

07.03.2024

Weiterhin nur ein Scheinparlament. Vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2024

Die Europäische Union (EU) greift immer tiefer in das Leben ihrer Bürger ein. Hervorgegangen aus einer Wirtschaftsgemeinschaft, welche die Schaffung einer Zollunion und eines unbegrenzten Binnenmarktes als Ziele hatte, ist sie längst zu einem Gebilde mutiert, das sich anmaßt immer mehr Bereiche des gesellschaftlichen Lebens der Mitgliedsländer zu regulieren. Der in über 60 Jahren angewachsene Bestand gemeinsamer Rechtsakte, der sogenannte *Acquis communautaire*, umfasst neben den Verträgen inzwischen Tausende Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse. Die Europäische Union verfügt über einen eigenen Haushalt, einen Gerichts- und einen Rechnungshof sowie die gemeinsame Währung Euro, der in 20 ihrer 27 Mitgliedsländer Zahlungsmittel ist.

Die EU leistet sich auch ein eigenes Parlament. Dessen Abgeordnete werden alle fünf Jahre von den Bürgern direkt gewählt. Im Juni 2024 ist es wieder soweit. Doch diese Einrichtung ist für die EU-Befürworter zugleich ein Grund für Besorgnis, nehmen doch im Vergleich zu nationalen Wahlen regelmäßig bedeutend weniger Menschen an den Urnengängen teil. Europaweit waren es 2019 nur knapp über 50 Prozent. In Deutschland lag die Beteiligung bei 61,4 Prozent und damit höher als bei den vier vorangegangenen Europawahlen. Doch im Vergleich mit der Bundestagswahl im September 2021, an der sich 76,4 Prozent beteiligten, war sie weiterhin sehr niedrig.

„Eine Fassade ohne Substanz dahinter“ - Über das Ende des Spitzenkandidaten-Modells

Um dem verbreiteten Desinteresse an den Wahlen zum Europäischen Parlament entgegenzuwirken, benannten die verschiedenen politischen Richtungen erstmals 2014 Spitzenkandidaten. Sie sollten zugleich Bewerber für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission sein. Auf diese Weise versuchte man den Eindruck zu erwecken, dass es bei den Wahlen wirklich um Wichtiges gehe. Die Bürger sollten glauben, dass sie mit ihrer Stimme die Ausrichtung der EU bestimmen können.

Doch dieser 2014 künstlich inszenierte Wahlkampf - vor allem zwischen Martin Schulz, dem Kandidaten der Sozialdemokraten, und dem der Konservativen, Jean-Claude Juncker, - interessierte nur wenige, handelte es sich doch bei beiden um klassische Vertreter der europäischen Politikerkaste, die in nahezu allen Fragen übereinstimmt. Die letztlich für die Auswahl des Kommissionspräsidenten verantwortlichen Staats- und Regierungschefs ließen

sich denn auch nicht durch dieses Manöver irritieren. Sie stellten frühzeitig klar, dass sie nicht daran denken, sich in dieser Personalfrage hineinreden zu lassen. Das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament wolle man lediglich „berücksichtigen“ hieß es. Kommissionspräsident wurde dann auch Juncker, so wie es die Mehrheit der Staats- und Regierungschefs bereits vor den Wahlen verkündet hatten. Da die Partei von Juncker, die konservative Europäische Volkspartei, bei den Wahlen vorn lag, konnte es so scheinen, dass Juncker die Wahlen gewonnen hatte und deshalb Kommissionspräsident wurde. Tatsächlich hatte er aber gar nicht für das Parlament kandidiert.

Da sich so das Spitzenkandidaten-Modell bereits 2014 als bedeutungslos für die Besetzung des Kommissionspräsidenten erwiesen hatte, verzichteten bei den Wahlen 2019 denn auch einige europäische Parteien darauf, erneut Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufzustellen. Lediglich die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) und die Europäische Volkspartei (EVP) führten mit dem niederländischen Sozialdemokraten Frans Timmermans sowie dem deutschen Christdemokraten Manfred Weber einen solchen Wahlkampf. Doch selbst in ihren Heimatländern nahm kaum jemand Notiz davon. Und in den übrigen Mitgliedsländern blieben die beiden so gut wie unbekannt, standen ihre Namen doch nur in den Niederlanden bzw. im Bundesland Bayern auf den Stimmzetteln.

Konfrontiert mit dem Machtanspruch des nur im Europäischen Parlament aktiven „Wahlsiegers“ Manfred Weber von der EVP ließen es sich die Regierungschefs aber nicht nehmen, die Auswahl selbst in die Hand zu nehmen. Auf Betreiben des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron wurde Weber abgelehnt. Macron spielte schließlich den Königsmacher indem er für den Posten die damalige deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen vorschlug. Nicht der „Spitzenkandidat“ Weber wurde daher Chef der Kommission, sondern eine Politikerin die im Wahlkampf für das Europäische Parlament keine Rolle gespielt hatte.

Jetzt, fünf Jahre später, hat man das Spitzenkandidatenprinzip für die anstehende Wahl im Juni 2024 stillschweigend entsorgt, anders lässt sich das Verhalten von CDU/CSU nicht verstehen. Die Unionsparteien hatten die amtierende Kommissionspräsidentin von der Leyen bereits im Februar 2024 als Kandidatin für den im November neu zu besetzenden Vorsitz der Kommission nominiert. Die anderen in der EVP vertretenen Parteien folgten auf deren Parteitag am 7. März 2024 in Bukarest den Deutschen. Da aber Von der Leyen nirgendwo für das Europäische Parlament kandidiert, ist sie auch nicht Spitzenkandidatin einer Liste der EVP für die Wahl. Von der Leyen hat sich vielmehr bereits in ihrer Amtszeit durch eine geschickte Klientelpolitik die Unterstützung der meisten Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer für ihre erneute Kandidatur gesichert, ganz gleich ob die Regierungschefs ein Parteibuch der Konservativen, Liberalen oder Sozialdemokraten besitzen. Selbst die der neofaschistischen Partei „Gebrüder Italiens“ angehörende italienische Ministerpräsidentin Georgia Meloni sprach sich für sie aus. Auf die Haltung der Regierungschefs, und allein auf sie, kommt es am Ende an.

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) bezeichnete denn auch am 22. Februar 2024 das „Spitzenkandidaten-Modell“ nur noch als „eine Fassade ohne Substanz dahinter“. Auf dem Nachrichtenportal „[Lost in Europe](#)“ hieß es am gleichen Tag: „Die Europawahl ist schon so gut wie gelaufen. Noch bevor ein einziger Wähler seine Stimme abgegeben hat, kann sich Kommissionschefin von der Leyen einer zweiten Amtszeit sicher sein. Sie muss sich nicht mal zur Wahl stellen.“

Wer erlässt die Gesetze der Union?

Dem Europäischen Parlament wird nicht nur das Recht vorenthalten, den Kommissionspräsidenten und damit die Spitze der EU-Exekutive bestimmen zu können, es besitzt auch kein Initiativrecht, was bedeutet, dass es keine Gesetze aus seiner Mitte heraus vorschlagen kann. Es hat nicht einmal das Recht zu verlangen, dass die von ihm selbst mitbeschlossenen Richtlinien und Verordnungen überarbeitet oder aufgehoben werden.

Die Stellung des Parlaments ist daher in legislativen Fragen aufgrund der Bestimmungen der EU-Verträge schwach. Nicht einmal zur Regelung seiner eigenen Angelegenheiten ist es befugt. So liegt es nicht in seiner Kompetenz festzulegen wo es tagen will. Die unsinnige und kostenaufwändige Aufteilung auf zwei Parlamentssitze in Brüssel und Straßburg kann es nicht per Beschluss aufheben, ist sie doch vertraglich festgeschrieben.

Nun wird gesagt, dass das Parlament zwar nicht das Initiativrecht besitzt, es doch aber immerhin dem Rat im Gesetzgebungsverfahren gleichgestellt sei. Und in der Tat: Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags teilen sich beide Organe dieses Recht. Das Mitentscheidungsverfahren wurde zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in so gut wie allen Politikbereichen aufgewertet.

Wie aber ist dieses Mitentscheidungsverfahren im Einzelnen ausgestaltet? Laut Vertrag besteht es aus drei Stufen. In den beiden ersten geht es darum, Kompromisse zwischen den beiden Gesetzgebungsorganen Rat und Parlament zu erzielen. Kommt es dabei zu keiner Einigung, so hat das Parlament in der dritten Stufe das Recht, seinen Willen gegenüber Kommission und Rat durchzusetzen. Dafür benötigt es jedoch eine absolute Mehrheit der gewählten Abgeordneten. Eine solche Mehrheit ist in dem zersplitterten EP allerdings nur äußerst schwer herstellbar, setzt es sich doch traditionell aus einer Vielzahl größerer und kleinerer Fraktionen zusammen. Schon um nur einfache Mehrheiten zu erreichen, müssen regelmäßig mindestens drei, oft sogar vier Fraktionen zusammenwirken. Die Herstellung einer absoluten Mehrheit der gewählten Abgeordneten ist unter diesen Umständen fast unmöglich. Das Mitentscheidungsverfahren unter voller Ausnutzung seiner möglichen drei Stufen wird daher so gut wie nie angewendet. Das Parlament versucht stattdessen regelmäßig, seine Interessen auf dem Verhandlungsweg mit dem Rat im sogenannten

Trilogverfahren innerhalb der ersten Stufe durchzusetzen.

Am Ende der Verhandlungen wird das Trilog-Ergebnis dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt, womit das Verfahren - das sich formal immer noch im Stadium der ersten Lesung befindet - abgeschlossen wird. Konnten die Ausschüsse des Parlaments den ursprünglichen Beschluss noch ausführlich beraten und wurde er in alle EU-Amtssprachen übersetzt, so gilt das alles nicht für den im Trilog ausgehandelten Text. Dieser wird regelmäßig erst wenige Tage vor der abschließenden Parlamentsabstimmung und dann auch nur auf Englisch als Antrag weniger großer Fraktionen eingebracht. Da es sich in diesem Stadium um einen Vorschlag des Trilogs handelt der vom Rat bereits gebilligt worden ist, kann das Parlament diesen auch nicht mehr abändern. Es kann ihn nur annehmen oder ablehnen.

Mittlerweile erfolgt über 80 Prozent der EU-Gesetzgebung per Trilog. Die offizielle Gleichstellung von Parlament und Rat im Gesetzgebungsverfahren hat somit in der Praxis ein höchst undurchsichtiges Verfahren des Aushandelns hinter verschlossenen Türen hervorgebracht, das mit dem eigentlich vorgesehenen Mitentscheidungsverfahren nicht mehr viel zu tun hat.

Ein Parlament ohne Budgetrecht

Mit dem Lissabonner Vertrag wurden die Befugnisse des Parlaments in Haushaltsfragen erweitert. Nun muss auch der mehrjährige Finanzplan der Union im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens genehmigt werden. Doch bereits bei der ersten Beschlussfassung darüber, bei der Verabschiedung des Finanzplans 2014 bis 2020, musste sich das Parlament dem Rat beugen. Alles andere wäre auch eine große Überraschung gewesen, sind es nun einmal die Mitgliedsstaaten, die den Großteil des Unionshaushalts bestreiten und damit am längeren Hebel sitzen. Und so gilt weiterhin: Das Europäische Parlament verfügt nicht einmal über das Budgetrecht. Ihm fehlt also das „Königsrecht“ der Entscheidung über den Haushalt, das jedes echte Parlament in einer Demokratie auszeichnet. In den europäischen Nationalstaaten erkämpften sich die Parlamente dieses Recht bereits am Ende des 19. bzw. zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Vor allem das Fehlen dieses Rechts macht deutlich, dass das Europäische Parlament kein echtes Parlament ist.

Das Europäische Parlament als Staatenkammer

Das EP gleicht in seiner Zusammensetzung eher einer direkt gewählten, kontingentierten Staatenkammer als einem wirklichen Parlament. Dies ist auch die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts. Noch in seinem Maastricht-Urteil von 1993 hatte es die Hoffnung ausgesprochen, dass das Parlament einen wesentlichen Beitrag zur Demokratisierung der EU leisten könne. Für „entscheidend“ hielt das Gericht damals, „dass die demokratischen Grundlagen der Union Schritt haltend mit der Integration ausgebaut

werden [...].“ Nach Jahren weiterer Integration stellte das Gericht jedoch in einem weiteren Urteil von 2009 nüchtern fest: „Die Europäische Union erreicht beim gegenwärtigen Integrationsstand auch bei Inkrafttreten des Vertrags [von Lissabon, A.W.] noch keine Ausgestaltung, die dem Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie entspricht.“ Im Europäischen Parlament sahen die Bundesrichter „kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“. Es „bleibt vor diesem Hintergrund in der Sache wegen der mitgliedstaatlichen Kontingentierung der Sitze eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten.“

Ein Parlament ohne echte Parteien und Fraktionen

Im Unterschied zu den Mitgliedsstaaten gibt es auf EU-Ebene keine echten Parteien. Bei den europäischen Parteien handelt es sich vielmehr um „Parteienparteien“, um bloße Zusammenfassungen der jeweiligen konservativen, sozialdemokratischen, liberalen, grünen und linken Parteien der einzelnen Staaten. Dem entsprechend sind auch die Fraktionen im Parlament nur lose Zusammenschlüsse. Sie kennen keine mit den Regeln nationaler Parteien vergleichbare Fraktionsdisziplin. Die in den Ausschüssen gestellten Änderungsanträge verantworten nur die einzelnen Parlamentarier. Und so kommt es häufig vor, dass sich die Anträge von Abgeordneten derselben Fraktion widersprechen. Und auch im Plenum des Parlaments stimmt fast keine Fraktion geschlossen ab.

Die Europäische Union ist als Staatenbündnis eine supranationale Organisation unabhängiger Länder. Unabdingbar ist und bleibt daher in ihr die zentrale Rolle der Mitgliedsstaaten und damit des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs bzw. des Rats der sich aus den einzelnen Fachministern zusammensetzt. Die Kommission ist von diesen Gremien und nicht vom Europäischen Parlament abhängig. Vorstellungen von einer Demokratisierung der Union durch die Schaffung eines einflussreichen Parlamentssystems, wie es auf nationalstaatlicher Ebene existiert, müssen daher Illusion bleiben.

Der Artikel erschien im Magazin "[Hintergrund](#)", Ausgabe 5/6 2024