



# Wer macht was in Europa?

## Das institutionelle Geflecht der EU nach dem Lissabonner Vertrag

Europäischer Rat, EuGH, Kommission, Rat der Europäischen Union, Europäisches Parlament, EZB – das Geflecht der Institutionen, Abkürzungen und Begriffe ist schon verwirrend. Ziel dieses Informationsblatts ist es, eine Übersicht über die Institutionen der Europäischen Union zu geben, indem sie jeweils kurz vorgestellt werden.

Im Weiteren befasst sich dieses Blatt damit zu beschreiben, wie die verschiedenen Institutionen funktionieren und wie sie zusammenwirken. Es wird deutlich werden, dass das Zusammenspiel der europäischen Einrichtungen gar nicht so kompliziert ist, wenn man sich vergegenwärtigt, welche Idee hinter dem institutionellen Geflecht steht.

Es gibt eine Vielzahl von internationalen Zusammenschlüssen auf der Welt und auch in Europa, den Europarat zum Beispiel, die NATO, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und viele weitere.

### **Grundidee der EU: Supranationalität**

Dennoch ist die Europäische Union etwas Besonderes, weil sie sich in ihrem Grundprinzip von anderen Organisationen unterscheidet. Hierbei handelt es sich um die Supranationalität, also frei übersetzt eine Überstaatlichkeit. Damit ist gemeint, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union an diesen Verbund, also die EU, nationale Souveränität abgeben, d.h. auf ihr Recht, ihre eigenen Angelegenheiten alleine zu gestalten, verzichten und dieses teilweise auf die EU übertragen. Dort wird die Souveränität dann gemeinsam von allen ausgeübt.

Ein Bereich, den jeder kennt, ist die Währungspolitik. Wichtige europäische Länder wie Deutschland oder Frankreich haben keine eigene Währung mehr, sondern teilen sich mit weiteren Ländern den Euro, der derzeit von 16 Staaten getragen wird. Das bedeutet auch, dass die nationalen Notenbanken, bei uns die Bundesbank, nicht mehr die Möglichkeit haben, die Währungspolitik zu bestimmen, also beispielsweise die Leitzinsen zu erhöhen. Diese Festlegungen werden jetzt von der Europäischen Zentralbank getroffen, die übrigens in Frankfurt am Main ihren Sitz hat. Im Zentralbankrat der EZB sitzen Vertreter aller Staaten, die den Euro eingeführt haben, und entscheiden gemeinsam. In vielen Bereichen ist es so, dass die Mitgliedstaaten keine Kompetenz mehr haben, sondern die EU gemeinsam entscheidet. Die Zölle werden gemeinsam festgelegt, Handelsabkommen mit Drittstaaten, also Staaten außerhalb der EU, und vieles mehr wird miteinander geregelt.

Diese Supranationalität hat zwei Gründe. Der erste erklärt sich aus der Geschichte. Die EU, damals EG, ist ja entstanden, um den Frieden unter den Mitgliedstaaten zu sichern. Zwischen den Gründerländern, vor allem Deutschland und Frankreich, herrschte allerdings großes Misstrauen. Die zentrale Idee der EG war es, die Kräfte aller Mitgliedstaaten so zu bündeln und gleichzeitig zu verschränken, dass kein Land mehr ohne das andere handeln konnte – und damit auch nicht gegen das andere. Die Supranationalität war der „Trick“, mit dem es gelang, die Staaten wirklich miteinander zu verbinden. Sie hat also einen politischen Grund. Heute, fast 60 Jahre später, lässt sich sagen, dass diese Überlegung voll aufgegangen ist.

Der zweite Grund für die Supranationalität ergibt sich aus den Folgen des Binnenmarktes. Wenn die EU ein einziger Wirtschaftsraum ist, in dem die Waren und Arbeitskräfte und Investitionen sich frei hin und her bewegen können, braucht sie auch gemeinsame Regelungen. Es gibt ja neben Zöllen noch andere Hindernisse für einen freien Handel, wenn nämlich jedes Land andere Vorschriften hat. Dann kann man Produkte, die im Land A hergestellt werden, nicht frei nach B exportieren, weil sie ja nicht den dortigen Vorschriften entsprechen. Viele Länder setzen solche sog. nicht-tarifären Handelshemmnisse gezielt ein, um ihre Märkte abzuschotten. Innerhalb der EU geht das nicht, denn hier gilt: Ein Produkt, das in einem Land legal in Verkehr gebracht wird, ist auch in allen anderen Ländern der Gemeinschaft zugelassen. Da die verschiedenen Staaten und ihre Bürger aber durchaus unterschied-



liche Vorstellungen über Sicherheit und Gesundheit haben, muss man Kompromisse erarbeiten und für die ganze EU in Kraft setzen. Das gilt auch beispielsweise für Grenzwerte bei der Luftverschmutzung oder bei der Trinkwasserqualität. Schließlich respektieren die Natur und Unglücksfälle keine politischen Grenzen.

Das Prinzip der Supranationalität ist 1952, als die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ihre Arbeit aufnahm, das bahnbrechend Neue gewesen. Es führt dazu, dass letztendlich jeder bei jedem mitredet und keiner ausscheren kann, ohne gegen die Regeln zu verstoßen und vor allem ohne sich selbst zu schaden. Aber die EU ist keine anonyme Macht, die von außen über die Völker gekommen ist und sie fremd bestimmt, sondern sie ist ihr freiwilliger Zusammenschluss. Die Souveränität, die beispielsweise Deutschland abgegeben hat, ist daher auch nicht verschwunden, sondern wird gemeinsam von den EU-Staaten ausgeübt. Die Deutschen tauschen sozusagen die ganze Entscheidungsgewalt in Deutschland gegen die Mitentscheidungsmöglichkeit in ganz Europa.

Die EU ist mehr als ein Staatenbund, andererseits aber auch weniger als ein Bundesstaat. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht, den es gebilligt hat, für die EU das Wort „Staatenverbund“ geschaffen.

Da die EU kein Staat ist wie Deutschland oder Belgien, funktioniert sie auch anders. Die Macht ist auf verschiedene Institutionen verteilt, die hier näher beschrieben werden sollen: Den Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission. Wichtig sind außerdem der Europäische Gerichtshof und die Europäische Zentralbank.

### **Die Vertretung der Staaten: der Rat**

Der Rat der Europäischen Union ist noch am einfachsten zu verstehen. In ihm treffen sich die Minister aus den Mitgliedstaaten, bereden die Probleme und versuchen anschließend, sie durch Entscheidungen zu lösen. Der Rat ist – in der Regel gemeinsam mit dem Europäischen Parlament – der Gesetzgeber der Europäischen Union.

Der Rat kontrolliert des Weiteren gemeinsam mit der Europäischen Kommission die Einhaltung und Umsetzung der beschlossenen Richtlinien und Verordnungen.

Da manchmal Fragen der Außenpolitik auf der Tagesordnung stehen, dann wieder Wirtschaftsfragen oder die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, treffen sich im Rat der Europäischen Union immer die Fachminister eines jeden Mitgliedstaates. So ist das, was wir allgemein als Rat bezeichnen, mal der Agrarministerrat, mal der Innenministerrat oder eine andere der insgesamt neun Ratsformationen. Allgemeine Angelegenheiten werden – genau wie die Außenpolitik – von den Außenministern entschieden. Das bedeutet: Es wird kein einziger Beschluss im Rat gefällt, an dem deutsche Minister nicht beteiligt sind.

Die neun Ratsformationen:

1. Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
2. Wirtschaft und Finanzen
3. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JI)
4. Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucher
5. Wettbewerbsfähigkeit
6. Verkehr, Telekommunikation und Energie
7. Landwirtschaft und Fischerei
8. Umwelt
9. Bildung, Jugend und Kultur



Es gibt zwei verschiedene Abstimmungsverfahren im Ministerrat, je nach Themenbereich. Entweder entscheidet der Rat einstimmig. Das bedeutet, dass jede Stimme gleich viel wert ist. Der Außenminister von Malta, der Mittelmeerinsel mit weniger als 400.000 Einwohnern, hat genauso eine Stimme wie der deutsche Außenminister, der immerhin über 82 Millionen Bürger vertritt, und keiner kann überstimmt werden. Wenn mit Mehrheit abgestimmt wird, ist das anders. Dann verfügen die Staaten über unterschiedliches Stimmgewicht, die großen Länder haben mehr Stimmen als die kleinen. Leider gibt es keine Systematik, aus der einfach zu destillieren wäre, wann einstimmig und wann mit Mehrheit entschieden werden muss. Dies ist in jedem einzelnen Feld festgelegt.

Bei der Abstimmung mit Mehrheit werden die kleinen Mitgliedstaaten bevorzugt. Ginge es streng nach Bevölkerungszahl, hätten Länder wie Malta oder Luxemburg, aber auch beispielsweise Estland praktisch keine Mitbestimmungsmöglichkeit. Außerdem entscheidet der Rat, wenn er mit Mehrheit Beschlüsse fasst, mit der sog. qualifizierten Mehrheit. Das bedeutet, dass etwas über 70 % der Stimmen für eine Entscheidung abgegeben werden müssen. Zudem muss ein solcher Beschluss mindestens 62 % der EU-Bevölkerung repräsentieren, womit natürlich das Votum der bevölkerungsreichen Staaten zusätzliches Gewicht bekommt.

### Stimmengewichtung im Rat:

Mitglieder des Rates	Gewogene Stimmen
Deutschland	29
Vereinigtes Königreich	29
Frankreich	29
Italien	29
Spanien	27
Polen	27
Rumänien	14
Niederlande	13
Griechenland	12
Tschechische Republik	12
Belgien	12
Ungarn	12
Portugal	12
Schweden	10
Bulgarien	10
Österreich	10
Slowakei	7
Dänemark	7
Finnland	7
Irland	7
Litauen	7
Lettland	4
Slowenien	4
Estland	4
Zypern	4
Luxemburg	4
Malta	3
Insgesamt	345

*„In den Fällen, in denen die Beschlüsse nach diesem Vertrag auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind, kommen die Beschlüsse mit einer Mindestzahl von 258 Stimmen zustande, welche die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder umfassen. In den anderen Fällen kommen die Beschlüsse mit einer Mindestzahl von 258 Stimmen zustande, welche die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder umfassen.“*

*Ein Mitglied des Rates kann beantragen, dass bei einer Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit überprüft wird, ob die Mitgliedstaaten, die diese qualifizierte Mehrheit bilden, mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der Union repräsentieren. Falls sich erweist, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt der betreffende Beschluss nicht zustande.“*

Auszug aus dem Vertrag von Nizza, der Ende 2000 ausgehandelt wurde und im Februar 2003 in Kraft trat. Die o.g. Regelung gilt seit November 2004.

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 80/81 v. 10.3.2001  
[http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_DE.pdf](http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_DE.pdf), Zugriff: 12.06.2006



Diese Regelung klingt nicht nur kompliziert, sie ist es auch. Sie reflektiert den Versuch, die unterschiedlichen Interessen zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten auszugleichen und gleichzeitig die Empfindlichkeiten der „Großen“ (Deutschland einerseits, Frankreich, Großbritannien, Italien andererseits) zu berücksichtigen. Durch den Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, wird ein neues System der Abstimmung eingeführt: die doppelte Mehrheit.

### **Das Prinzip der doppelten Mehrheit**

Die doppelte Mehrheit ist einfach zu verstehen: Ein Beschluss benötigt die Mehrheit der Staaten, die die Mehrheit der Bevölkerung repräsentieren. Der Teufel steckt allerdings auch hier im Detail. Die Mehrheit der Staaten muss nämlich bei 55 % liegen und die müssen 65 % der Bürger vertreten. Diese Mehrheitsregelung ist das Ergebnis langer Diskussionen und vieler Berechnungen, welche Ländergruppe unter welchen Bedingungen einen Beschluss durchsetzen oder verhindern kann.

Das Abstimmungssystem der doppelten Mehrheit tritt allerdings erst 2014 in Kraft. Auch dann kann in einer Übergangszeit bis 2017 ein Staat noch beantragen, nach dem alten System abzustimmen. Bis das neue Modell also endgültig und ausschließlich Anwendung findet, dauert es noch einige Jahre.

### **Die „Chefs“: Der Europäische Rat**

Eine besondere Ratsformation ist der Europäische Rat. Das sind, salopp gesagt, die Elefanten, also die Staats- und Regierungschefs. Der Europäische Rat gibt die generelle Richtung vor, er verleiht der europäischen Integration die Impulse und legt die Ziele fest. Mit Einzelheiten soll er sich nicht beschäftigen. Allerdings ist dies in den letzten Jahren immer wieder nötig geworden, da die Minister sich im Rat nicht einigen konnten und daher den Staats- und Regierungschefs die Entscheidung überlassen mussten.

Der Europäische Rat trifft sich in der Regel vierteljährlich für ein bis zwei Tage.

In diesem Gremium wird bislang gar nicht abgestimmt. Hier einigt man sich einstimmig oder es gibt gar kein Ergebnis. Daher kann es manchmal zu schwierigen Verhandlungen kommen, denn kein Staats- oder Regierungschef möchte zu weit von seiner Position abrücken. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon hat der Europäische Rat einen auf 2 ½ Jahre gewählten Präsidenten, der die Arbeit des Gremiums koordiniert. Zum ersten Präsidenten wurde der belgische Ministerpräsident Herman Van Rompuy gewählt. Sein nationales Amt als belgischer Regierungschef musste er daraufhin aufgeben, da der Präsident des Europäischen Rates kein nationales Amt bekleiden darf.

### **Die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU**

Durch den Lissabonner Vertrag ist das Amt eines Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik neu gestaltet worden. In dieses Amt wurde die Britin Catherine Ashton berufen, die vorher bereits der Europäischen Kommission angehört hatte. Sie ist die Vertreterin des Rates sowie gleichzeitig Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und führt außerdem den Vorsitz im Rat der Außenminister. So sollen die Ressourcen von Rat und Kommission besser miteinander verzahnt und gleichzeitig mehr Kontinuität der EU-Außenpolitik geschaffen werden. Allerdings sind nicht alle Kompetenzen bei der Hohen Vertreterin gebündelt. So gibt es in der Europäischen Kommission nach wie vor einen Kommissar für die Europäische Nachbarschaftspolitik, einen für die Entwicklungspolitik und einen Handelskommissar. Ob es Frau Ashton gelingen wird, diese Ressorts in eine einheitliche Strategie einzubinden, bleibt abzuwarten.

Unterstützt werden soll die Hohe Vertreterin durch einen Europäischen Auswärtigen Dienst, der aus Vertretern der Kommission, aus Abgesandten des Rates sowie aus Diplomaten der Mitgliedstaaten besteht. Der Europäische Auswärtige Dienst soll im Laufe des Jahres 2010 aufgebaut werden.



## Die rotierende Präsidentschaft

Der Vorsitz im Europäischen Rat und in den Ministerräten wechselt halbjährlich. Jeweils ein Land nimmt die EU-Präsidentschaft wahr. Das hat sich auch durch den Lissabonner Vertrag nicht grundsätzlich geändert, allerdings mit zwei wichtigen Ausnahmen. Der Europäische Rat wird von dem oben beschriebenen Präsidenten geleitet. Den Vorsitz im Rat der Außenminister hat die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Die anderen Fachministerräte werden nach wie vor im Rotationsverfahren geleitet. Um auch hier mehr Kontinuität zu erzeugen, hat der Lissabonner Vertrag die Trio-Präsidentschaft geschaffen. Das bedeutet, dass immer drei Staaten gemeinsam ein Programm entwickeln und durchführen, wobei jeweils ein halbes Jahr lang ein Staat die Führung hat. Das gegenwärtige Trio besteht aus Spanien (1. Hälfte 2010), Belgien (2. Hälfte 2010) und Ungarn (1. Hälfte 2011). Dann folgen Polen (2. Hälfte 2011), Dänemark (1. Hälfte 2012) und Zypern (2. Hälfte 2012).

## Die Vertretung der Bürger: das Europäische Parlament

Im Europäischen Parlament verlaufen die Abstimmungen einfach und klar. Hier ist die Mehrheit das, was man auch landläufig darunter versteht, nämlich wenn die einen zahlreicher sind als die anderen. Es wird also nur eine einfache Mehrheit benötigt um eine Entscheidung zu treffen, d.h. diejenigen, die für eine Maßnahme stimmen, müssen zahlreicher sein als die, die dagegen sind.

Das Europäische Parlament besteht aus Abgeordneten aller Mitgliedstaaten, die dort in direkten Wahlen (über Listen) bestimmt wurden.

Das Europäische Parlament ist – gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union – der Gesetzgeber der EU. Es beschließt die Verordnungen und Richtlinien und muss dem Haushalt zustimmen. Auch Erweiterungen der EU oder der Abschluss von Assoziierungsverträgen sind ohne das positive Votum des Europaparlaments nicht möglich. Das Parlament ist also in die Mitentscheidung eingebunden. Das bedeutet: Das Parlament kann nichts alleine beschließen, aber gegen das Parlament kann nichts beschlossen werden. Lediglich in der Außen- und Sicherheitspolitik entscheidet der Rat alleine. In diesen Politikfeldern muss das Parlament allerdings angehört werden.

Das Parlament hat mittlerweile weitreichende Kompetenzen bei der Entscheidungsfindung in der EU. Anfangs kam den Abgeordneten nur eine beratende Funktion zu. Mit jeder Vertragsrevision ist es allerdings gelungen, die Kompetenzen des Parlaments zu stärken.

Seit 1979 dürfen die Bürger der EU ihr Parlament durch direkte und geheime Wahlen zusammensetzen. Das EP wird alle 5 Jahre gewählt, die letzte Wahl fand im Juni 2009 statt. Allerdings machen die EU-Bürger von diesem Recht nur zögerlich Gebrauch. Die Beteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament lag im EU-Durchschnitt bei 43 Prozent. Auch in Deutschland haben nur 43,3 Prozent ihre Stimme abgegeben. Diese niedrige Wahlbeteiligung entspricht nicht der Bedeutung des Europäischen Parlaments, das eines der Kraft- und Entscheidungszentren der Europäischen Union ist.

Im Europäischen Parlament haben die Mitgliedsländer der EU unterschiedlich viele Sitze. Auch hier wird nach Größe differenziert – allerdings bei einer generellen Bevorzugung der kleineren Staaten. Deutschland stellt mit 99 Abgeordneten die größte Gruppe, gefolgt von Frankreich, Großbritannien und Italien mit je 78 Parlamentariern. Die kleinste Delegation kommt aus Malta und umfasst fünf Personen.



Das neue Europäische Parlament hat 751 Mitglieder. Dies wurde durch eine Erklärung zum Lissabonner Vertrag festgelegt. Da allerdings noch nach dem Vertrag von Nizza gewählt wurde, der eine andere Sitzverteilung festlegte, können einige Staaten jetzt Abgeordnete nachnominieren. Deutschland hingegen stehen drei Sitze weniger zu. Da die Abgeordneten jedoch schon gewählt sind, behält Deutschland in dieser Legislaturperiode seine 99 Parlamentarier, so dass das Europaparlament bis 2014 754 Mitglieder zählen wird.

**Daraus ergibt sich folgende Zusammensetzung:**

Mitgliedstaat	Anzahl der Abgeordneten
Belgien	22
Tschechische Republik	22
Bulgarien	18
Dänemark	13
Deutschland	99
Estland	6
Griechenland	22
Spanien	54
Frankreich	74
Irland	12
Italien	73
Zypern	6
Lettland	9
Litauen	12
Luxemburg	6
Ungarn	22
Malta	6
Niederlande	26
Österreich	19
Polen	51
Portugal	22
Rumänien	33
Slowenien	8
Slowakei	13
Finnland	13
Schweden	20
Vereinigtes Königreich	73



Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments sitzen jedoch nicht in Landesgruppen zusammen, sondern schließen sich nach ihrer politischen Nähe zu europäischen Fraktionen zusammen. So gibt es sieben verschiedene Fraktionen im Parlament: Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten), hierzu gehören die Abgeordneten von CDU und CSU,

- Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament, hierzu gehören die Abgeordneten der SPD,
- Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, hierzu gehören die Abgeordneten der FDP,
- Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz, hierzu gehören die Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen,
- Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke, hierzu gehören die Abgeordneten der Partei Die Linke,
- Fraktion Europäische Konservative und Reformisten, die ohne deutsche Abgeordnete ist, und
- Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie, der ebenfalls keine deutschen Parlamentarier angehören.

Es gibt auch fraktionslose Abgeordnete. Die Fraktionen sind nicht so festgefügt, wie das in Deutschland der Fall ist. Ihre Größe kann sich daher immer wieder einmal ändern, weshalb es sich empfiehlt, sich unter [www.europarl.de](http://www.europarl.de) über den aktuellen Stand zu informieren.

### Wer macht was in Europa?

Institution	besteht aus	Kompetenzen
Europäischer Rat	Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten	gibt Impulse für die weitere Entwicklung der EU und legt die allgemeinen politischen Ziele fest, darunter auch die Finanzielle Vorausschau für jeweils sieben Jahre
Rat der Europäischen Union	Außen- oder Fachminister(in) der Mitgliedstaaten	entscheidet über die Politik der Europäischen Union im Rahmen der Verträge, erlässt Rechtsvorschriften – meist in Mitentscheidung mit dem Parlament –, nimmt Befugnisse zur Durchführung von Vorschriften wahr oder überträgt sie an die Kommission
Europäisches Parlament	751 direkt gewählte Abgeordnete unterschiedlicher Parteien aus allen Mitgliedstaaten (z. Zt. 754 Abgeordnete)	berät über alle Fragen der EU, erlässt in der Mitentscheidung mit dem Rat Rechtsvorschriften, stimmt Beitritts- und Assoziierungsverträgen zu, verabschiedet gemeinsam mit dem Rat den Haushalt, wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission auf Vorschlag des Europäischen Rates und bestätigt die Europäische Kommission
Europäische Kommission	Je ein(e) Kommissar(in) pro Mitgliedsland	überwacht als „Hüterin der Verträge“ die Anwendung des Gemeinschaftsrechts, hat das alleinige Vorschlagsrecht für Initiativen und Gesetze, nimmt Befugnisse zur Durchführung von Vorschriften wahr, führt den Haushalt der EU aus
Europäischer Gerichtshof	Je ein(e) Richter(in) pro Mitgliedsland	wacht über die Ausübung und Anwendung des Rechts der Europäischen Union
Europäische Zentralbank	Sechs Direktor(inn)en aus verschiedenen Euro-Ländern, je ein Mitglied pro Euro-Land im EZB-Rat	ist die Notenbank der Euro-Länder, verantwortlich für die Geldpolitik der Euro-Staaten, für die Durchführung von Devisengeschäften, für die Verwaltung der Währungsreserven und für das Funktionieren der Zahlungssysteme



## **Die Hüterin der Verträge: Die Europäische Kommission**

Der Rat der EU und das Europäische Parlament sind also die „Bosse“ in Europa, allerdings müssen sie in aller Regel gemeinsam entscheiden.

Das ausführende Organ der europäischen Politik ist die Europäische Kommission. Sie besteht aus einem Mitglied pro Land, also derzeit aus 27 Personen. Das Verfahren der Zusammensetzung der Kommission vollzieht sich in mehreren Stufen. Zuerst bestimmen die Staats- und Regierungschefs einen Kommissionspräsidenten oder eine –präsidentin (bisher hat es allerdings noch keine Frau an die Spitze der Kommission geschafft), den bzw. die sie dem Parlament zur Wahl vorschlagen. Der Präsident muss dann vom Europäischen Parlament gewählt werden. Er sucht sich anschließend seine Kommissarinnen und Kommissare zusammen, muss dabei aber weitgehend Rücksicht auf die Mitgliedstaaten nehmen, die ihm jemanden vorschlagen (und denjenigen oder diejenige manchmal mit starkem politischem Druck durchsetzen). Die gesamte Kommission muss sich dann noch einmal der Bestätigung durch das Europäische Parlament stellen.

Die Kommissare sind allerdings keine Vertreter ihrer Staaten und Weisungen der Regierungen ihrer Heimatländer nicht unterworfen. Sie sind vielmehr der europäischen Sache verpflichtet. Deshalb bezeichnet man die Europäische Kommission auch als die Hüterin der Verträge.

Die EU-Kommission wendet die Regelungen an, die auf europäischer Ebene beschlossen wurden, und sie achtet darauf, dass sich alle Staaten an das halten, was vorher gemeinsam festgelegt worden ist. Sie ist also die Verwaltung der Europäischen Union. Insofern führt sie das aus, was die anderen, nämlich der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament, beschlossen haben.

Allerdings ist die Kommission nicht nur Befehlsempfängerin, sondern sie gestaltet die Entwicklung der EU aktiv mit. Dies wird durch eine Besonderheit im europäischen Recht sichergestellt. Der Rat und das Parlament können nämlich nur beschließen, was die Kommission ihnen vorgeschlagen hat. Nur die Kommission hat das so genannte Initiativrecht. Wenn der Rat also eine Frage regeln will, muss er die Europäische Kommission auffordern, ihm zu diesem Thema einen Vorschlag zu unterbreiten. Das Gleiche gilt für das Europäische Parlament. Die Europäische Kommission hat also zwar keine Macht im Sinne von Stimmengewicht, aber sie kann die Beschlüsse dadurch beeinflussen, dass sie bis auf wenige Ausnahmen die Vorschläge erarbeitet. Natürlich können der Rat und das Parlament die Vorstellungen der Kommission verändern, aber der erste Zug wird von ihr ausgeführt.

Eine wichtige Aufgabe der Kommission ist auch die schon erwähnte Kontrolle, ob sich alle an die Regeln halten. So ist beispielsweise auf europäischer Ebene genau festgelegt, in welchen Gebieten welchen Unternehmenszweigen welche Subventionen gezahlt werden dürfen. Die Subventionen sollen dazu dienen, Unternehmen in einer bestimmten Region anzusiedeln und so Arbeitsplätze zu schaffen. Durch klare Regeln will man aber verhindern, dass es in Europa zu einem Subventionswettbewerb kommt, in dem die Regionen sich mit Angeboten an die Firmen überbieten, was ja zu Lasten des Steuerzahlers geschieht. Andererseits möchte natürlich jeder Bürgermeister und jeder Landrat, dass in seinem Fall eine Ausnahme gemacht wird, um ein Unternehmen zu sich zu holen oder bei sich zu behalten. Die Europäische Kommission ist hier der Schiedsrichter, was sie – genau wie im Sport – nicht immer und überall beliebt macht.

Für den Fall, dass ein Staat bzw. Landkreis oder auch ein Unternehmen gegen die Vorschriften verstößt, kann die Europäische Kommission Geldbußen verhängen.

## **Alles was Recht ist: Der Europäische Gerichtshof (EuGH)**

Dem EuGH gehören derzeit 27 Richterinnen und Richter an, aus jedem Mitgliedsland eine(r), sowie acht Generalanwältinnen und -anwälte. Sie werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen für sechs Jahre ernannt und können auch erneut berufen werden. Es muss sich dabei um qualifizierte Juristen handeln, die nicht nur die nötige Kompetenz, sondern auch



die Unabhängigkeit mitbringen, die das Richteramt erfordert. Die Richterinnen und Richter wählen dann aus ihrer Mitte für jeweils drei Jahre den Präsidenten oder die Präsidentin. Seit Oktober 2003 ist der Grieche Vassilios Skouris Präsident des EuGH. Er hat seine juristische Ausbildung übrigens in Deutschland erhalten und hier auch seinen Dokortitel erworben. Anschließend war er als Professor in Bielefeld tätig, bevor er nach Griechenland zurückging.

Dem Europäischen Gerichtshof steht noch ein sogenanntes Gericht erster Instanz zur Seite, das die Eingangsinstanz für direkte Klagen natürlicher oder juristischer Personen ist, also zum Beispiel für die Klagen der EU-Bürger.

Der EUGH fällt fünf Arten von Urteilen:

Das sind zunächst die Nichtigkeitsurteile. Jemand – eine europäische Institution, eine Firma oder eine Privatperson – fühlt sich von der Maßnahme eines EU-Organs negativ betroffen und klagt darauf, die entsprechende Entscheidung aufzuheben.

Zweitens behandelt der EuGH Vertragsverletzungsklagen, wenn sich ein europäisches Organ oder auch ein Mitgliedsland nach Auffassung der anderen nicht an die getroffenen Regelungen hält.

So hat beispielsweise Frankreich es jahrelang versäumt, seine Bestimmungen für die Fischerei europäischen Standards anzupassen. Der EuGH hat das Land zu einer halbjährlichen Strafzahlung von über 57 Millionen Euro verurteilt, die so lange fällig ist, bis der Mangel abgestellt wird.

Die dritte Art von Urteilen sind Untätigkeitsklagen, wenn ein Organ, also beispielsweise die Kommission, es versäumt, eine Regelung vorzulegen, also nicht wie gefordert tätig wird.

Viertens fällt der EuGH auch Entscheidungen über Schadenersatz, der notwendig wird, falls durch rechtswidriges Handeln eines EU-Organs jemandem ein Verlust entstanden ist.

Die fünfte Art von Urteilen des EuGH sind Vorabentscheidungen. Hierbei handelt es sich um Urteile, die der Gerichtshof auf Anforderungen eines nationalen Gerichts trifft. Wenn beispielsweise ein deutsches Gericht nicht sicher ist, ob ein Sachverhalt, über den es zu urteilen hat, mit dem europäischen Recht übereinstimmt, bittet es den EuGH um sein Urteil, bevor es dann selbst entscheidet.

Diese Vorabentscheidungen sind sehr wichtig, um den einheitlichen Rechtsraum der Europäischen Union – also einheitliches Recht und einheitliche Rechtsprechung in allen Mitgliedsstaaten der EU – zu erhalten. Das wäre schließlich nicht möglich, wenn jedes nationale Gericht seine eigene Auslegung des europäischen Rechts verfolgen würde.

Der Europäische Gerichtshof hat seinen Sitz in Luxemburg. Er darf nicht mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg verwechselt werden. Während der EuGH das Gericht der Europäischen Union ist, handelt es sich bei dem Menschenrechtsgerichtshof um eine Institution des Europarates.

### **Wenn's ums Geld geht: Die Europäische Zentralbank**

Die fünfte wichtige EU-Institution ist die Europäische Zentralbank, die Notenbank für den Euro. Sie legt die Geldpolitik für den Euro-Raum fest und achtet darauf, dass die Inflation in den Eurostaaten gering bleibt. Wünschenswert ist eine Inflation von unter 2 Prozent, und diesem Ziel ist die Europäische Zentralbank verpflichtet. Sie steuert die Geldmenge, also die Summe des Geldes, das in der Euro-Währungszone im Umlauf ist, sei es als Papiergeld oder als sog. Buchgeld, das zwar auf dem Kontoauszug erscheint, aber für das es keine Scheine gibt. Außerdem legt die Zentralbank die Zinsen fest, die die Geschäftsbanken zahlen müssen, wenn sie bei ihr Geld aufnehmen. So kann die Zentralbank das Zinsniveau des Euro-Raums steuern. Droht Inflation, also die Gefahr, dass zu viel Geld im Umlauf ist, werden die Zinsen angehoben. Dadurch werden Kredite teurer, weniger Geld kommt in Umlauf.

Dem Zentralbankrat gehört je ein Vertreter aller Eurostaaten an, nämlich die Präsidenten der Nationalbanken. Der EZB-Rat besteht also derzeit aus 16 Personen plus den sechs Mitgliedern des Direktoriums, die verschiedenen Ländern entstammen. Das Direktorium ist gewissermaßen der Vorstand



der Europäischen Zentralbank. Es führt die laufenden Geschäfte und setzt die Beschlüsse des EZB-Rates um. An die Unabhängigkeit des Direktoriums sind höchste Anforderungen zu stellen. Seine Mitglieder werden einstimmig von den Staats- und Regierungschefs ernannt, nachdem diese sowohl den EZB-Rat als auch das Europäische Parlament angehört haben. Die Direktoriumsmitglieder werden für acht Jahre berufen. Sie können nicht erneut nominiert werden. Kein Direktoriumsmitglied könnte also durch Anpassung an die Wünsche des Europäischen Rates oder eines einzelnen Landes irgendetwas gewinnen. Als die Europäische Zentralbank gegründet wurde, wurden die ersten Direktoriumsmitglieder für unterschiedlich lange Zeiträume berufen, so dass die jetzigen Mitglieder des Direktoriums nicht alle zur gleichen Zeit ausscheiden, sondern immer eines nach dem anderen. Auch ein Deutscher ist im Direktorium: Jürgen Stark, der vorher Vizepräsident der Deutschen Bundesbank war, wurde 2006 als Nachfolger des Deutschen Ottmar Issing in den engsten EZB-Führungszirkel berufen.

Präsident der Europäischen Zentralbank ist der Franzose Jean-Claude Trichet. Er folgte dem – inzwischen verstorbenen - niederländischen Gründungspräsidenten Wim Duisenberg nach.

### **Wer hat die Macht in Europa?**

Rat, Kommission, Parlament, dazu Gerichtshof und Zentralbank: Wer hat nun eigentlich die Macht in Europa? Eine solche Frage lässt sich nur in Diktaturen mit einem Satz oder gar Wort beantworten. In demokratischen Strukturen ist die Willensbildung und Entscheidungsfindung vielschichtiger. Sie spielt sich zwischen den genannten Institutionen ab. Jede hat Macht und Einfluss, die aber immer von den Entscheidungskompetenzen der anderen Institutionen auch wieder eingeschränkt werden. Das institutionelle Miteinander ist kompliziert und die Abstimmung innerhalb der jeweiligen Gremien ist es auch. Dahinter steht der Versuch, verschiedene Fragen befriedigend zu lösen.

Zum einen die, wie man große und kleine Länder angemessen an der Beschlussfassung beteiligen kann, und zwar so, dass die Großen mehr Einfluss haben, die Kleinen aber dabei nicht untergehen – wenngleich es eine ganze Reihe von EU-Staaten gibt, die insgesamt weniger Bürger haben als die deutsche Hauptstadt allein.

Zum anderen muss man die Gewichte zwischen den Institutionen austarieren. Wie viel Macht kommt dem Rat zu, in dem die nationalen Interessen direkt aufeinanderprallen, wie viel dem Europäischen Parlament, das eher nach politischen Gründen entscheidet als nach nationalen? Und schließlich: Wie viel Einfluss bekommt die Europäische Kommission, die die europäischen Interessen vertreten soll, aber natürlich auch ein bürokratisches Eigenleben entwickelt und ihre Macht sicherlich gerne ausweiten würde, wenn sie könnte.

### **Subsidiarität**

Schließlich müssen die Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und der EU andererseits verhandelt werden. Der Grundsatz der Subsidiarität, dem die EU sich verpflichtet fühlt, legt fest, dass die EU nur dann etwas entscheiden soll, wenn eine solche Regelung auf europäischer Ebene besser getroffen werden kann als von den einzelnen Nationalstaaten. Das ist beispielsweise bei Handelsfragen der Fall. Andererseits hat nicht die EU zu entscheiden, ob eine Stadt in Deutschland eine Umgehungsstraße baut.

Das ist ein klares und einfaches Prinzip – allerdings nur auf dem Papier. In der Praxis gibt es natürlich immer wieder heftige Diskussionen darüber, ob diese oder jene Frage besser auf europäischer oder auf nationaler (oder auf regionaler) Ebene gelöst werden kann.

Der Lissabonner Vertrag hat den Grundgedanken der Subsidiarität stark betont und eine Art Früh-



warnsystem geschaffen. Die Europäische Kommission übermittelt nun jeden Regelungsvorschlag nicht nur an den Rat und das Europäische Parlament, sondern gleichzeitig auch an die Parlamente der Mitgliedstaaten. Die können begründet Stellung nehmen, wenn sie das Subsidiaritätsprinzip verletzt sehen. Die Europäische Kommission muss auf diese Stellungnahme eingehen und sie berücksichtigen. Wenn mehr als ein Drittel der Parlamente gegen den Entwurf protestiert, muss er überarbeitet werden. So können die Parlamentskammern, bei uns der Deutsche Bundestag und der Bundesrat, schon Einfluss nehmen, bevor eine Regelung entsteht.

Davon unberührt bleibt das Recht der Parlamentskammern, vor dem Europäischen Gerichtshof gegen eine Regelung zu klagen, wenn sie der Auffassung sind, sie verstoße gegen den Grundsatz der Subsidiarität. Der Bundesrat hat beschlossen, eine solche Klage zu erheben, wenn auch nur ein Bundesland das wünscht. Für Berlin bedeutet das: Wenn der Senat der Meinung ist, eine europäische Regelung greife unzulässig in die Rechte des Landes Berlin ein, kann er via Bundesrat dagegen klagen.