* bezeichnet wird, ist durch das Beharren auf der Einstimmigkeit als Entscheidungsregel im Kreis der Regierungen und durch eine schwache Stellung der Parlamente – sowohl auf der einzelstaatlichen als auch auf der europäischen Ebene – gekennzeichnet. Parlamente spielen in einem intergouvernementalen System lediglich eine untergeordnete Rolle. Eine starke Stellung der Parlamente würde aus dieser Perspektive die Einflussmöglichkeiten der dominierenden Regierungen beeinträchtigen.

<sup>1</sup> Weitere Hinweise zu Abkürzungen, Begrifflichkeiten und Institutionen des europäischen Einigungsprozesses finden Sie im [Glossar](#) und im [interaktiven Zeitstrahl](#) der FES OnlineAkademie.

Nur sehr allmählich setzte sich die Erkenntnis durch, dass das Prinzip der demokratischen Legitimierung auch hinsichtlich des europäischen Entscheidungssystems gelten müsse, da die Brüssel und Straßburg getroffenen Entscheidungen einen zunehmend größeren Einfluss auf das Leben der Menschen in den Mitgliedstaaten des europäischen Zusammenschlusses gewannen.

Am konsequentesten wurde die Forderung nach einer Demokratisierung der EU von den Anhängern einer bundestaatlichen Ausrichtung der EU vertreten, die auch als *Föderalisten* bezeichnet werden. Diese waren vor allem in den sechs Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – Deutschland, Frankreich, Italien und in den Benelux-Staaten – sowie in den Gemeinschaftsinstitutionen Kommission und Europäisches Parlament zu finden.

In der europäischen Einigungsgeschichte standen sich somit von Anfang an die Anhänger von intergouvernementalen und von bundestaatlichen Konzepten gegenüber. Fortschritte konnten dabei in der Regel nur erreicht werden, wenn es durch Zugeständnisse beider Seiten gelang, Kompromisslösungen zu vereinbaren, denen alle Beteiligte letztlich zustimmen konnten. Unter diesen Rahmenbedingungen ist im Ergebnis mit der EU ein Gebilde eigener Art entstanden, das sich in herkömmliche Kategorien der Staatswerdung nur schwer einordnen lässt.

Einige Stichworte mögen dieses Nebeneinander von intergouvernementalen und föderalen Zielvorstellungen mit dem Ergebnis pragmatischer Kompromisslösungen verdeutlichen:

- So scheiterte zu Beginn der 1950er Jahre der frühe Plan einer *Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*, die deutliche föderale Züge aufgewiesen hätte.
- 1958 folgte mit der Gründung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) die Vereinbarung eines wirtschaftlich orientierten Zweckverbands, in der es zwar eine starke Kommission mit Exekutivaufgaben gab, das parlamentarische Element jedoch mit der Einsetzung einer Beratenden Versammlung, deren Mitglieder von den nationalen Parlamenten entsandt wurden, jedoch sehr schwach ausgeprägt war.
- Nach 1960 drohte die damalige EWG sogar daran zu zerbrechen, da sich Frankreich weigerte, das im EWG-Vertrag nach einer Übergangszeit vorgesehene Prinzip von Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren und seine Mitwirkung im Entscheidungsorgan Ministerrat über eine längere Zeit hinweg im Rahmen einer „Strategie des leeren Stuhls“ verweigerte.
- Eine deutliche Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) ging mit der erstmals im Juni 1979 durchgeföhrten Direktwahl des Europäischen Parlaments einher. Seither spielen Europathemen alle fünf Jahre im

politischen Leben der EU-Staaten anlässlich der Wahl zum Europäischen Parlament eine besondere Rolle.

- Die vertraglichen Grundlagen der EG wurden in den Jahren 1987 und 1993 durch zwei Reformverträge weiterentwickelt. Das mit der *Einheitlichen Europäischen Akte* beschlossene Ziel der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes bis zum Jahr 1992 verlieh der Europastimmung Schubkraft und neue Dynamik, brachte aber kaum Fortschritte hinsichtlich der Mitwirkung der Parlamente. Anders verhielt es sich mit dem *Vertrag von Maastricht*. Dieser kennzeichnete den Übergang von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union und enthielt als wesentliche Elemente die Stärkung des Europäischen Parlaments durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens sowie die Vereinbarung auf die Einführung der gemeinsamen europäischen Währung.

Allerdings gelang es damals nicht, der Europäischen Währungsunion eine gleich starke Wirtschaftsunion zur Seite zu stellen. Dieses Versäumnis sollte sich später als äußerst problematisch herausstellen. Doch zunächst erlebte die EU auf der mit dem Vertrag von Maastricht gestärkten vertraglichen Grundlage eine lang anhaltende Phase der Konsolidierung, die erst zur Jahrtausendwende von neuen Reformüberlegungen abgelöst wurde.

## 2. Aufbruchsstimmung mit der Zielperspektive Europäische Verfassung

Durch die demokratischen Veränderungen in Ost- und Mitteleuropa 1989ff war eine intensive Diskussion über die Zukunft des europäischen Einigungsprozesses ausgelöst worden. Denn zahlreiche mittel- und osteuropäische Staaten strebten den Beitritt zur EU an. Argumentiert wurde damals, dass eine EU, deren Mitgliederzahl von 15 auf über 25 ansteigen würde, ihren Charakter als (west-)europäischer Zusammenschluss weitgehend homogener Staaten deutlich verändern würde. Auch wurden die Frage nach den Grundwerten der EU und hier vor allem auch der Aspekt ihrer demokratischen Legitimation thematisiert.

Der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer vertrat in seiner berühmt gewordenen „Humboldt-Rede“ am 12. Mai 2000 an der Berliner Universität die Auffassung, jetzt sei der Zeitpunkt gekommen, sich Gedanken über die Finalität der europäischen Integration zu machen. Als persönliches Leitbild für das künftige Europa gab er das Motto „Vom Staatenverbund zur Föderation“ vor (Fischer, 2002). Nachfolgend beteiligten sich zahlreiche Politiker und auch Wissenschaftler sowie Journalisten an der Debatte, darunter u.a. Tony Blair, Jacques Chirac, Guy Verhofstadt, Jo Leinen, Gerhard Schröder, Romano Prodi, Wladyslaw

Bartoszewski und Valéry Giscard d'Estaing (Marhold, 2002). Einen besonderen Akzent setzte dabei der Philosoph und Soziologe Jürgen Habermas, der nachdrücklich für eine Europäische Verfassung eintrat. Das Demokratiedefizit könne „freilich nur behoben werden, wenn zugleich eine europäische Öffentlichkeit entsteht, in die der demokratische Prozess eingebettet ist.“ (Habermas, 2001).

Ein Ergebnis dieser intensiven Debatte war die Forderung nach einer neuen und besseren vertraglichen Grundlage für die erweiterte Europäische Union. Hierzu wurde von den Staats- und Regierungschefs ein Konvent einberufen, in dem die Abgeordneten aus dem Europäischen Parlament und aus den nationalen Parlamenten eine deutliche Mehrheit hatten. Der Konvent setzte sich in Erfüllung dieses Auftrags ehrgeizige Ziele. Er arbeitete im Zeitraum von Februar 2002 bis Juli 2003 den „*Entwurf für einen Vertrag über ein Verfassung für Europa*“ aus, der von den EU-Staats- und Regierungschefs nach einer Prüfungs- und Überarbeitungsphase weitgehend unverändert im Oktober 2004 feierlich unterzeichnet wurde. Dieser Verfassungsvertrag wies deutliche bundesstaatliche Züge auf. Kennzeichen hierfür waren die Einbeziehung der Charta der Grundrechte, die Benennung von europäischen Symbolen sowie eine deutliche Stärkung des Europäischen Parlaments.

Das angestrebte Ziel, diesen Europäischen Verfassungsvertrag bis Ende 2006 in Kraft zu setzen, konnte jedoch nicht erreicht werden, da die Bürgerinnen und Bürger in Frankreich und in den Niederlanden die Vorlage in zwei Referenden am 29. Mai bzw. am 1. Juni 2005 ablehnten. Da nach den geltenden Rechtsvorschriften alle Vertragspartner einer Änderung der geltenden vertraglichen Grundlagen zustimmen müssen, blieb es ohne Belang, dass zwischenzeitlich 15 der 27 EU-Mitglieder dem Verfassungsvertrag parlamentarisch oder durch Volksabstimmung zugestimmt hatten. Die Europastimmung sank damals auf einen Nullpunkt. Schwarzseher sahen bereits das Ende des europäischen Einigungsweges voraus. Doch sie sollten sich täuschen.

### **3. Der Vertrag von Lissabon – erneut eine pragmatische Reformübereinkunft**

Nach einer längeren Phase der Reflektion beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs, die wesentlichen Elemente des Vertrags über eine Verfassung für Europa in einer pragmatischen Weise in einen herkömmlichen Vertrag zur Überarbeitung der bestehenden Rechtsgrundlagen zu überführen. Der daraus hervorgegangene Reformvertrag wurde nach dem Ort der am 13. Dezember 2007 erfolgten Unterzeichnung „*Vertrag von Lissabon*“ benannt.

Die Staats- und Regierungschefs hofften, diesen Vertrag möglichst geräuschlos durch parlamentarische Zustimmung in den 27 EU-Staaten in Kraft setzen zu können. Um dies erreichen zu können, wurde auf alle Elemente verzichtet, die den Anspruch auf eine Europäische Verfassung begründen könnten.

So wurde die Charta der Grundrechte nicht — wie in der Verfassung vorgesehen — in den Vertrag selbst aufgenommen, sondern es wurde lediglich darauf verwiesen und die Rechtsgültigkeit dieser Charta bestätigt (Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2007). Auch wurde davon abgesehen, den Hohen Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik wie vorgesehen in „Europäischen Außenminister“ umzubenennen. Zudem gibt es im Text keinen Hinweis mehr auf die Symbole der EU. In einer Erklärung zum Vertrag unterstrichen jedoch 16 EU-Staaten deren Bedeutung.

Diese Strategie der Regierungen, die Bedeutung der vorgesehenen Veränderungen zurückzunehmen, schien auch zunächst aufzugehen. Bis zum Jahresende 2008 hatten 23 der 27 EU-Staaten das Ratifizierungsverfahren abgeschlossen. Lediglich in Polen und in der Tschechischen Republik zögerten die jeweiligen Staatspräsidenten damit, den Ratifizierungsprozess mit ihrer Unterschrift abzuschließen. In Deutschland musste das Bundesverfassungsgericht in einem langwierigen Verfahren über mehrere anhängige Organklagen sowie über entsprechende Verfassungsbeschwerden entscheiden. Einen Sonderfall stellte in diesem Zusammenhang Irland dar, denn dort war aufgrund der Verfassungsbestimmungen dieses Landes eine Volksbefragung zwingend erforderlich.

Doch konnten nach und nach alle Hindernisse aus dem Weg geräumt werden. Irland ratifizierte den Vertrag, nachdem am 2. Oktober 2009 eine Mehrheit von 67,1 Prozent in einem entsprechenden Referendum zugestimmt hatte. Danach entschlossen sich auch die Staatspräsidenten Polens und Tschechiens zur Unterschrift. In Deutschland machte das Bundesverfassungsgericht den Weg in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 frei, nachdem die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat in Europaangelegenheiten in den Begleitgesetzen gestärkt worden waren.

#### **4. Die Reformen durch den Vertrag von Lissabon**

Der „Vertrag von Lissabon“ enthält gegenüber dem status-quo eine Vielzahl von Neuerungen, deren Ziel es ist, die EU *handlungsfähiger, demokratischer, bürgernäher und transparenter* zu machen (Fischer, 2008; Weidenfeld, 2008; Pernice/Angelov, 2008; Hofmann/Wessels, 2008):

- Die *Rechte des Europäischen Parlaments wurden durch drei wesentliche Neuerungen gestärkt*: Erstens wurde das Mitentscheidungsverfahren von derzeit knapp 40 auf über 70 Anwendungsfälle deutlich ausgeweitet. Bei diesem Verfahren wirkt das Europäische Parlament (EP) gleichberechtigt neben dem Rat an der Gesetzgebung mit, zweitens erhielt das EP größeren Einfluss auf den Haushalt der EU und drittens erhielt es die Befugnis, den Präsidenten der Kommission auf Vorschlag des Europäischen Rates zu wählen. Dieser muss dabei das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigen.
- Die Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit wurden ausgeweitet. Durch weitgehenden *Wegfall des Einstimmigkeitserfordernisses* kommt es seither nicht mehr so häufig zu Blockaden.
- Die Bevölkerungsanteile der EU-Mitgliedstaaten werden künftig in den Entscheidungsverfahren des Ministerrates besser berücksichtigt. Dies geschieht durch Einführung des *Prinzips der doppelten Mehrheit* im Rat, wonach eine qualifizierte Mehrheit erreicht ist, wenn mindestens 55 % der Mitgliedstaaten zustimmen und diese Mitgliedstaaten mindestens 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren. Diese Regelung soll ab 2014 gelten.
- Die Kontrolle der Gesetzgebung wurde dadurch erleichtert, dass der Rat bei Beratung oder Abstimmung über Gesetzgebungsakte *öffentlich tagen* muss.
- Die nationalen *Parlamente* wurden durch ein neuartiges Subsidiaritäts-Frühwarnsystem und ein Klagerecht zum Europäischen Gerichtshof bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip erstmals direkt an EU-Entscheidungen *beteiligt*. Auch regionale Parlamente (Landtage) können seither an der Prüfung des Subsidiaritätsprinzips beteiligt werden.
- Der *Ausschuss der Regionen* (AdR) wurde ebenfalls durch ein Klagerecht zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip und bei Verletzung eigener Rechte politisch und rechtlich *aufgewertet*.
- Die *Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten* wurden besser abgegrenzt, insbesondere durch die neue Einteilung der EU-Kompetenzen in ausschließliche, geteilte und ergänzende sowie durch die Klarstellung, dass Zielbestimmungen keine EU-Kompetenzen begründen. Wichtig ist auch die Bestimmung, wonach alle nicht an die EU übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben.
- Der Vertrag enthält auch eine Bestimmung, wonach die EU die nationale Identität der Mitgliedstaaten in besonderer Weise achten muss. Diese kommt in deren jeweiliger politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der *regionalen und kommunalen Selbstverwaltung* zum Ausdruck.

- Von Bedeutung sind auch die Bestimmungen, die zu einer größeren *Personalisierung und Sichtbarkeit der EU* führen: Ein auf zweieinhalb Jahre gewählter Präsident des Europäischen Rates – erster Amtsinhaber wurde Herman Van Rompuy – hat nunmehr die Aufgabe, die Arbeit dieses Gremiums wirksamer als bisher zu koordinieren. Der Kommissionspräsident wird seit dem Inkrafttreten des Vertrags vom Europäischen Rat unter Beachtung der Ergebnisse der Europawahlen vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament gewählt. Zudem wurde das Amt des „Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik“ neu geschaffen. Diese Person – erste Amtsinhaberin ist Catherine Ashton – leitet seither den Rat der Außenminister und gehört zugleich als Vizepräsident der Kommission an.
- Des Weiteren ist auf eine wesentliche Neuerung zur Stärkung der Bürgernähe der EU hinzuweisen: Durch das neu vorgesehene *Bürgerbegehren*, im Vertrag als „Europäische Bürgerinitiative“ bezeichnet, können eine Million Bürgerinnen und Bürger aus mehreren EU-Staaten künftig die Kommission zu einer Gesetzesinitiative bewegen.<sup>2</sup>
- Schließlich könnte es für künftige grundlegende Konflikte in der EU von großer Bedeutung sein, dass eine *Möglichkeit des Austritts aus der EU neu vereinbart* wurde. Kein Mitgliedstaat wird seither gezwungen, gegen seinen Willen der EU anzugehören.

Negativ zu vermerken ist allerdings die Tatsache, dass der Text des Vertrags von Lissabon für den juristischen Laien kaum verständlich ist. Der vorausgegangene Vertrag über eine Verfassung für Europa wies demgegenüber in punkto Lesbarkeit und Verständlichkeit erhebliche Vorzüge auf.

Beispielsweise sollten dort die derzeitigen „Verordnungen“ und „Richtlinien“ der EU in Gesetze und Rahmengesetze umbenannt werden. Dieses Vorhaben wurde jedoch aufgegeben, um jeden Anschein zu vermeiden, die EU strebe eine Art der Gesetzgebung wie die Nationalstaaten an. Auch wurde die im Verfassungsvertrag vorgesehene Amtsbezeichnung „Europäischer Außenminister“ durch die kaum verständliche Bezeichnung „Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik“ ersetzt.

Auf wenig Verständnis stieß bei den Befürwortern der Verfassung vor allem auch der Beschluss, im Vertrag von Lissabon auf die Bezeichnung von Europäischen Symbolen, wie Flagge, Hymne und das Motto „In Vielfalt geeint“, zu verzichten. Allerdings erklärten – auf eine deutsche Initiative hin – 16 EU-Staaten, dass diese Europäischen Symbole auch künftig

<sup>2</sup> Einzelheiten hierzu siehe S. 13/14.

die Verbundenheit der Menschen mit der EU zum Ausdruck bringen würden.<sup>3</sup> Die folgenden EU-Staaten schlossen sich der deutschen Initiative an: Belgien, Bulgarien, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und Slowakei. Sie drückten damit auch indirekt ihre nach wie vor vorhandene Unterstützung für das Verfassungsprojekt aus.

Im Ergebnis bleibt jedoch festzuhalten, dass trotz der genannten Schwachstellen das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gegenüber dem Status Quo einen deutlichen Fortschritt im Hinblick auf die demokratische Legitimation des EU-Entscheidungsprozesses bedeutete.

## 5. Die Stärkung des Europäischen Parlaments durch den Lissabonner Vertrag

Führende Repräsentanten des Europäischen Parlaments kamen bei ihrer Bewertung des Reformvertrags zu dem Ergebnis, die größten Gewinner dieser Übereinkunft seien die Bürgerinnen und Bürger sowie die Parlamente in der EU (Brok / Leinen, 2008). Bereits im neuen Artikel 1 des EU-Vertrages wird festgestellt, dass Entscheidungen auf europäischer Ebene möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden sollen.

Der neue Vertrag bringt deutliche Verbesserungen für die institutionelle Stellung des Europäischen Parlaments. Die beiden deutschen Europaabgeordneten Elmar Brok und Jo Leinen weisen darauf hin, dass dieses nunmehr in 95 Prozent aller Fälle der Gesetzgebung im sogenannten Mitentscheidungsverfahren gleichberechtigt mit dem Ministerrat entscheidet (Brok / Leinen, 2008, S. 19). Dies betrifft u.a. die Bereiche Daseinsvorsorge, öffentliche Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Kultur, Energie, Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe.

Auch in der absehbar wichtiger werdenden europäischen Innen- und Justizpolitik wurde der Einfluss des Europäischen Parlaments gestärkt, beispielsweise bei Fragen der Einwanderung, der Personenkontrollen an den Grenzen, bei der Terrorismusbekämpfung und hinsichtlich des europäischen Polizeiamtes Europol.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass die *Europaabgeordneten* bereits seit vielen Jahren über alle Belange des europäischen Binnenmarktes gleichberechtigt mit dem Ministerrat im Mitentscheidungsverfahren beschließen können und somit gerade hier erheblichen Einfluss ausüben konnten und können.

Eine wesentliche Neuerung ergibt sich im Vertrag von Lissabon auch hinsichtlich des europäischen *Haushaltsrechtes*. Hier bilden traditionell der Rat und das Europäische Parlament ge-

<sup>3</sup> Die entsprechende Erklärung Nr. 52 wurde bei Abschluss der Regierungskonferenz als offizielles Dokument dem Verfassungsvertrag beigefügt ist, ohne unmittelbare Rechtswirkung zu entfalten.

meinsam die Haushaltsbehörde der EU. Doch waren bislang die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auf die sogenannten „obligatorischen Ausgaben“ begrenzt. Die Haushaltssmittel für den Agrarbereich, die noch immer mehr als ein Drittel aller Ausgaben ausmachen, waren als sogenannte „nichtobligatorische Ausgaben“ hingegen der parlamentarischen Mitentscheidung weitgehend entzogen.<sup>4</sup> Hier ist insofern eine Änderung eingetreten, als das Europäische Parlament seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags gleichberechtigt über den gesamten Haushalt der EU mitentscheiden kann.

Größeren Einfluss hat das Europäische Parlament auch bei der Einsetzung einer *neuen Kommission*. Ein neuer Kommissionspräsident wird nunmehr entsprechend Artikel 17, Abs. 7 EU-Vertrag vom Europäischen Rat unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahlen vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament nachfolgend mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt. Das Kollegium der Kommissionsmitglieder muss sich in einem späteren Verfahrensstadium insgesamt einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen. Erst danach kann der Europäische Rat eine neue Kommission endgültig ernennen.

## 6. Die gestärkte Rolle der nationalen Parlamente

Deutliche Veränderungen haben sich durch den Vertrag von Lissabon auch für die nationalen Parlamente ergeben: Diese haben im Hinblick auf alle Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Union neue Informationsrechte erhalten und haben seither erstmals die Möglichkeit, auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts aktiv zu werden, wenn die EU ihre Kompetenzen zu überschreiten droht. Konkret enthält Artikel 12 des EU-Vertrags die folgenden Bestimmungen:

„Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie

- von den Organen der Union *unterrichtet* werden und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden;
- dafür sorgen, dass der *Grundsatz der Subsidiarität* gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren *beachtet* wird;
- sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur *Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken* in diesem Bereich nach

<sup>4</sup> Der EU-Haushalt für 2009, über den letztmalig nach den alten Regeln entschieden wurde, umfasste bei den Verpflichtungsermächtigungen 133,8 Mrd. Euro, davon waren 56,1 Mrd. Euro für die Landwirtschaft vorgesehen; Quelle: [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/current\\_year\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_de.htm).

- Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union *beteiligen* und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust (EU-Justizbehörde) nach den Artikeln 88 und 85 des genannten Vertrags einbezogen werden;
- sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel 48 dieses Vertrags *beteiligen*;
  - über *Anträge auf Beitritt zur Union* nach Artikel 49 dieses Vertrags *unterrichtet* werden;
  - sich an der *interparlamentarischen Zusammenarbeit* zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union *beteiligen.“*

Durch die Bestimmung, wonach die Kommission alle ihre Vorschläge zu neuen EU-Vorschriften an die nationalen Parlamente direkt weiterleitet, ist erstmals eine direkte Beziehung zwischen den EU-Organen und den nationalen Parlamenten ohne Beteiligung der jeweiligen Regierungen hergestellt worden.

In der Praxis hat diese direkte Zuleitung von EU-Gesetzesvorschlägen an die nationalen Parlamente bereits mehrere Jahre vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Anwendung gefunden. Umgekehrt leitet beispielsweise der deutsche Bundesrat seit mehreren Jahren seine besonders wichtigen Stellungnahmen zu diesen Vorschlägen direkt an die Kommission weiter. Diese hat in vielen Fällen darauf reagiert und entsprechende Kommentare übersandt.

## 7. Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätsüberwachung

Besondere Aufmerksamkeit aus Sicht der nationalen Parlamente kommt den neuen Vereinbarungen zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu. Das Subsidiaritätsprinzip besagt entsprechend Art. 5, Abs. 3 EU-Vertrag, dass die Europäische Union nur tätig werden darf, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht hinreichend auf nationaler oder auch regionaler bzw. lokaler Ebene verwirklicht werden können.

Das mit dem Vertrag von Lissabon geänderte „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ enthält folgende neuen Regelungen:

- Jedes EU-Organ ist *für Einhaltung der Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit verantwortlich.*
- Die Kommission muss ihre *Vorschläge* im Hinblick auf die Einhaltung der Prinzipien *begründen.*

- Die Kommission teilt alle Gesetzgebungsakte den nationalen Parlamenten mit. Diese haben binnen acht Wochen die Möglichkeit zur begründeten *Stellungnahme*.
- Jedes *nationale Parlament kann Kritik gegenüber den Organen äußern*. Hierbei können auch regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen konsultiert werden. Wird von mehr als einem Dritteln der Parlamente Kritik geäußert, muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen. Bei Justiz und Inneres reicht bereits ein Viertel der Stimmen.
- Stellt die Hälfte der nationalen Parlamente einen entsprechenden *Subsidiaritätsverstoß* fest, hat die Kommission die Verpflichtung, wenn sie keinen neuen Vorschlag vorlegt, eine entsprechende Begründung abzugeben. In diesen Fällen geht der Vorschlag zusammen mit der Begründung der Kommission an den Ministerrat oder an das Europäische Parlament, die ihn mit 55% der Stimmen im Rat oder mit einfacher Mehrheit im Parlament ablehnen können.
- Nationale Parlamente können wegen Subsidiaritätsverstoßes vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) *klagen*. Auch der Ausschuss der Regionen (AdR) hat in dieser Angelegenheit ein eigenes Klagerecht.
- Die Kommission muss jährlich einen Bericht über Anwendungen der Prinzipien vorlegen.

Die nationalen Parlamente haben somit erstmals die Möglichkeit, im Rahmen dieses neuen Subsidiaritätsfrühwarnsystems gegen europäische Gesetzgebungsvorschläge einen Vorbehalt einzulegen.

Zudem kann jedes einzelne nationale Parlament vor dem Europäischen Gerichtshof eine Subsidiaritätsklage einbringen. Entscheidet der Europäische Gerichtshof, dass ein entsprechender Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt, so muss die Initiative zurückgezogen werden.

Diese neuen Rechte stellen die nationalen Parlamente in der Praxis vor erhebliche Herausforderungen (Hölscheidt, 2008). Um den neuen Regelungen gerecht zu werden, müssen sie sich deutlich intensiver als zuvor mit den europäischen Vorlagen befassen und vor allem auch in der Lage sein, in der sehr knapp bemessenen Frist von acht Wochen entsprechende Stellungnahmen abzugeben. Dies hat zum Beispiel dazu geführt, dass der Deutsche Bundestag in Brüssel ein eigenes Informationsbüro eröffnet hat, dessen Aufgabe es ist, die Abgeordneten kontinuierlich und zeitnah über neue Gesetzesvorhaben der Kommission zu informieren.

## 8. Mehr Rechte für die Bürger: Das neue Instrument der Bürgerinitiative

Mit dem Vertrag von Lissabon werden die Bürger in mehrfacher Hinsicht verstärkt in den Entscheidungsprozess der EU eingebunden. Artikel 11 des Vertrags von Lissabon enthält hierzu die folgenden Aussagen:

- Die EU-Organe geben den *Bürgerinnen und Bürgern* und den *repräsentativen Verbänden* in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.
- Die EU-Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen *Dialog* mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.
- Um die *Kohärenz* und die *Transparenz* des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.

Besonders innovativ ist die neue Bestimmung des Vertrags zur europäischen Bürgerinitiative: Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können eine entsprechende Initiative ergreifen<sup>5</sup>.

Sie fordern damit die Europäische Kommission auf, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.

Diese neue Regelung ist nach der notwendig gewordenen Ausarbeitung von Umsetzungsvorschriften am 1. April 2012 in Kraft getreten. Dabei ist festgelegt worden, dass die erforderlichen Unterschriften aus mindestens einem Viertel der EU-Staaten, derzeit also sieben, stammen müssen. Notwendig ist dabei in jedem dieser 7 Mitgliedstaaten eine Mindestanzahl von Unterstützern, in Deutschland sind dies mindestens 74.250.

Mit Hilfe solcher Initiativen könnten neue gesetzliche Regelungen, etwa im Bereich des Tierschutzes oder hinsichtlich einer EU-weiten dauerhaften Beibehaltung der Sommerzeit während des ganzen Jahres angeregt werden. Die Liste der möglichen Vorstöße ließe sich beliebig erweitern. Als erstes hat die Europäische Kommission am 9. Mai 2012 die Initiative "Fraternité 2020 - Mobilität. Fortschritt. Europa." registriert. Sie hat unter dem Kürzel „F2020“ zum Ziel, die europäischen Austauschprogramme wie etwa Erasmus oder den Europäischen

<sup>5</sup> Die Kommission hat zur Information über die Europäische Bürgerinitiative die Website <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> eingerichtet, auf der über die Bedingungen sowie über derzeit laufende Initiativen berichtet wird.

Freiwilligendienst verstärkt darauf ausrichten, zu einem vereinten Europa beizutragen, das auf Solidarität zwischen seinen Bürgerinnen und Bürgern basiert<sup>6</sup>.

Im Übrigen gibt es für die Bürgerinnen und Bürger in der EU auch noch die Möglichkeit, sich mit einer *Petition* an das Europäische Parlament zu wenden oder aber eine *Beschwerde* an den vom Europäischen Parlament gewählten europäischen Bürgerbeauftragten („Ombudsman“) zu richten. Der Bürgerbeauftragte ist nach Artikel 195 EG-Vertrag zuständig zur Bekämpfung von Missständen bei der Tätigkeit der Organe der EU mit Ausnahme des Europäischen Gerichtshof und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse<sup>7</sup>.

## 9. Die Verschuldungskrise und die Rettungsmaßnahmen für den Euro

Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vertraten viele Beobachter die Auffassung, dass dieser Reformschritt das Ende eines schwierigen Reformzyklus bedeuten würde und es über eine lange Zeit hinweg keine vertraglichen Veränderungen mehr geben würde. Doch stellte sich diese Auffassung schon sehr bald als falsch heraus. Denn die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise und deren Folgen für die Euro-Staaten waren Auslöser einer neuen Reformdebatte in der EU.

Im Zentrum standen dabei aber nicht die Vertreter föderaler Weiterentwicklungen, sondern die Regierungen, die einmal mehr nach pragmatischen Lösungen für die Krise suchten. An eine starke Rolle der Parlamente wurde dabei – nach dem bekannten Muster der Gründung der EWG – nicht gedacht.

Ihren Ausgangspunkt hatte die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 im Niedergang des US-amerikanischen Immobilienmarktes und nachfolgend im Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers. Auch die Mitgliedstaaten der EU wurden von diesen Ereignissen direkt oder indirekt in Mitleidenschaft gezogen (Heinemann/Schmuck, 2012).

Die meisten EU-Staaten beschlossen in den darauffolgenden Jahren umfangreiche Konjunkturpakete zur Belebung der Wirtschaftsentwicklung. Dies führte im Ergebnis dazu, dass der Schuldenstand dieser Staaten erheblich anwuchs und zum Teil deutlich über dem für den Euro-Beitritt in Maastricht vereinbarten Schuldenkriterium von 60 Prozent lag. Besonders betroffen waren dabei die Mitglieder des Euro-Raums Griechenland, Spanien Irland und Portugal.

<sup>6</sup> Details im Internet unter [www.F2020.eu](http://www.F2020.eu).

<sup>7</sup> Siehe hierzu im Internet: <http://www.ombudsman.europa.eu/de/home.faces>.

In mehreren Krisentreffen der Jahreswende 2011 / 2012 wurde von den Staats- und Regierungschefs der Eurozone zur Überwindung der Krise vereinbart, weitere Schritte in Richtung auf eine stärkere Wirtschaftsunion zu unternehmen.

Diese Schritte waren notwendig geworden durch die übermäßigen Haushaltsdefizite mehrere Euro-Staaten, die sich in der Folge auch aufgrund schlechter Bewertungen durch die Rating-Agenturen am Markt nicht mehr zu akzeptablen Konditionen mit Krediten für ihre Staatsanleihen versorgen konnten.

Zur Unterstützung dieser notleidenden Staaten ergriffen die Mitglieder der Eurozone Maßnahmen zur Bekämpfung der Staatsschuldenkrise. Hierzu gehörte die Vereinbarung auf einen *Euro-Rettungsschirm*, der kriselnden Staaten im Notfall finanzielle Hilfen zur Verfügung stellen kann. Dieser Rettungsschirm sollte nach drei Jahren außer Kraft treten. Jedoch wurde bald schon erkennbar, dass die Probleme der Defizitländer in dieser kurzen Zeit nicht zu lösen waren. Deshalb wurde vereinbart, diesen zeitlich befristeten Rettungsschirm ab Juli 2012 durch einen permanenten Stabilitätsmechanismus, den *Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM*, zu ersetzen.

Zudem wurde zur langfristigen Stabilisierung des Euro im Januar 2012 von den Staats- und Regierungschefs von 25 EU-Mitgliedstaaten der „*Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*“ beschlossen, der in der politischen Diskussion häufig auch als „*Fiskalpakt*“ bezeichnet wird. Aus dem Kreis der EU-Staaten fehlen nur das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik.

ESM und Fiskalpakt sind insofern verknüpft, als die Gewährung von Finanzhilfe im Rahmen neuer Programme unter dem ESM ab dem 1. März 2013 die Ratifizierung des Fiskalvertrags voraussetzen soll. Damit verbunden ist die Verpflichtung, dass die vorgesehene Schuldenbremse und der Korrekturmekanismus nach Ablauf der Umsetzungsfrist im nationalen Recht Geltung haben.

Der Vertrag soll von den teilnehmenden Mitgliedstaaten bis Anfang 2013 ratifiziert werden. Er beinhaltet die folgenden wesentlichen Vereinbarungen:

- In den Vertragsstaaten wird eine *Schuldenbremse* eingeführt, die vorsieht, dass das jährliche strukturelle Defizit 0,5 % des BIP nicht übersteigen darf. Wenn ein Mitgliedstaat von dieser Vorgabe abweicht, wird automatisch ein *Korrekturmekanismus* ausgelöst, der auf Grundlage gemeinsamer Prinzipien auf nationaler Ebene eingerichtet wird. Diese Vorgaben müssen von den Mitgliedstaaten bindend und dauerhaft vorzugsweise auf Verfassungsebene in ihr nationales Recht umgesetzt werden.

- Die *Einleitung eines Defizitverfahrens* gegen einen Eurostaat im Rat soll vereinfacht werden. Auch die nachfolgenden Verfahrensschritte und die Verhängung von Sanktionen sollen hinsichtlich des Defizitkriteriums zukünftig quasi automatisch erfolgen.
- Wenn ein Mitgliedstaat der Verpflichtung zur Umsetzung von Schuldenbremse und Korrekturmechanismus in nationales Recht nicht nachkommt, können ihn die übrigen unterzeichnenden Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof der EU verklagen. Bei *Nichtbefolgung der Entscheidung drohen Strafen* von bis zu 0,1 % des Bruttoinlandprodukts. Um auch dieses Verfahren automatischer zu gestalten, ist jeweils der aktuelle Dreiervorsitz im Rat zur Erhebung der Klage verpflichtet.

Zudem enthält der Vertrag Maßnahmen zur besseren wirtschaftspolitischen Koordinierung. Die unterzeichnenden Staaten sollen künftig insbesondere alle geplanten wichtigen wirtschaftspolitischen Reformen vorab erörtern und ggf. abstimmen. Um eine bessere Steuerung der Eurozone zu erreichen, sollen die Staats- und Regierungschefs der Eurozone zudem künftig mindestens zweimal jährlich informell zu einem Gipfel zusammen kommen.

## 10. ESM und Fiskalpakt – Schritte in die falsche Richtung?

Im Zusammenhang mit der Verschuldungskrise sehen viele Beobachter existentielle Gefahren für das europäische Einigungsprojekt insgesamt. Häufig zitiert wird in diesem Zusammenhang der Satz von Bundeskanzlerin Merkel „Scheitert der Euro, scheitert Europa.“, mit dem sie am 6. September 2011 im Deutschen Bundestag eine Erweiterung des Euro-Rettungsschirms begründete. Gemeinsam mit dem französischen Staatspräsidenten Sarkozy setzte Angela Merkel im Kreis der Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten neben den Rettungspaketen zur Stützung der Defizitländer weitreichende vertragliche Vereinbarungen durch, die auf die Methode der *Regierungszusammenarbeit außerhalb des EU-Vertragsrahmens* beruhen.

Dieses Vorgehen hat zwei entscheidende Nachteile: Zum einen unterliegen Entscheidungen im Rahmen der Regierungszusammenarbeit der *Einstimmigkeit*, d.h. dass jeder Vertragspartner wichtige Entscheidungen verhindern kann. Zum andern ist der *Einfluss der Parlamente* bei einem derartigen intergouvernementalen Vorgehen deutlich *begrenzt*.

Beispielsweise darf entgegen der Forderung des Europäischen Parlaments dessen Präsident nicht an den Sitzungen der vorgesehenen regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs im Rahmen des Fiskalpakts teilnehmen, sondern kann nur zur Anhörung eingeladen werden. Aufgrund der vorgetragenen Kritik wurde aber zumindest vorgesehen, dass dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung ein Bericht vorgelegt wird.

Für die Parlamente sind diese Vereinbarungen wenig befriedigend. Vor allem aus dem Europäischen Parlament waren in diesem Zusammenhang Stimmen zu hören, die vor dem zwischenstaatlichen Weg der Staats- und Regierungschefs bei der Bekämpfung der Schuldenkrise warnten. Dieser Weg sei durch Entscheidungsblockaden und geringe demokratische Legitimation gekennzeichnet. Weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament könnten wirksam Einfluss auf die zu treffenden Entscheidungen nehmen.

Aus deutscher Sicht ist in diesem Zusammenhang die legitimierende Rolle der einzelstaatlichen Parlamente besonders zu beachten. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon diesen Aspekt in besonderer Weise betont.<sup>8</sup> Die demokratische Legitimation der europäischen Herrschaftsgewalt hänge bis auf weiteres in ganz zentraler Weise von den nationalen Demokratien ab. Damit behalte der Deutsche Bundestag seine Schlüsselfunktion für die demokratische Legitimation der deutschen wie der europäischen Entscheidungsebene (Voßkuhle 2012, S. 8).

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Einfluss nationaler Parlamente auf ihre jeweiligen Regierungen in einer EU mit 27 Mitgliedern begrenzt bleibt, wenn dort aus Gründen der Handlungsfähigkeit letztlich mit Mehrheit entschieden werden muss. Im Konfliktfalle wird sich eine zögernde Regierung aus integrationspolitischen Gründen der Position einer starken Mehrheit der anderen Regierungen beugen.

Eine effektive demokratische Kontrolle und Mitwirkung kann deshalb auf der europäischen Ebene nur über das Europäische Parlament gewährleistet werden. Dieses muss hierfür mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden, auch im Bereich der Europäischen Wirtschaftspolitik, die derzeit noch vorrangig auf intergouvernementalen Vereinbarungen beruht.

Fraglich ist auch, inwiefern die Regelungen, die nicht auf EU-Recht, sondern auf einem zwischenstaatlichen Vertrag beruhen, gegen einzelne Staaten durchsetzbar und daher tatsächlich auch wirksam sind.

Trotz derartiger grundsätzlicher Bedenken können jedoch sowohl der Europäische Stabilitätsmechanismus als auch der zwischenstaatliche Fiskalpakt zumindest als wichtige Zwischenschritte hin zu einer fiskalpolitischen Stabilitätsunion gesehen werden.

<sup>8</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html); siehe u.a. Ziffer 72: „Der Vertrag von Lissabon ändert demnach nichts daran, dass der Bundestag als Repräsentationsorgan des Deutschen Volkes im Mittelpunkt eines verflochtenen demokratischen Systems steht.“

Sie sollen den Defizitländern wirksame Unterstützung bieten und zugleich die Mitgliedstaaten des Euro-Raums insgesamt zu größerer Haushaltsdisziplin anhalten und damit zu größerer Stabilität insbesondere in der Eurozone beitragen. Die Mitgliedstaaten erhoffen vom Fiskalpakt auch, dass die Verpflichtung zu mehr Haushaltsdisziplin zur Bewältigung der Vertrauenskrise hinsichtlich der gemeinsamen Währung insgesamt beiträgt. Allerdings wird dies wohl nur der Fall sein, wenn der Fiskalpakt durch einen Wachstums- und Beschäftigungspakt ergänzt wird. Aufgrund der gemeinsam beschlossenen Sparmaßnahmen ist die Arbeitslosigkeit in zahlreichen EU-Staaten dramatisch angestiegen. Hinzuweisen ist vor allem auf die hohe Jugendarbeitslosigkeit in den Defizitländern, die in Spanien und Griechenland bei über 50 Prozent liegt. Wenn hier nicht energisch gegengesteuert wird, drohen in den besonders betroffenen Defizitländern soziale Unruhen und ein Erstarken von rechts- und linksextremen Parteien verbunden mit europafeindlichen Tendenzen und nationalen Ressentiments, die wir längst überwunden glaubten.

## **11. Perspektiven für mehr Demokratie und Handlungsfähigkeit in der EU**

Der Rückblick und die nähere Analyse der europäischen Einigungsgeschichte zeigen, dass die EU und ihre Vorläuferorganisationen EWG und EG in der Vergangenheit aus den immer wieder aufgetretenen Krisen die Kraft für weitere Einigungsschritte schöpfen konnten.

Häufig standen sich dabei bundesstaatliche und intergouvernementale Konzepte gegenüber. Bei der Kompromissfindung wurden häufig kreative Lösungswege beschritten und Ziele vereinbart, die zunächst nicht im Fokus der Verhandlungen gestanden haben. Diese Aussage lässt sich an der Entstehungsgeschichte des Vertrags von Lissabon im Zeitraum 2000 bis 2009 besonders anschaulich verdeutlichen. Obwohl der deutlich bundesstaatlicher ausgerichtete Entwurf für eine Europäische Verfassung scheiterte, ist die demokratische Legitimation der EU durch diesen vor den Regierungen nach herkömmlichem Muster ausgehandelten Änderungsvertrag zu den bestehenden Verträgen deutlich gesteigert worden.

Die EU ist heute bereits weit über den Status eines Staatenbundes hinausgewachsen. Denn der Europäische Gerichtshof setzt verbindliches Recht und kann empfindliche Strafen verhängen. Der Rat und das Europäische Parlament entscheiden mit Mehrheit über weit reichende Gesetzesvorhaben, die in den Mitgliedstaaten erheblichen Anpassungsdruck auslösen. Die Stichworte Dienstleistungsfreiheit, Antidiskriminierung oder Klimapaket mögen genügen, um die Reichweite zu verdeutlichen. Die vom Europäischen Parlament kontrollierte Kommission kann in vielerlei Hinsicht als die Regierung der EU angesehen werden.

All dies zeigt: Die EU weist zahlreiche Elemente eines Bundesstaates auf, wenn sie auch nicht mit anderen Bundesstaaten vergleichbar ist. Zugleich gibt es aber auch deutliche Merkmale eines Staatenbundes, für den die herausgehobene Stellung des Europäischen Rates der EU-Staats- und Regierungschefs ein kennzeichnendes Merkmal ist.

Auch der Euro-Rettungsschirm, der ESM und nicht zuletzt auch der Fiskalpakt haben den intergouvernementalen Charakter der Zusammenarbeit der europäischen Staaten erkennbar gestärkt. Es bleibt abzuwarten, ob der Fiskalpakt – wie im Vertrag vorgesehen – nach fünf Jahren tatsächlich in den Rechtsrahmen der EU überführt werden kann. Ein Beispiel dafür, dass eine derartige Zielsetzung erreicht werden kann, ist die Schengen-Zusammenarbeit. Diese nahm ihren Anfang ebenfalls in einem intergouvernementalen Vertrag, der nach einigen Jahren erfolgreichen Funktionierens in den EU-Rahmen übernommen wurde.

Bei der Bewertung des gegenwärtigen Integrationsstandes ist vor allem auch zu berücksichtigen, dass die EU bzw. ihre Vorläufer freiwillig von zunächst sechs unabhängigen europäischen Staaten gegründet wurden und sich allmählich in einer Vielzahl von Schritten weiter entwickelt haben. Parallel dazu ist die Zahl der Mitgliedstaaten in einer sehr kurzen Zeit auf heute 27 angewachsen. Kroatien wird aller Voraussicht nach am 1. Juli 2013 hinzukommen.

Ein wesentliches Merkmal der EU war und ist somit ihr dynamischer Charakter. In mehreren Reformschritten konnte der Übergang von einer eher technokratisch ausgerichteten wirtschaftlichen Zusammenarbeit hin zur heutigen EU bewerkstelligt werden, die sich mit Sozial- und Umweltfragen befasst und in deren Entscheidungsprozess das seit 1979 direkt gewählte Europäische Parlament eine wichtige Rolle spielt.

Allerdings müssen die Bürgerinnen und Bürger von den Vorteilen des europäischen Zusammenwachsens immer wieder überzeugt werden, um sie auf dem Weg zum vereinten Europa mitzunehmen. Und tatsächlich sprechen *viele gute Gründe* für die Fortsetzung des europäischen Einigungsweges:

- Die EU ist seit ihrer Gründung eine *Friedensgemeinschaft*. Kriege zwischen den Mitgliedstaaten sind heute undenkbar. Wie wichtig das ist, haben die kriegerischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre in Südosteuropa, im Irak und in Afghanistan deutlich gezeigt.
- Die EU ist – zweitens – eine gut funktionierende *Wirtschaftsgemeinschaft*. Der gemeinsame Markt bietet Zugang zu heute 500 Millionen Konsumenten und hat zum wirtschaftlichen Wohlstand der EU-Bürgerinnen und Bürger wesentlich beigetragen. Der Euro, der in 17 der EU-Staaten gilt, hat sich gerade auch in der aktuellen Wirtschaftskrise bewährt.

- Drittens ist die EU eine *Wertegemeinschaft und eine Rechtsgemeinschaft*. Alle Mitglieder müssen die Menschenrechte achten und die demokratischen Spielregeln einhalten. Seit 1979 wird das Europäische Parlament direkt gewählt. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg sorgt für die Überwachung des europäischen Rechts.
- Schließlich ist – viertens – darauf hinzuweisen, dass die EU zur *Völkerfreundschaft und zur guten Nachbarschaft in Europa* beiträgt. Die Grenzen zwischen den beteiligten Staaten stellen heute für die Menschen in der Praxis kein Hindernis mehr dar. Das Handeln der EU hat positive Auswirkungen auf die Mobilität. Durch zahlreiche Programme fördert Brüssel den Austausch vor allem von Studenten und jungen Arbeitnehmern.

Diese gewichtigen Vorteile der europäischen Einigung müssen den Bürgerinnen und Bürgern in der EU – und vor allem auch den jüngeren Menschen – nahe gebracht werden, dann werden sie sich auch künftig für das geeinte Europa einsetzen. Dies ist in der aktuellen Situation von besonderer Bedeutung, denn die Europäische Union steckt derzeit im Zusammenhang mit der Verschuldungskrise mehrerer Euro-Staaten in einer schwierigen Phase ihrer Entwicklung.

Kritiker sehen einmal mehr das Ende des europäischen Einigungsweges gekommen. Doch sie dürfen sich einmal mehr irren. Die EU-Staaten rücken im Gegenteil in einer Krise enger zusammen und sind zu weit reichenden Vereinbarungen bereit. Finanzielle Garantien und Einschnitte in die nationalen Wirtschaftspolitiken wurden beschlossen, die zuvor kaum als möglich erschienen. Allerdings steht bei den dabei beschrittenen Lösungswegen eindeutig die Regierungszusammenarbeit im Vordergrund. Vieles wird davon abhängen, ob es wie vorgesehen gelingen wird, die neuen Vereinbarungen nach einer Phase der Gewöhnung in den Gemeinschaftsrahmen zu überführen.

All dies zeigt: Die EU folgt ihrer Entwicklung nicht einem festgefügten föderalen Modell. Der nähere Blick auf die vielen weltweit existierenden Bundesstaaten zeigt aber auch, dass es ein derartiges Modell in der Praxis auch gar nicht gibt.

*Textveröffentlichung in der FES OnlineAkademie: Mai 2012*

**Dr. Otto Schmuck**, Leiter der Europa-Abteilung der Landesvertretung Rheinland-Pfalz in Berlin, Leiter des Arbeitskreises „Europa“ der Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz. Studium in Politikwissenschaften, Germanistik, Pädagogik und Geschichte an den Universitäten Bonn und Mainz. Von 1981 bis 1992 Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik in Bonn, zuletzt als stellv. Direktor. Lehraufträge an den Universitäten Mainz, Köln und Berlin sowie am Europa-Kolleg Brügge.

## Literaturhinweise

Brok, Elmar und Jo Leinen: Der Vertrag von Lissabon, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Vertrag von Lissabon, Bonn 2008, S. 17-29.

Brok, Elmar: Der „Vertrag der Parlamente“ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon, in: Integration, H. 3/2008, S. 217-234.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 303, vom 14.12.2007.

Fischer, Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Hartmut Marhold (Hrsg.): Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2002, S. 166-178.

Fischer, Clemens H.: Der Vertrag von Lissabon, m. CD-ROM, Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, Baden-Baden / Bern 2008.

Habermas, Jürgen: Warum braucht Europa eine Verfassung? In: Die Zeit, Nr. 27/2001, Im Internet verfügbar unter: [http://images.zeit.de/text/2001/27/200127\\_verfassung.xml](http://images.zeit.de/text/2001/27/200127_verfassung.xml).

Heinemann, Friedrich und Otto Schmuck: Euro am Scheideweg? Info aktuell, Beilage zu Europäische Union, Heft 279 der Informationen zur politischen Bildung Bonn, März 2012.

Hölscheidt, Sven: Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: Integration, H. 3/2008, S. 254-265.

Hofmann, Andreas und Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine abschließende und tragfähige Antwort auf konstitutionelle Grundfragen? In: Integration, H. 1/2008, S. 3-20.

Leinen, Jo und Jan Kreutz: Herausforderung partizipative europäische Demokratie: Zivilgesellschaft und direkte Demokratie im Vertrag von Lissabon, in: Integration, H. 3/2008, S. 241-253.

Loth, Wilfried: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, Göttingen 1990.

Marhold, Hartmut (Hrsg.): Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2002.

Maurer, Andreas: Der Vertrag von Lissabon: Anreize für eine demokratischere und handlungsfähigere Europäische Union, Gutachterliche Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union; Berlin, 10. März 2008.

Pernice, Ingolf / Angelov, Miroslav (Hrsg.): Auf dem Weg zum Vertrag von Lissabon, 2008.

Schmuck, Otto: Die Diskussion um die europäische Verfassung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 1/01, S. 105-124.

Schmuck, Otto: Der Reformvertrag von Lissabon und die Europäische Verfassung – Versuch einer Einordnung, in: Die Menschen für Europa gewinnen – Für ein Europa der Bürger. In Memoriam Prof. Claus Schöndube, Bad Marienberg 2008, S. 107-124.

Schmuck, Otto: Vom Wirtschaftszusammenschluss zur Politischen Union – Rückblick und Ausblick, in: Europäische Union, Heft 279 der Informationen zur politischen Bildung der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012, S. 61-68.

Voßkuhle, Andreas: Über die Demokratie in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 12/2012 zur Wochenzeitung „Das Parlament“, S. 3-9.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008.

Wimmel, Andreas: Die demokratische Legitimität des europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang? In: Integration, H. 1/2008, S. 48-64.