Das quälend lange BREXIT-Verfahren und die bevorstehende Wahl zum Europa-Parlament führen dazu, dass fast täglich über Europa (womit im Weiteren die *„Europäische Union“* gemeint ist) gesprochen wird, manchmal mit Sachkunde und oftmals mit erstaunlicher Unkenntnis. Um die notwendige Diskussion über die Zukunft Europas sachkundiger verfolgen und führen zu können, möchte der nachfolgende Beitrag Grundkenntnisse über Europa vermitteln.

Inhaltsübersicht

1. Entstehung

2. Grundlagen

2.1 Werte und Ziele

2.2 Rechtsquellen der Europäischen Union

2.3 Rechtsschutz in der Europäischen Union

2.4 Unionsrecht und nationales Recht

2.4.1 Einzelermächtigung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

2.4.2 Loyale Zusammenarbeit

2.4.3 Verstärkte Zusammenarbeit

3. Institutionen

3.1 Europäisches Parlament

3.1.1 Organisation

3.1.2 Gesetzgebungsverfahren

3.1.3 Weitere Kompetenzen

3.1.4 Stellung zur Kommission

3.2 Europäischer Rat

3.3 (Minister-) Rat der Europäischen Union

3.4 Kommission der Europäischen Union

3.5 Gerichtshof der Europäischen Union

3.6 Europäische Zentralbank

3.7 Rechnungshof

4. Zuständigkeiten

5. Tätigkeitsbereiche

6. Bürgerbeteiligung

6.1 Demokratische Grundsätze

6.2 Beteiligung der Bürger

6.3 Beteiligung der nationalen Parlamente

6.4 Europäisches Parlament

6.4.1 Wahlsystem

6.4.2 Aktuelle Wahlprogramme

7. Bürgersorgen

8. Ausblick

**1. Entstehung**

Aus den Erfahrungen des unermesslichen menschlichen Leides und der materiellen Zerstörungen während des II. Weltkrieges entstand in Europa der Wunsch, schrittweise trennende Grenzen zu überwinden und gemeinsam untereinander den Frieden, die Versorgungssicherheit und den Wohlstand zu fördern. Die Verfolgung dieser Ziele führte in mehreren Schritten zur Entstehung der heutigen „Europäischen Union“.

1951 wurde mit der Gründung der „*Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*“ (EGKS) zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden ein wirtschaftlicher und militärischer Schlüsselsektor unter die Aufsicht einer von den einzelnen Mitgliedstaaten unabhängigen Vertrags-Organisation gestellt. Der EGKS-Vertrag war für die Dauer von 50 Jahren ab Ratifizierung abgeschlossen, lief deshalb 2002 aus und stand auf Antrag jedem europäischen Staat zum Beitritt offen (Art. 97 und 98 EGKS-Vertrag).

1957 erfolgte zwischen denselben Staaten die Gründung der *„Europäischen Atomgemeinschaft“* (EAG) und der „*Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“* (EWG). Beide Verträge traten am 01.01.1958 in Kraft, waren auf unbegrenzte Zeit geschlossen und standen auf Antrag jedem europäischen Staat zum Beitritt offen (Art. 205 und 208 EAG-Vertrag; Art. 237 und 240 EWG-Vertrag).

Die Aufgabe der EWG nach Art. 2 EWG-Vertrag war es,

„durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern.“

Die Tätigkeit der EWG nach Art. 3 EWG-Vertrag umfasste

„a) die Abschaffung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;

b) die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern;

c) die Beseitigung von Hindernissen für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten;

d) die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft;

e) die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;

f) die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt;

g) die Anwendung von Verfahren, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen;

h) die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist;

i) die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds, um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihrer Lebenshaltung beizutragen;

j) die Errichtung einer Europäischen Investitionsbank, um durch Erschließung neuer Hilfsquellen die wirtschaftliche Ausweitung in der Gemeinschaft zu erleichtern;

k) die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern.“

Die Aufgaben und die Tätigkeiten der EWG veränderten sich, entsprechend der weiteren Entwicklung der EWG, die kurz skizziert folgenden Verlauf nahm:

**1965** Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der EGKS, EAG und EWG (Fusionsvertrag der Europäischen Gemeinschaften), 01.07.1967 in Kraft getreten, bei Wahrung der rechtlichen Eigenständigkeit der Organisationen im Übrigen.

**1968** Vollendung der Zollunion der EWG: Abschaffung der Ein- und Ausfuhrzölle sowie Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten und Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittstaaten.

**1970** Ratsbeschluss über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Einnahmen der EWG.

**1970** Europäischen Politische Zusammenarbeit (EPZ) zwischen den EG-Mitgliedstaaten über die Kooperation in Politikfeldern, die in den EGKS-, EAG und EWG-Verträgen nicht geregelt waren, insbesondere im Bereich der Außenpolitik.

1973 Beitritt von Dänemark, Großbritannien und Irland.

**1978** Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS), 01.01.1979 in Kraft getreten.

**1979** Erste Direktwahl des Europäischen Parlaments.

1981 Beitritt von Griechenland.

**1985** Schengener Abkommen, das zur Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der beteiligten Staaten führte.

**1986 Einheitliche Europäische Akte** (EEA) zur vertraglichen Regelung der seit 1970 informell praktizierten Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ); weiter wurden Regelung zu ergänzenden Vertrags- und Politikbereichen getroffen.

1986 Beitritt von Portugal und Spanien.

1990 Integrierung der ehemaligen DDR durch deren Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland.

**1992** Vollendung des Binnenmarktes der EWG: Freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ohne Binnengrenzen

**1992 Vertrag von Maastricht** (01.11.1993 in Kraft getreten) über die „Europäische Union“ (EU), einerseits als institutioneller Rahmen der EWG, EGKS und EAG (Erste Säule), sowie andererseits als zwischenstaatliche (intergouvernementale) Zusammenarbeit ohne Übertragung von Hoheitsrechten auf den Gebieten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, Zweite Säule) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI, Dritte Säule). Der bisherige EWG-Vertrag wurde umbenannt in „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV). Inhaltlich wurden u.a. die Unionsbürgerschaft (Art. 8 ff. EGV), neue Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik (Art. 102a ff. EGV, Grundlage für die spätere Einführung des EURO) und erweiterte Befugnisse des Europäischen Parlaments (Mitentscheidungsverfahren) eingeführt.

**1994** Inkrafttreten des „Europäischen Wirtschaftsraums“ (EWR) zwischen EU und den verbliebenen EFTA-Staaten Norwegen, Island, Lichtenstein

1995 Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland.

**1997 Vertrag von Amsterdam** (01.05.1999 in Kraft getreten) führte formal zu einer Neunummerierung der Artikel des Vertrages über die Europäische Union. Inhaltlich wurden u.a. Kompetenzen im Bereich der Beschäftigungspolitik übertragen, die „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS) eingeführt, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat und Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments erweitert.

**2000 Vertrag von Nizza** (01.02.2003 in Kraft getreten) zur institutionellen Reform und zur Sicherung der künftigen Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union. Stärkung der Stimmengewichte der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten gegenüber den kleineren Mitgliedsländern. Verzicht der größeren Mitgliedstaaten auf Stellung eines zweiten Kommissars nach Erweiterung der Europäischen Union. Obergrenze für die Zahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament. Formal außerhalb des Vertrages erfolgte die Proklamation der „*Charta der Grundrechte der Europäischen Union*“.

**2002** Ablösung des DM-Bargeldes durch EURO-Bargeld im Rahmen der Realisierung der Europäischen Währungsunion zwischen 12 von 15 Mitgliedstaaten.

**2003** Entwurf des Europäischen Konvents (bestehend aus 15 Vertretern der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, 30 Mitgliedern der nationalen Parlamente, 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und 2 Vertretern der Kommission) für einen „Vertrag über eine Verfassung von Europa“: Zusammenführung der Verträge zu einem Quasi-Bundesstaat mit „Europäischem Präsidenten“, „Europäischem Außenminister“, „Europäischen Gesetzen“ und einer ausdrücklichen Kompetenzaufteilung zwischen „Europäischer Union“ und ihren Mitgliedstaaten.

**2004 Verfassungsvertrag von Rom**, mit welchem der Entwurf des Europäischen Konvents weitgehend übernommen wurde. Damit war jedoch die Integrationsbereitschaft in einigen Mitgliedstaaten überfordert (negatives Referendum in Frankreich und negative Volksbefragung in den Niederlanden), so dass die Ratifizierung des Vertrages durch die Mitgliedstaaten nicht abgeschlossen wurde.

2004 Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

2007 Beitritt von Bulgarien und Rumänien.

**2007 Vertrag von Lissabon** (01.12.2009 in Kraft getreten), durch den der gescheiterte Verfassungsvertrag von Rom in reduziertem, politisch durchsetzbarem Umfang umgesetzt und die heutige „*Europäische Union*“ als Rechtsnachfolgerin der „Europäischen Gemeinschaft“ geschaffen wurde (Art. 1 Abs. 3 EUV). Daneben besteht die „*Europäische Atomgemeinschaft*“ als rechtlich eigenständige Organisation fort. Inhaltlich sind die „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (bisher dritte Säule im Vertrag von Maastricht), die „Grundrechte-Charta“, die „Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (EMRK) und ein abschließender Katalog der Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten in das Unionsrecht übernommen worden. Weiter ist die Schaffung eines „Präsidenten des Europäischen Rates“ sowie die Übertragung des „Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ mit dem Vorsitz des EU-Außenministerrates und dem Amt des Vize-Präsidenten der Kommission sowie eine Stärkung des Europäischen Parlaments bei der Rechtssetzung erfolgt.

**2012** Friedensnobelpreis für die Europäische Union (und deren Rechtsvorgänger) wegen Förderung von Frieden, Versöhnung, Demokratie und Menschenrechte in Europa über sechs Jahrzehnte.

2019 geplanter Austritt Großbritanniens (BREXIT), entsprechend dem Ergebnis der Volksabstimmung von 2016.

**2. Grundlagen**

Die aktuellen Grundlagen der Arbeit der Europäischen Union sind geregelt im „*Vertrag über die Europäische Union*“ (EUV) in der Fassung von Lissabon und im „*Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*“ (AEUV). Im Detail werden diese Verträge durch eine Vielzahl weiterer Regelungen ergänzt, durch die ein System der Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung geschaffen worden ist.

**2.1 Werte und Ziele**

Die Entwicklung, die die Union bis zum Vertrag von Lissabon durchlaufen hat, wird deutlich durch einen Vergleich der vertraglich formulierten Werte und Ziele einerseits in den oben zitierten Art. 2 und 3 EWG-Vertrag und andererseits in den nachfolgend wiedergegebenen aktuellen Formulierungen in Art. 2 und 3 EUV.

Art. 2 EUV: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Art. 3 EUV: „(1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.

(2) Die Union bietet ihren Bürgern und Bürgerinnen einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.

(3) Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität , eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

(4) Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.

(5) In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechten Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

(6) Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind.“

**2.2 Rechtsquellen der Europäischen Union**

Das Unionsrecht besteht aus abgestuften Rechtsquellen, durch die die politischen Ziele in rechtliche Regelungen des Alltags der Unionsbürger umgesetzt werden.

Die zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen völkerrechtlichen Verträge bilden das „Primärrecht“. Dazu gehören insbesondere der „*Vertrag über die Europäische Union*“ (EUV), der „*Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*“ (AEUV), die *„Charta der Grundrechte der Europäischen Union“* (Art. 6 Abs. 1 EUV) und die *„Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“* (Art. 6 Abs. 3 EUV).

Die rechtlichen Regelungen, die zur Umsetzung der Ziele dieser Verträge erlassen worden sind, bilden das „Sekundärrecht“. Dazu gehören Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 288 AEUV). „Richtlinien“ sind Arbeitsaufträge an die Mitgliedstaaten, die diese innerhalb bestimmter Fristen mit den darin festgelegten Mindestinhalten in ihr jeweiliges nationales Recht umsetzen müssen. „Verordnungen“ wirken unmittelbar gegenüber den Bürgern und den Mitgliedstaaten, ohne dass es noch einer weiteren rechtlichen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedarf. „Beschlüsse“ sind an bestimmte Adressaten gerichtet und nur für diese verbindlich. „Empfehlungen“ und „Stellungnahmen“ sind nicht verbindlich.

**2.3 Rechtschutz in der Europäischen Union**

Die Gerichte jedes Mitgliedsstaates haben die nationalen Gesetze unter Beachtung des Unionsrechts auszulegen und anzuwenden. Daraus folgt die Verpflichtung jedes Gerichts, bei Zweifeln an der ausreichenden oder richtigen Umsetzung des Unionsrechts durch den Heimatstaat, das nationale Gerichtsverfahren auszusetzen und die europarechtliche Frage dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur verbindlichen Entscheidung vorzulegen (Vorabentscheidung, Art. 267 AEUV). Trotz diesem kompliziert erscheinenden Verfahren sind auf diesem Wege richtungsweisende Entscheidungen des EuGH ergangen, die u.a. das deutsche Arbeitsrecht zu Gunsten der Arbeitnehmer grundlegend verbessert und geprägt haben.

Von zentraler Bedeutung für den individuellen Rechtschutz des Bürgers gegenüber seinem Heimatstaat oder einem Drittstaat, der der internationalen Organisation „Europarat“ angehört, ist die „Europäische Menschenrechtskonvention“ (EMRK), die inzwischen durch 14 Protokolle ergänzt worden ist. Sie ermöglicht dem Bürger, eine Individualbeschwerde wegen Verletzung seiner Rechte aus der EMRK auch gegen seinen Heimatstaat zu erheben. Darüber entscheidet der Europarat durch die „Europäische Kommission für Menschenrechte“ und den „Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte“.

Die Europäische Union hat die Absicht, der EMRK beizutreten (Art. 6 Abs. 2 EUV). Bereits vorher werden jedoch die EMRK als allgemeine Grund
sätze des Unionsrecht angewendet (Art. 6 Abs. 3 EUV).

**2.4 Unionsrecht und nationales Recht**

2.4.1 Einzelermächtigung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Die Europäische Union verfügt nicht „von Natur aus“ über Kompetenzen, vergleichbar einem völkerrechtlich anerkannten Staat. „Nach dem *Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung* wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten“ (Art. 5 Abs. 2 EUV).

Für die Ausübung der an die Europäischen Union übertragenen Zuständigkeiten gilt das *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 5 Abs. 3 EUV). In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Union nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler
oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

„Nach dem *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus“ (Art. 5 Abs. 4 EUV). Verhältnismäßig ist eine Maßnahme, die geeignet und erforderlich ist, und deren Mittel zum angestrebten Zweck nicht außer Verhältnis stehen.

2.4.2 Loyale Zusammenarbeit

Zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gilt der völkerrechtliche Grundsatz, geschlossene Verträge sind einzuhalten. Daraus ergibt sich der Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht. In Art. 4 Abs. 3 EUV ist dieser Gedanke wie folgt formuliert:

„Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“

2.4.3 Verstärkte Zusammenarbeit

Einzelne Mitgliedstaaten haben auf den Gebieten der nicht ausschließlichen Zuständigkeit der Union die Möglichkeit, nach Maßgabe von Art. 20 EUV eine „*verstärkte Zusammenarbeit“* zu begründen, um die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken (Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV).

**3. Institutionen**

**3.1 Europäisches Parlament** (Art. 14 EUV, Art. 223 ff. AEUV)

Bereits der ursprüngliche EWG-Vertrag von 1957 enthielt Regelungen zur „Versammlung“, deren Mitglieder Abgeordnete waren, die von ihren nationalen Parlamenten entsandt wurden (Art. 137 ff. EWG-Vertrag). Nach Einführung der Direktwahl ab 1979 wurden in den folgenden Jahren die Kompetenzen des Europäischen Parlaments schrittweise erweitert.

3.1.1 Organisation

Das Europäische Parlament wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten (Art. 14 Abs. 4 EUV, aktuell Antonio Tajani). Nähere Regelungen zur Arbeitsweise und zur Bildung von Fraktionen enthält die Geschäftsordnung (Art. 232 AEUV).

3.1.2 Gesetzgebungsverfahren

Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV). Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV), auch „Mitentscheidungsverfahren“ genannt, unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament einen Vorschlag. Darüber berät das Parlament in Abstimmung mit dem Rat innerhalb vorgegebener Fristen in bis zu drei Lesungen. Erforderlichenfalls erfolgt die Einbeziehung des Vermittlungsausschusses. Das Verfahren endet mit der Zustimmung oder der Ablehnung des geplanten Rechtsaktes.

Zur Abkürzung des zeitaufwändigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wird häufig das Trilog-Verfahren durchgeführt. Dabei wird der Vermittlungsausschuss (bestehend aus Vertretern der EU-Kommission, des Rates und dem Europäischen Parlament) von Anfang an in das Gesetzgebungsverfahren einbezogen. Dieses Verfahren wird als nicht ausreichend transparent kritisiert.

3.1.3 Weitere Kompetenzen

Zustimmung

Die Zustimmung des Europäischen Parlaments ist bei grundsätzlichen Fragen erforderlich, z.B. für Beitritts- oder Austrittabkommen, Abschluss internationaler Verträge durch die EU, Erweiterung der Befugnisse der EU und Feststellung, dass ein Mitgliedstaat Grundwerte der EU verletzt.

Mitentscheidung

Die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist für die Durchführung wichtiger Politikbereiche der Verträge erforderlich, z.B. Freizügigkeit, Niederlassungsrecht, gemeinsames Asylsystem, justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit, Mindestnormen für Arbeitsbedingungen, Verbraucherschutz, Umweltpolitik und Entwicklungspolitik.

Anhörung (Konsultation)

Die Anhörung des Europäischen Parlaments ist in weiteren Fragen der europäischen Politik erforderlich.

Haushaltsrecht

Gemeinsam mit dem Rat bildet das Europäische Parlament die Haushaltsbehörde und übt die Haushaltsbefugnisse aus (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV, Art. 310 ff. AEUV).

Initiativrecht

Im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten besitzt das Europäische Parlament kein Gesetzes-Initiativrecht. Es kann jedoch die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Unionsaktes zur Durchführung der Verträge erfordern (Art. 225 AEUV).

Fragerecht

Das Europäische Parlament und seine Mitglieder haben ein Fragerecht gegenüber der Kommission (Art. 230 Abs. 2 AEUV).

Untersuchungsausschuss

Zur Erfüllung seiner Aufgaben hat das Europäische Parlament das Recht, die Einsetzung eines oder mehrerer nichtständigen Untersuchungsausschüsse zu beschließen (Art. 226 AEUV).

3.1.4 Stellung zur Kommission

Auf Vorschlag des Europäischen Rates wählt das Europäische Parlament den Präsidenten der Kommission (Art. 17 Abs. 7 EUV).

Beschließt das Europäische Parlament gegen die Kommission einen Misstrauensantrag, so legen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt nieder (Art. 234 AEUV).

**3.2 Europäischer Rat** (Art. 15 EUV, Art. 235 f. AEUV)

Er bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Europäischen Kommission. Er ist das oberste Beschlussgremium der Europäischen Union, in welchem die allgemeinen politischen Ziele und Prioritäten der Union festgelegt werden (Art. 15 EUV). Er wird von einem Präsidenten (aktuell Donald Tusk) geleitet und kommt regenmäßig zweimal jährlich zu einer Konferenz zusammen (früher Gipfelkonferenz).

**3.3 Rat** der Europäischen Union (Art. 16 EUV, Art. 237 ff. AEUV)

Er bestehend aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene (Fachminister oder deren Vertreter, daher auch „Ministerrat“ genannt), der befugt ist, für seine Regierung verbindlich zu handeln. Durch ihre Vertreter im Rat treffen die nationalen Regierungen alle wichtigen Entscheidungen. Der Rat legt die Unionspolitik in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen der Union fest und übernimmt die Koordinierung der entsprechenden mitgliedstaatlichen Politik (Art. 16 EUV).

Es gibt keine ständigen Ratsmitglieder. Vielmehr tagt der Rat in unterschiedlicher Zusammensetzung, entsprechend den jeweiligen Themen, z.B. als Agrarministerrat oder Verkehrsministerrat. Wenn keine Fragen aus einem Fachressort zu behandeln sind, tagt der Außenministerrat. Der Rat kommt in der Regel einmal pro Monat zusammen. Der Vorsitz im Rat rotiert. Jeweils ein Mitgliedstaat übernimmt ihn für jeweils 6 Monate.

Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament ist der Rat am Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union beteiligt und stellt den Haushaltsplan auf.

**3.4 Kommission** der Europäischen Union (Art. 17 EUV, Art. 244 ff. AEUV)

Die Kommission besteht aus einem vom Europäischen Rat (auf der Grundlage der Europawahlen) vorgeschlagenen und vom Europäischen Parlament gewählten Präsidenten (aktuell Jean-Claude Juncker) und pro Mitgliedsstaat aus einem Kommissar. Die Kommissare werden vom Europäischen Rat nominiert und vom Europäischen Parlament als Kollegium gewählt. Sie sind weisungsunabhängig und vertreten die Interessen der EU, nicht die ihrer Herkunftsstaaten.

Die Kommission führt Verhandlungen mit internationalen Organisationen und Drittstaaten. Sie überwacht die Einhaltung und Umsetzung der Verträge und der Rechtsakte. Ferner verwaltet sie den EU-Haushalt und führt ihn aus. Sie fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden.

Die Amtszeit der Kommission beträgt fünf Jahre. Das Europäische Parlament kann gegen die Kommission einen Misstrauensantrag annehmen, so dass die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen müssen (Art. 234 AEUV).

**3.5 Gerichtshof der Europäischen Union** (Art. 19 EUV, Art. 251 ff. AEUV)

Der Europäische Gerichtshof (EuGH), der von den Mitgliedstaaten, den Gerichten der Mitgliedstaaten, den Organen der EU und den Unionsbürgern angerufen werden kann, überwacht die ordnungsgemäße Umsetzung des Unionsrechts.

**3.6 Europäische Zentralbank** (Art. 282 ff. AEUV)

Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken, deren Währung der EURO ist, bilden das EURO-System und betreiben die Währungspolitik der Union.

**3.7 Rechnungshof** (Art. 285 ff. AEUV)

Dem Rechnungshof obliegt die Rechnungsprüfung der Union. Er besteht aus je einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat und nimmt seine Aufgaben in voller Unabhängigkeit zum Wohl der Union wahr.

**4. Zuständigkeiten**

In Art. 2 bis 6 AEUV sind die Zuständigkeiten der Europäischen Union, in Abgrenzung zu den Mitgliedstaaten, abschließend aufgeführt.

Art. 2 AEUV: Arten von Zuständigkeiten

Art. 3 AEUV: Ausschließliche Zuständigkeiten

Art. 4 AEUV: Geteilte Zuständigkeiten

Art. 5 AEUV: Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Art. 6 AEUV: Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen

Alle der Europäischen Union nicht ausdrücklich übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 1 EUV). Ergänzend vermittelt ein Blick in die Inhaltsübersicht des EUV und des AEUV einen ersten Eindruck über die Zuständigkeiten der EU.

**5. Tätigkeitsbereiche**

Die Internetseite der Europäischen Kommission (<https://ec.europa.eu/info/topics_de>) bietet zu 38 ausgewählten Themen nähere Informationen und gibt so einen Überblick über wesentliche Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union.

**6. Bürgerbeteiligung**

**6.1 Demokratische Grundsätze** (Art. 10 EUV)

Die Arbeitsweise der Europäischen Union beruht auf der repräsentativen Demokratie. Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen.

Daraus kann im Umkehrschluss die staatsbürgerliche Pflicht der Unionsbürger abgeleitet werden, sich über die Europäische Union zu informieren (z.B. durch Befassen mit dem EUV und dem AEUV) und sich auf geeignetem Wege in die Politik der Europäischen Union einzubringen.

**6.2 Beteiligung der Bürger** (Art. 11 EUV, Art. 24 AEUV)

Die Organe der Europäischen Union geben den Unionsbürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Dazu gehört die Anhörung von Betroffenen durch die Europäische Kommission und die Möglichkeit zur Durchführung einer Bürgerinitiative.

Die Unionsbürger können sich im Rahmen ihres Petitionsrechts (Art. 227 AEUV) an das Europäische Parlament oder beschwerdeführend an den vom Europäischen Parlament gewählten Europäischen Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV) wenden.

**6.3 Beteiligung der nationalen Parlamente** (Art. 12 EUV)

Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Zusammenarbeit mit der Europäischen Union bei, indem sie

a) von den Organen der Union unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union zugeleitet werden;

b) dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) beachtet wird;

c) sich im Rahmen des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Titel V AEUV) an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich (Art. 70 AEUV) beteiligen und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust (Art. 88 und 85 AEUV) einbezogen werden;

d) sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge (Art. 48 EUV) beteiligen;

e) über Anträge auf Beitritt zur Union (Art. 49 EUV) unterrichtet werden;

f) sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament beteiligen.

**6.4 Europäisches Parlament**

6.4.1 Wahlsystem

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden von den Unionsbürgern nach nationalem Wahlrecht in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Die Sitze pro Mitgliedstaat sind in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl festgelegt und betragen mindestens 6 und höchstens 96 Sitze pro Mitgliedsstaat. Deutschland stellt mit 96 Parlamentariern die größte Gruppe von Abgeordneten. Das Parlament wählt aus seiner Mitte seinen Präsidenten und sein Präsidium (Art. 14 EUV).

Bis zum Vollzug des BREXIT beträgt die Anzahl der Parlamentarier höchstens 751 (Art. 14 Abs. 2 EUV). Nach Vollzug des BREXIT werden von den bisher auf Großbritannien entfallenden 73 Parlamentssitzen 27 unter 14 Mitgliedstaaten verteilt, die bisher im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl geringfügig unterrepräsentiert waren. Die übrigen Sitze entfallen, so dass das Europäische Parlament dann nur noch höchstens 705 Parlamentarier umfasst.

Vom 23. bis 26.05.2019 findet in der Europäischen Union die neunte Direktwahl zum Europäischen Parlament statt. In Deutschland ist der Wahltermin auf den 26.05.2019 festgelegt. Das Wahlverfahren in Deutschland wird durch das Europawahlgesetz und die Europawahlordnung geregelt. (wegen Besonderheiten im Zusammenhang mit dem geplanten BREXIT siehe <https://bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019.html>). Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit Listenwahlvorschlägen. Die Reihenfolge der Bewerber auf den Listen kann vom Wähler nicht beeinflusst werden. Jeder Wähler hat eine Stimme. Das Wahlalter, um wählen zu dürfen (aktives Wahlrecht) und um sich zur Wahl zu stellen (passives Wahlrecht), beträgt 18 Jahre. Es gibt keine Sperrklausel. Die Stimmabgabe kann in dem in der jeweiligen Wahlbenachrichtigung angegebenen Wahllokal oder per Briefwahl erfolgen. Die Rechtsverhältnisse der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments sind im Europa-Abgeordnetengesetz geregelt.

6.4.2 Aktuelle Wahlprogramme

In Deutschland stehen 41 Parteien und politische Vereinigungen zur Wahl (Kurzprofile siehe <https://www.bpb.de/politik/wahlen/wer-steht-zur-wahl/287905/europawahl-2019>). Die aktuellen Wahlprogramme sind in der Regel im Internet auffindbar. Eine Hilfe für die eigene Wahlentscheidung bietet z.B. der Wahl-O-Mat der Bundeszentrale für politische Bildung (<https://www.wahl-o-mat.de/europawahl2019/>).

**7. Bürgersorgen**

*Unkenntnis über die Tätigkeit der Europäischen Union*

Wie in jedem demokratischen Staat, besteht für die Politiker eine Informationspflicht und für die Bürger die Pflicht sich zu informieren und zu beteiligen. Demokratie ist für alle Beteiligten eine Herausforderung und mühsam. Sie lebt von der offenen, argumentativen Diskussion über politische Ziele und Wege, sowie vom Respekt anderer Argumente und Personen.

*Fremdbestimmtheit durch die Europäische Union*

Tatsächlich sind es die nationalen Regierungen, die im Rat durch ihre Vertreter alle wichtigen Entscheidungen treffen (Art. 16 EUV, Art. 237 bis 243 AEUV).

*Rückgewinnung der nationalstaatlichen Kontrolle*

Die Europäische Union nimmt nur die Kompetenzen wahr, die ihr von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten ausdrücklich übertragen worden sind (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV). Die Übertragung erfolgt grundsätzlich durch völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten, die von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden müssen.

*Vereinheitlichung nur, soweit erforderlich*

Es gilt der Vorrang nationalstaatlicher Lösungen. Die Europäische Union handelt in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur wenn diese Aufgaben auf nationaler oder regionaler Ebene nicht ausreichend verwirklicht werden können (Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. 3 EUV).

*Schwerfällige Entscheidungsprozesse*

In einer Gemeinschaft von 28 gleichberechtigten Staaten erfordert die Meinungsbildung und Abstimmung mehr Zeit, als in kleineren Gemeinschaften. Von möglichen Mehrheitsentscheidungen soll nur behutsam Gebrauch gemacht werden, um die Akzeptanz der gefundenen Lösungen zu erhöhen.

*Aufgeblähter Verwaltungsapparat*

Ein wesentlicher Teil der Verwaltung entfällt auf den Sprachendienst. Aus Respekt vor den Nationalstaaten gelten in der Europäischen Union 24 gleichermaßen verbindliche Vertragssprachen (Art. 55 Abs. 1 EUV).

Die Dokumente des Parlaments werden in alle Amtssprachen übersetzt. Die Redebeiträge im Parlament werden simultan in alle Amtssprachen übersetzt (Art. 7 Beschluss des EP vom 28.09.2005 zur Annahme des Abgeordnetenstatus des EP). Dadurch wird der gleichberechtigte Zugang jedes Unionsbürgers zum Europäischen Parlament wesentlich erleichtert.

Jede Person kann sich in einer Vertragssprache an die Organe der Europäischen Union wenden und muss eine Antwort in derselben Sprache erhalten (Art. 24 Abs. 4 AEUV, Art. 41 Abs. 4 GRCh). Dadurch wird insbesondere das Petitionsrecht der Bürger wesentlich gestärkt.

*Kosten-Nutzen-Vergleich*

Die Europäische Union ist mehr als eine Freihandelszone. Vielmehr ist sie eine Wertegemeinschaft (Art. 2 EUV), die seit mehr als 60 Jahren zwischen ihren Mitgliedstaaten den Frieden sichergestellt und den Wohlstand gefördert hat.

**8. Ausblick**

Europa ist seit Gründung der ursprünglichen EWG eine Herausforderung für die Mitgliedstaaten und für die Unionsbürger. Um den notwendigen gesellschaftlichen Konsens herzustellen, bedarf es einer permanenten Diskussion über Aufgaben, Ziele, Wege und Zeitplan der Unionspolitik. Insbesondere vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen ist die europäische Einigung zu wichtig, um sie nur Politikern zu überlassen. Vielmehr müssen die Unionsbürger sich aktiv beteiligen und den politischen Prozess verantwortungsvoll mitgestalten durch Einbringung der ihnen wichtigen Themen und durch Ausübung ihrer demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten.

Da viele der anstehenden Probleme nicht durch nationalstaatliche Regelungen gelöst werden können, bedarf es eines überstaatlichen, gemeinschaftlichen Handelns auf den Gebieten, die die Mitgliedstaaten vertraglich ausdrücklich der Europäischen Union zur Regelung zugewiesen haben.

Notwendige und sachliche Kritik an der Politik der Europäischen Union ist aber danach zu differenzieren, ob die für das jeweilige Thema bestehende Kompetenz und Verantwortung bei der Europäischen Union oder bei den Mitgliedstaaten liegt. Mögliche Fehlentwicklungen sind nicht das Ergebnis falsch gesetzter Prioritäten der Europäischen Union oder einer „Brüsseler Regelungswut“ oder eines „Brüsseler Bürokratiemonstrums“, sondern zuerst das Ergebnis einer möglicherweise fehlerhaften Politik der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen Politiker. Dabei ist ergänzend zu berücksichtigen, dass in einer Gemeinschaft von (noch) 28 gleichberechtigten Mitgliedstaaten nicht jede nationalstaatliche Position durchsetzbar ist. Insoweit bilden auch hier die Diskussion und der Kompromiss das Wesen der Politik.