

4. Politische Partizipation und Parlamentarismus im EU-Mehrebenensystem

MARTIN GROSSE HÜTTMANN

Form und Funktion der politischen Partizipation in der Europäischen Union unterscheiden sich in mancherlei Hinsicht von der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in »normalen« politischen Systemen. Die EU ist kein Staat im klassischen Sinne, aber auch keine Internationale Organisation (z.B. Vereinte Nationen), sondern ein »Mehrebenensystem«, welches sich aus 27 einzelnen Mitgliedstaaten zusammensetzt, die in vielen Bereichen (z.B. Währungs- oder Energiepolitik) eine aufeinander abgestimmte bzw. von Brüssel aus koordinierte Politik verfolgen. Dass dies häufig nur unter Mühen – wenn überhaupt – gelingt, zeigt die seit Frühjahr 2010 sich verschärfende Euro- und Staatsschuldenkrise und die Probleme der Euro-Staaten, sich auf Maßnahmen zur »Rettung« des Euro zu verständigen. Im vorliegenden Beitrag soll gezeigt werden, ob und wie politische Partizipation in einem »Mehrebenensystem« gelingt bzw. wo sie an ihre Grenzen stößt. Wir verwenden dabei einen breiten Begriff von »Partizipation«, der die Teilhabe der individuellen Bürger in der EU-Politik genauso umfasst wie die Mitwirkung und Kontrolle der Brüsseler Entscheidungen durch die einzelnen Parlamente in den EU-Staaten und die wichtige Rolle, die dem Europäischen Parlament in Straßburg bzw. in Brüssel zukommt.

»Partizipation im EU-Mehrebenensystem« – eine Begriffsklärung

Beim Begriff Partizipation lassen sich zwei Dimensionen unterscheiden (vgl. Schultze 2011: 437): Zum einen besitzt der Begriff eine instrumentelle bzw. zweckrationale Bedeutung, das heißt, man kann Partizipation verstehen als ein Mittel zur Erreichung eines politischen Zweckes. Die Partizipation im Sinne der Teilnahme an den alle fünf Jahre stattfindenden Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) verfolgt das Ziel, den Bürgerinnen und Bürger durch ihre Stimmabgabe die Möglichkeit zu geben, direkt und unmittelbar Einfluss zu nehmen auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Dies schafft eine Form der direkten Legitimation der vom EP künftig mitverantworteten EU-Politik. Da das Europäische Parlament das einzige, direkt gewählte Organ der EU ist, sind die Europa-Wahlen die Gelegenheit, der Europäischen Union eine gesamteuropäische Legitimation zu vermitteln. Da jedoch seit 1979, als das Europäische Parlament zum ersten Mal direkt gewählt worden ist, die Wahlbeteiligung in allen Mitgliedstaaten der EU kontinuierlich gesunken ist und sie bei der letzten Europawahl im Jahre 2009 in einigen Mitgliedstaaten unter die 30-Prozent-Marke gesunken ist, wird der Anteil dieser Form der Partizipation eher als gering angesehen (Abb. 2).



Abb. 1 »Die Generalprobe«

© Heiko Sakurai, 8.6.2009

Neben dem instrumentellen Charakter von Partizipation steht das normative Verständnis von Partizipation; der Begriff »normativ« bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die politische Teilhabe der Bürger ein Wert an sich darstellt und Partizipation in einem demokratischen politischen System und in einer liberalen Gesellschaft in diesem Sinne etwas Wünschenswertes und auch Selbstverständliches darstellt und zur Stabilität von System und Gesellschaft beiträgt.

Es lassen sich nicht nur unterschiedliche Ziele, sondern auch Formen der politischen Partizipation unterscheiden (vgl. Schultze 2011): Partizipation ist entweder in der Verfassung festgeschrieben wie bei allgemeinen Wahlen, die über die Zusammensetzung im Parlament und damit über die Wahl einer neuen Regierung bestimmen oder bei Referenden, bei denen die Bürgerinnen und Bürger nur zu bestimmten Sachfragen ein Votum abgeben; dazu gehört auch das Streikrecht, sofern es in der Verfassung festgeschrieben ist (»verfasste Partizipation«). Davon zu unterscheiden sind »unkonventionelle« Formen der Partizipation, die nicht in der Verfassung festgeschrieben sein müssen wie etwa Bürgerinitiativen, wilde Streiks oder Hausbesetzungen, sofern sie politische Ziele verfolgen. Diese unterschiedlichen Formen der politischen Partizipation lassen sich in allen EU-Staaten – abhängig von der politischen Kultur und ihrer »gelebten« und »geschriebenen« Verfassung beobachten; aber auch die Europäische Union und »Brüssel« als Ort, an dem wichtige politische Entscheidungen getroffen werden, ist immer wieder von Streiks der europäischen Bauern oder von Tierschützern, die vor dem Gebäude der EU-Kommission für ihre Forderungen demonstrieren oder den Brüsseler Verkehr lahmlegen, betroffen.

Im Sommer 2011 hat sich aber auch gezeigt, dass die Eurokrisenpolitik und die damit einhergehende rigide Sparpolitik in den strauchelnden Euro-Staaten massenhaft, vor allem auch junge Menschen auf die Straße getrieben haben, um gegen Kürzungen zu demonstrieren, die ihre Regierungen aufgrund des Drucks von

der »Troika« (Experten von EU-Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds, IWF) und anderer europäischer Regierungen angekündigt und teilweise schon umgesetzt haben. Die friedlichen Demonstrationen und Zeltlager auf den großen öffentlichen Plätzen in Madrid, Barcelona und in Athen haben wochenlang die Nachrichten bestimmt; auch diese Formen lassen sich als unkonventionelle politische Partizipation verstehen – ein Problem bestand freilich darin, dass nicht immer klar war, gegen wen sich die Demonstranten auflehnten (Mg). Das Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL fragte deshalb: »Kann man gegen die Schulden protestieren?« (Der Spiegel 25/2011, S. 49).

Unterschiedliche Formen der politischen Partizipation sind auch in der Europäischen Union zu beobachten; dazu gehören etwa Online-Debatten und Internet-Konsultationen, das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und vieles mehr. Eine Besonderheit – im Unterschied zur nationalen Politik – besteht darin, dass die EU als »Mehrebenensystem« zu verstehen ist und deshalb auch auf unterschiedlichen Ebenen Partizipation stattfinden kann.

Politik und Partizipation im EU-Mehrebenensystem

Die Europäische Union wird in der EU-Forschung als »Mehrebenensystem« beschrieben; diese Bezeichnung hat sich inzwischen eingebürgert, weil damit deutlich gemacht werden kann, dass die Europäische Union und die nationalen politischen Systeme ganz eng miteinander verwoben und verflochten sind – wie eine »russische Puppe«, die sich aus verschiedenen Puppen, die ineinander gesteckt werden, zusammensetzt, so bildet gewissermaßen die Europäische Union die äußerste Hülle des Mehrebenensystems, dann kommen die 27 nationalen politischen Systeme, dann die Regionen bzw. die Länder wie Baden-Württemberg oder Sachsen und schließlich auch die Kommunen. Politik, die in Brüssel von der EU beschlossen wird, wirkt sich in den meisten Fällen bis auf die unterste Ebene aus.

Beim Beispiel der EU-Feinstaubrichtlinie lässt sich dies veranschaulichen. Während die Grenzwerte und Richtlinien vom Ministerrat, das ist das Vertretungsorgan der Regierungen der EU-Staaten, in Brüssel festgelegt worden sind, müssen aus der EU-Richtlinie erst ein nationales Gesetz abgeleitet werden, ehe in Stuttgart oder in Tübingen von der Kommunalverwaltung entsprechende Verkehrszonen und Verbotsschilder aufgestellt werden können. Der Begriff »Mehrebenensystem« macht aber nicht nur anschaulich, dass von oben nach unten »durchregiert« werden kann, sondern dass alle politischen Ebenen an der Entscheidung häufig schon im Vorfeld beteiligt sind. Das Konzept des »Mehrebenenregierens« (engl.: »Multi-level governance«) ist kennzeichnend für die Europäische Union. »Mehrebenenregieren« heißt also auch, dass den Regierungen, Bürgern, Parlamenten, Verbänden, Lobbyisten und der Zivilgesellschaft im Prinzip unterschiedliche »Kanäle« offen stehen, über die sie ihre Interessen einbringen können.



Abb. 2 Wahlbeteiligung bei den Europawahlen im Jahre 2009 – einzelne Länder haben Wahlpflicht: Belgien, Griechenland, Italien, Luxemburg und Zypern. © dpa-Infografik

Ein international erfolgreiches Automobilunternehmen aus Baden-Württemberg wird zum Beispiel den Kanal zur Interessenvermittlung nutzen, von dem es sich den größten Erfolg verspricht – das kann die Landesregierung in Stuttgart sein oder die Bundesregierung in Berlin, aber auch die Europäische Kommission in Brüssel oder der einzelne Abgeordnete im Europäischen Parlament, der als Berichterstatter an der EU-Richtlinie zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von Pkws mitarbeitet.

Ein Problem der Partizipation in der Europäischen Union besteht in der Zerteilung von Kompetenzen auf der einen Seite und der Organisation der politischen Verantwortlichkeit auf der anderen: Dass die politischen und rechtlichen Kompetenzen mehr und mehr von den Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene übertragen worden sind und inzwischen fast jedes Politikfeld in irgendeiner Art und Weise von der EU-Rechtssetzung betroffen ist und die politische Verantwortung jedoch weiterhin auf der nationalen Ebene verankert ist, führt zu der Frage, wie Entscheidungen der EU demokratisch legitimiert sind (vgl. Magnette 2003).

In der Öffentlichkeit und vor allem in den Europa-Wissenschaften wird seit den 1990er-Jahren darüber diskutiert, wie das sogenannte Demokratiedefizit der EU abgebaut werden kann (vgl. Abels u. a. 2010). Der Begriff unterstellt, dass die EU – verglichen mit »normalen« politischen Systemen – ein geringeres Maß an demokratischer Legitimität vorzuweisen habe, weil das Europäische Parlament, trotz der politischen Stärkung seiner Kontroll- und Mitwirkungsrechte in den vergangenen Jahrzehnten, noch immer kein »richtiges« Parlament sei. Wenngleich das Europäische Parlament zuletzt durch den im Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon gestärkt wurde und nun in fast allen Politikfeldern mitentscheiden kann, werden in der Öffentlichkeit immer noch Zweifel an der Legitimation der EU geäußert.

Das Straßburger Parlament hat jedoch die neuen Rechte – kaum dass der Vertrag in Kraft getreten ist – sogleich genutzt und der Europäischen Kommission und dem Ministerrat (dort sind die Regierungen der EU-Staaten vertreten) eine politische Schlappe beschert, als die Abgeordneten im Europäischen Parlament bei der Abstimmung über das sogenannte SWIFT-Abkommen zum Jahresbeginn 2010 mit einer Mehrheit dagegen gestimmt haben, sodass es neu verhandelt werden musste. Dieses Abkommen regelt den Austausch von Kontodaten mit Drittstaaten, wie etwa den USA; das Abkommen spielt eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, weil durch die Überwachung der Kontobewegungen, so das Argument der US-Administration, auch die Täter aufgespürt werden können. Nach Ansicht der EU-Parlamentarier entsprach der Datenschutz jedoch nicht den eu-



Abb. 3 »Barrosos Autorität«

© Heiko Sakurai, 20.6.2009

europäischen Standards. Der Vertrag von Lissabon hat darüber hinaus eine Reihe weiterer Veränderungen gebracht, die die Demokratie in der EU und die Möglichkeiten der politischen Partizipation deutlich verbessert haben.

Der neue EU-Vertrag wagt mehr Demokratie und Partizipation

Der im Dezember 2009 nach langem Hin und Her in Kraft getretene Vertrag von Lissabon hat der Demokratie sogar ein eigenes Kapitel (»Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze«) gewidmet (M 1). In Artikel 10 des EU-Vertrags steht der schlichte Satz: »Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie«. Wenige Zeilen später ist zu lesen, dass die EU auch dem Prinzip der »partizipativen Demokratie« verpflichtet ist, wenn sie den Bürgern der EU eine direkte und unmittelbare Rolle in den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union zuweist: »Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes bedarf, um die Verträge umzusetzen« (Art. 11, Abs. 4 EU-Vertrag) (M 3).

Das Europäische Parlament – durch den Vertrag politisch gestärkt

Der Vertrag von Lissabon hat dem EU-Parlament – wie andere Vertragsänderungen in der Vergangenheit auch schon – neue Mitwirkungsrechte in zusätzlichen Politikfeldern beschert. Es ist nun in fast allen Bereichen ein dem Ministerrat ebenbürtiger Mitspieler. Das Europäische Parlament ist an der Ernennung des Kommissions-Präsidenten direkt beteiligt und es wählt den Europäischen Bürgerbeauftragten (»Ombudsman«). Wichtig für die Parlamentspraxis sind auch die stärkeren Kontrollrechte des EP bei der Aufstellung des EU-Haushalts – über die Kontrolle des Haushaltes kann das Parlament auch inhaltlich Einfluss nehmen, wenn es sich zum Beispiel für eine Umschichtung der Mittel im Haushalt von der Agrarpolitik zur Bildungspolitik stark macht. Auch bei Internationalen Übereinkommen, etwa bei Wirtschafts-

abkommen mit Drittstaaten, kann das Parlament nun seinen Einfluss geltend machen. Da die Europäische Union mit dem Projekt »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« mehr und mehr eine eigenständige Justiz- und Innenpolitik verfolgt, soweit sie eine grenzüberschreitende Dimension annimmt (z. B. Harmonisierung des Asylrechts in den EU-Staaten), ist das EP auch hier ein Wächter der Bürgerrechte. Sein »neues Selbstbewusstsein« (Kietz/Ondarza 2010) hat das Parlament schon bald nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags demonstriert, z. B. bei den Verhandlungen über den neuen Europäischen Auswärtigen Dienst mit der neuen Hohen Repräsentantin für die EU-Außenpolitik, Catherine Ashton. Hier machte das EP erfolgreich Druck und konnte viele seiner Forderungen durchsetzen; das EP war an den Details der Statuten beteiligt, weil es hier um Personal- und Finanzfragen ging. Trotz dieser neuen Kontrollrechte hat es das EP schwer, als »richtiges« Parlament wahrgenommen zu werden, weil die nationalen Medien nicht annähernd so ausführlich über die

Parlamentsarbeit in Brüssel oder Straßburg berichten wie über die Abgeordnetenarbeit in Berlin oder Stuttgart oder Hamburg. Die Wahlen zum Europäischen Parlament werden deshalb von den Bürgerinnen und Bürgern in der Mehrzahl der EU-Staaten als eher weniger wichtige Wahlen (»second order elections«) angesehen; bei den letzten Europawahlen 2009 war die Wahlbeteiligung in vielen Staaten weit unter die 50 Prozent-Marke gefallen. Es wird sich zeigen, ob bei den nächsten Wahlen im Jahr 2014 das Europäische Parlament aus dem Schatten heraustreten und der Bevölkerung in den EU-Staaten seine wahre Rolle als Mitgesetzgeber in der EU vermitteln kann.

Eine weitere Neuerung sind die Rechte, die der Vertrag den mitgliedstaatlichen Parlamenten im Rahmen der »Subsidiaritätskontrolle« zuschreibt; in der Politikwissenschaft wird aufgrund der parlamentarischen Zusammenarbeit und Koordination zwischen den unterschiedlichen politischen Entscheidungsebenen von einem »Mehrebenenparlamentarismus« (Maurer 2002, 2009; Abels/Eppler 2011) gesprochen.

Die »Subsidiaritätskontrolle« durch die Parlamente in den EU-Staaten

Im Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft getreten ist, wurde zum ersten Mal das »Subsidiaritätsprinzip« verankert. Der Begriff stammt aus dem Lateinischen (subsidium = Hilfe); er spielt in der Philosophie und der Katholischen Soziallehre eine wichtige Rolle, weil er prinzipiell der kleinsten sozialen oder politischen Einheit (z. B. der Familie oder der Kommune) die Erledigung von Aufgaben zuschreibt; denn vor Ort, so die Logik des Prinzips, wüssten die Menschen am besten, was zur Lösung von Problemen notwendig sei.

Das Subsidiaritätsprinzip soll in der Europäischen Union als politische Richtschnur dienen für die Frage, wann ein Problem von der EU gelöst werden soll, weil die Mitgliedstaaten damit überfordert sind und die Europäische Union durch gemeinsames Vorgehen mehr Aussicht auf Erfolg hat: Eine rein deutsche oder dänische »Klimapolitik« ist unsinnig, weil eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes in Deutschland oder Dänemark im globalen Maßstab kaum Wirkung erlangen wird. Hier ist es offensichtlich, dass die Europäische Union gemeinsam handeln und andere Staaten wie die USA oder China ins Boot holen muss.

In der Theorie leuchtet das Prinzip ein, in der Praxis ist die Entscheidung, wann ein Problem eher auf der unteren politischen

Ebene besser aufgehoben ist als auf der nächst höheren nicht so eindeutig – denn große Staaten wie Deutschland oder Frankreich können viele Aufgaben (z.B. Forschungspolitik) im Notfall auch alleine besser stemmen als kleine und ökonomisch weniger starke Staaten wie Malta oder Portugal.

Das Subsidiaritätsprinzip wirkt also in zwei Richtungen: zum einen kann es als Begründung für ein politisches Handeln der EU herangezogen werden und zum anderen lässt es sich aber auch als Argument nutzen, um die EU von einem Tätigwerden abzuhalten, weil gesagt wird, die Mitgliedstaaten können es selbst besser. In Deutschland spielt vor allem die zuletzt genannte Lesart eine wichtige Rolle:

Das Subsidiaritätsprinzip wird hier häufig als ein Stoppschild oder als Rückversicherung angesehen, um ein »unkontrolliertes« Tätigwerden der Europäischen Kommission zu verhindern.

Der Vertrag von Lissabon hat mit dem »Frühwarnmechanismus« ein Verfahren eingeführt, das den Parlamenten in den EU-Staaten die Aufgabe des Subsidiaritätswächters zuschreibt. Damit sind die nationalen Parlamente zum ersten Mal unmittelbar und schon in einer ganz frühen Phase in die EU-Rechtsetzung eingebunden. Bislang waren – und das sind sie noch heute – die Parlamente erst am Ende, wenn »Brüssel« nach langwierigen Verhandlungen eine Richtlinie beschlossen hat, zum Zuge gekommen.

Jede EU-Richtlinie wird erst dann rechtswirksam, wenn sie in allen 27 EU-Mitgliedstaaten von den dortigen Parlamenten (in Deutschland also von Bundestag und Bundesrat und auch von den Landtagen in Stuttgart oder Schwerin) in ein nationales Gesetz »übersetzt« worden sind und von den Behörden in Deutschland, Polen oder Schweden angewendet werden. Die Europäische Union hat keinen eigenen Verwaltungsunterbau und nutzt die Bürokratie in den Mitgliedstaaten – auch dies ein Beispiel für die besondere Form des »Mehrebenen-Regierens« in der Europäischen Union. Die Praxis des Frühwarnsystems sieht so aus, dass die Europäische Kommission, die als »Motor der Integration« den Anstoß für jede rechtliche Einzelmaßnahme geben muss, jeden Entwurf und jedes Papier nicht nur an die anderen Mitspieler, das sind der Ministerrat und das Europäische Parlament, in der EU verschickt, sondern zeitgleich an alle Kammern der mitgliedstaatlichen Parlamente. Da dies in der Regel auf elektronischem Wege geschieht, ist dies kein allzu großer bürokratischer Aufwand. Die Verwaltungen in den Parlamenten müssen diese Mengen an Papier – der Deutsche Bundestag bekommt auf diesem Wege tausende von Dokumenten übermittelt – sortieren und einer ersten Bewertung unterziehen.

Manche Vorhaben der EU sind für die Abgeordneten nicht von Interesse, andere dagegen sehr. Die als relevant erachteten Vorhaben der EU werden dann den zuständigen Fachausschüssen und dem Europa-Ausschuss im Bundestag zur weiteren Bearbeitung zugeleitet. Das geschieht parallel in allen anderen EU-Staaten. Insgesamt arbeiten etwa 10.000 Abgeordnete in den entsprechenden Kammern der nationalen Parlamente und sind nun – im Prinzip – zusätzlich zu ihren alten Aufgaben noch mit der »europäischen« Aufgabe betraut zu prüfen, ob die EU-Kommission aus ihrer Sicht sich in Bereiche einmischt, die nach dem Subsidiari-



Abb. 4 Manuel José Barroso, EU-Kommissionspräsident, nach seiner Wiederwahl mit den 26 weiteren Kommissaren. Vor ihrer Ernennung muss die Kommission vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Dabei wurde an mehreren Kandidaten Kritik wegen ihrer mangelnden inhaltlichen Kompetenz geäußert. Der Vorsitzende der sozialdemokratischen Fraktion S&D, Martin Schulz, kündigte zudem an, das Parlament werde sein Zustimmungsvotum für die Kommission nur dann geben, wenn diese zuvor zusichere, dass sie während ihrer Amtszeit alle Gesetzesinitiativen des Parlaments aufgreifen werde. Das Initiativrecht für EU-Rechtsakte liegt formal ausschließlich bei der Kommission. © European Union 2009, PE-EP

tätsprinzip allein den nationalen Parlamenten vorbehalten sind. Um noch schneller reagieren zu können, haben einige Parlamente, etwa der Bundestag und auch der Landtag von Baden-Württemberg, eigene Büros als »Horchposten« in Brüssel eingerichtet, damit sie noch früher über Maßnahmen und Überlegungen, die in der Kommission angestellt werden, informiert sind.

Die Parlamente sollen jedoch nicht nur die EU-Kommission kontrollieren, sondern vor allem »ihre« Regierungen, wenn diese in Brüssel sich mit den anderen Regierungsvertretern treffen und Beschlüsse fassen, die zu Hause auf Widerstände treffen würden, aber dem heimischen Publikum als ein »Diktat aus Brüssel« verkauft werden können, das man – trotz heftigen Widerstandes – nicht habe verhindern können.

Bei der Kontrolle der nationalen Europapolitik unterscheidet sich die parlamentarische Praxis in den EU-Staaten zum Teil sehr deutlich. Alle Kammern der nationalen Parlamente haben zwar inzwischen für EU-Angelegenheiten spezialisierte Ausschüsse, die die Hauptarbeit der Kontrolle der Regierungen übernehmen. Der Begriff »Kontrolle« sollte dabei nicht zu eng gesehen werden, denn in parlamentarischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland kann sich die Regierung in der Regel auf die Unterstützung ihrer Fraktionen im Bundestag verlassen – in politischen Systemen wie etwa in Skandinavien gibt es häufig Minderheitenregierungen und »Regenbogen-Koalitionen« wie in Finnland, die sich von Abstimmung zu Abstimmung ihre Mehrheiten organisieren und auch in Europafragen immer wieder Kompromisse eingehen müssen. So musste etwa der im April 2011 gewählte finnische Ministerpräsident Jyrki Katainen die Sondierungsgespräche mit den europaskeptischen Vertretern der »Wahren Finnen« aussetzen, um die Zustimmung des zuständigen Ausschusses im Parlament einzuholen, sodass er auf dem EU-Gipfel am 16. Mai 2011 der Hilfe für das schwächelnde Euro-Mitglied Portugal überhaupt zustimmen konnte. In Dänemark und Österreich ist die europapolitische Kontrolle der eigenen Regierung streng, in den anderen EU-Staaten beschränkt sich die Überwachung in der Regel auf Informationen im Vorfeld oder im Anschluss an wichtige EU-Entscheidungen.

Mit dem »Frühwarnsystem« kommt also auf die nationalen Parlamente eine neue Aufgabe zu: Die EU-Kommission hat im Juni 2011 einen Bericht vorgelegt, in dem sie die ersten Erfahrungen mit dem neuen System zusammengetragen hat (Europäische Kom-

mission 2011). Neben diesem Verfahren existiert seit 2006 parallel ein sogenannter »Politischer Dialog« zwischen EU-Kommission und den nationalen Parlamenten. Hier hat sich die Kommission unter ihrem Präsidenten José Manuel Barroso dazu verpflichtet, die Forderungen der mitgliedstaatlichen Parlamente ernst zu nehmen und, soweit dies möglich ist, in der eigenen Arbeit zu berücksichtigen. Dies ist also auch eine Art »Frühwarnsystem«, nur ist es eher informell angelegt und rechtlich nicht bindend. In ihrem Bericht hat die Kommission beide Formen der Kommunikation aufgearbeitet: Nach eigenen Angaben hat die EU-Kommission im Jahre 2010 insgesamt 387 Stellungnahmen von den mitgliedstaatlichen Parlamenten übermittelt bekommen; das war im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme von knapp 60 Prozent.

Die mitgliedstaatlichen Parlamente nutzen nach der Analyse der EU-Kommission das neue Instrument unterschiedlich häufig. Hier gibt es offensichtlich einen Zusammenhang zwischen der Stellung eines Parlaments oder einer Kammer im nationalen System und der Häufigkeit der Nutzung des »Politischen Dialogs« oder des »Subsidiaritätsmechanismus«. Ist das Parlament oder die Kammer eher schwach, bietet die europäische Ebene neue und zusätzliche Möglichkeiten, sich bei der eigenen Regierung oder auch in Brüssel politisch Gehör zu verschaffen.

Die Europäische Bürgerinitiative – ein neues Instrument, um Themen zu setzen

Die »Europäische Bürgerinitiative« (EBI) wurde erst in der Schlussphase der Verhandlungen des EU-Verfassungskonventes, der im Juli 2003 das Ergebnis seiner Beratungen vorlegte, eingefügt. Der Verfassungsentwurf des Konventes war dann wiederum die Vorlage für den Vertrag von Lissabon, der nach langem Hin und Her schließlich im Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Die EBI ist ein Instrument, mit dem den Bürgerinnen und Bürgern der EU-Staaten die Möglichkeit gegeben werden soll, selbst »initiativ« zu werden: Sie können, wenn innerhalb von 12 Monaten mindestens eine Million Unterschriften aus mehreren EU-Staaten gesammelt werden konnte, die EU-Kommission, welche in der Rechtsetzung das Initiativrecht besitzt, zu der Vorlage eines Gesetzes auffordern. Die Details sind nicht im EU-Vertrag festgeschrieben, sondern in einer Verordnung vom 16. Februar 2011; die Kommission ist im Moment noch dabei, die letzten Fragen etwa in Bezug auf die technische Umsetzung (z. B. Online-Registrierung) zu klären. Dieses neue Instrument ist nicht zu verwechseln mit einem Referendum oder einer Volksabstimmung, wie wir es aus der Schweiz, dem Musterbeispiel der direkten Demokratie, kennen. Der Anspruch und Ansatz der Europäischen Bürgerinitiative ist sehr viel bescheidener – sie soll den Bürgern nur die Möglichkeit geben, die Kommission auf Themen aufmerksam zu machen, die nach Ansicht derjenigen, die hier initiativ geworden sind, ein Problem darstellen, für das eine gesamteuropäische Lösung notwendig ist. Im Unterschied zu Petitionen (»Beschwerden«), die schon nach dem alten Vertrag an das Europäische Parlament gerichtet werden konnten, ist die EBI die direkte Aufforderung an den EU-Gesetzgeber, tätig zu werden. Die EU-Kommission gibt sich in



Abb. 5 »Alles unter Kontrolle«

© Burkhard Mohr, 14.4.2010

einem Infoblatt zuversichtlich, dass das neue Instrument, das erst ab dem April 2012 wirksam wird, die Demokratie bereichern werde: »Mit der Bürgerinitiative erhält die öffentliche Debatte (...) mehr Raum. Die Bürger können sich dank dieses Instruments der partizipativen Demokratie intensiver am demokratischen Leben der Union beteiligen« (Europäische Kommission 2010: 3). Es wurde zwar auch viel Kritik an dem neuen Instrument geübt, aber es wird künftig für die politische Partizipation der Bürger als zusätzlicher Kanal der Interessenvermittlung wichtig werden. Und es könnte die Rolle von allgemeinen Interessen gegenüber einer mächtig erscheinenden Lobby in Brüssel stärken.

Interessenvertretung und Lobbying in der EU

Brüssel gehört neben Washington zu den Städten auf der Welt, in denen pro Quadratmeter die größte Zahl an Interessenvertreter oder Lobbyisten versammelt sind. Die genaue Zahl kennt niemand, aber es sind mehrere zehntausend Vertreter aus ganz unterschiedlichen Bereichen – Wirtschaftsverbände auf der einen Seite, aber auch Verbrauchergruppen auf der anderen Seite –, die alle versuchen, auf unterschiedliche Art und Weise, die Kommission oder andere Institutionen in Brüssel von ihrem Anliegen zu überzeugen. Da die »ear time« der Kommissionsbeamten und der Abgeordneten im Europäischen Parlament begrenzt ist, haben diejenigen Interessenvertreter die besten Chancen gehört zu werden, welche sich zu europäischen Dachverbänden zusammengeschlossen haben und deutlich machen können, dass bestimmte Regelungen nicht nur speziell deutsche Unternehmen betreffen, sondern in anderen EU-Staaten auch zum Tragen kommen. Lobbying ist ein hartes Geschäft und wird – häufig zu recht – auch von vielen Beobachtern und Bürgern sehr kritisch gesehen. Einerseits sieht sich die EU wie auch der Deutsche Bundestag verpflichtet, dem Allgemeinwohl zu dienen und die Gesetze so zu formulieren, dass sie diesem Ziel förderlich sind. In der Praxis sind die Abgeordneten und Kommissionsbeamten aber häufig nur dann in der Lage, technisch und handwerklich gute Gesetze zu formulieren, wenn sie auf Informationen der Interessengruppen zurückgreifen – der Grat, den sie dabei beschreiten, ist freilich schmal und eine kritische Öffentlichkeit

muss immer wieder prüfen, ob wirklich Einzelinteressen mehr Gewicht beigemessen wird als den Interessen der Allgemeinheit. Wenn der Eindruck entsteht, dass die Interessen eines Industriezweiges dominieren, dann regt sich zu Recht in der Öffentlichkeit, in den Medien, aber auch im Europäischen Parlament entsprechender Widerstand. Dies war zum Beispiel zu beobachten bei den langwierigen Verhandlungen um die Neugestaltung der europaweiten Lebensmittelkennzeichnung; das von den meisten Verbraucherschützern bevorzugte Modell der »Ampel« scheiterte am Ende. Die Lebensmittelindustrie war durch den massiven Einsatz von Geld und Personal, so die Kritik auch im Europäischen Parlament, in dieser Frage vor kurzem als »Sieger« hervorgegangen (| M10 | – | M13 |); in anderen Fällen kommt wieder die »Gegenseite« zum Zug.

Fazit

Die Ausführungen haben zeigt, dass die »Bürgermacht« (Roth 2011) im Mehrebenensystem der Europäischen Union durch unterschiedliche Instrumente gestärkt worden ist – nun kommt es freilich darauf an, dass diese potentielle Macht verantwortungsvoll genutzt wird und der Politik der Europäischen Union eine ähnlich hohe Aufmerksamkeit in den Medien, in der Politik und in der Bevölkerung zukommt, wie dies für die nationale Politik selbstverständlich ist. Spätestens die Euro- und Staatsschuldenkrise macht deutlich, dass die Zukunft der Demokratie in Europa abhängig ist von einer Politik, die Verantwortung auf allen Ebenen des Mehrebenensystems wahrnimmt (vgl. Große Hüttmann/Knodt 2011).

Literaturhinweise

Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.) (2011): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Zukünftige Funktionen von Parlamenten im EU-Mehrebenensystem, Baden-Baden (im Erscheinen).

Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Träsch, Jennifer (2010): Zum »Demokratiedefizit« der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt, in: Der Bürger im Staat, Heft 3, S. 256–266.

Europäische Kommission (2010): Europäische Bürgerinitiative, MEMO/10/683, Brüssel, den 15. Dezember 2010.

Europäische Kommission (2011): Bericht der Kommission: Jahresbericht 2010 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, Brüssel, den 10.6.2011, KOM(2011) 345 endgültig.

Große Hüttmann, Martin (2005): Vom abstrakten zum konkreten Systemgestalter: Die Rolle des Europäischen Parlaments in den Regierungskonferenzen bis Nizza; in: Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar (Hrsg.), Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden, S. 35–45.

Große Hüttmann, Martin (2010): Der neue EU-Vertrag und die Perspektiven der europäischen Integration, in: Der Bürger im Staat, Heft 3, S. 244–255.

Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle (2011): Das Ende der Demokratie in Europa? Intergouvernementalismus, Euro-Krisenpolitik und »Mehrebenenparlamentarismus« in der EU, in: Gabriele Abels und Annegret Eppler (Hrsg.), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Zukünftige Funktionen von Parlamenten im EU-Mehrebenensystem, Baden-Baden (im Erscheinen).



Abb. 6 Demonstration europäischer Milchbauern am 4.5.2011 auf dem »Place du Luxembourg« in Brüssel gegen drohende Einkommensverluste. In Brüssel sind nach Schätzungen rund 10.000 Lobbyisten tätig. © picture alliance

Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2012): Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Bonn (im Erscheinen).

Hrbek, Rudolf (1995): Der Vertrag von Maastricht und das Demokratie-Defizit der Europäischen Union – Auf dem Weg zu stärkerer demokratischer Legitimation?; in: Randelzhofer, Albrecht/Scholz, Rupert/Wilke, Dieter (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz München, S. 171–193.

Kaczynski, Piotr Maciej (2011): Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System, CEPS Special Report, Februar 2011, Brüssel.

Kietz, Daniela/Ondarza, Nicolai von (2010): Willkommen in der Lissaboner Wirklichkeit; SWP-Aktuell 29, Berlin.

Magnette, Paul (2003): European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?; in: Political Studies, 52 (1), 144–161.

Maurer, Andreas (2002): Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden.

Maurer, Andreas (2009): Mehrebenenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon; in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, Baden-Baden, 19–58.

Roth, Roland (2011): Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation, Hamburg.

Schultze, Rainer-Olaf (2011): Partizipation, in: Kleines Lexikon der Politik, herausgegeben von Dieter Nohlen und Florian Grotz, 5. Aufl., München, 437–440.

MATERIALIEN

M 1 Der Vertrag von Lissabon

Titel II: Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze:

Artikel 9:

Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger, denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil wird. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.

Artikel 10:

- (1) Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.
- (2) Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.
- (3) Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.
- (4) Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.

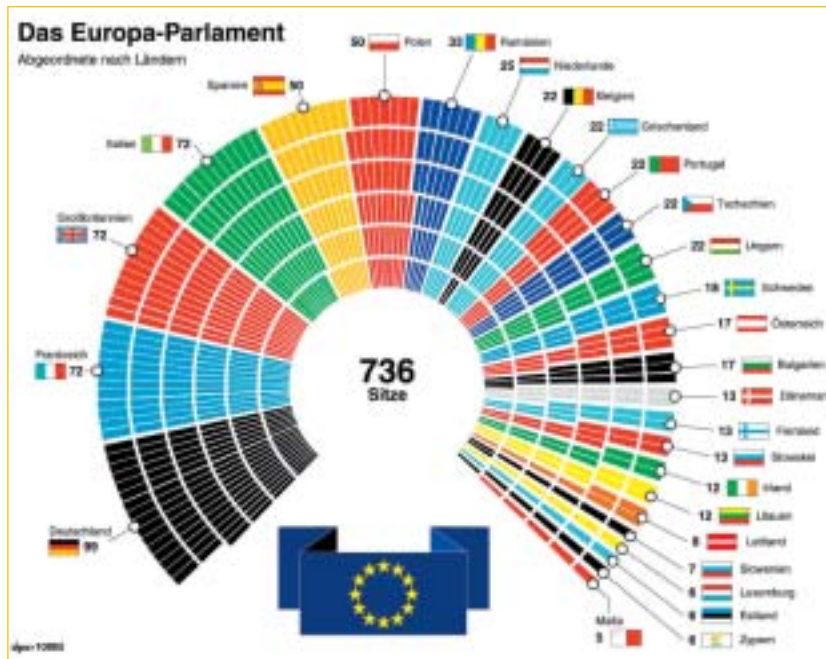
Artikel 11:

- (1) Die 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.
- (2) Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.
- (3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.
- (4) Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. (...)

Artikel 12:

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

- a) 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;
- b) dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird (...).



M 2 Abgeordnete im Europäischen Parlament nach Ländern (seit 2009)

© dpa-Infografik

© Europäische Kommission

M 3 Das Europäische Parlament als »multi-nationales« Parlament

Das Europäische Parlament steht angesichts seiner vielfältigen Zusammensetzung (seine Mitglieder kommen aus über 170 nationalen Parteien) vor der Aufgabe, sehr unterschiedliche Interessen zu aggregieren. Eine Schlüsselstellung kommt dabei den Fraktionen zu. Schon seit 1952 sind diese nicht nach nationaler Herkunft, sondern nach politischer Ausrichtung organisiert (...). Die Geschäftsordnung des Parlaments schreibt vor, dass eine Fraktion aus mindestens 25 Abgeordneten, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gewählt worden sind, zu bestehen hat. Mit dieser Regelung, die gerade bei Parteien des rechten politischen Randes oftmals zu Schwierigkeiten bei der Faktionsbildung führt, soll der transnationale Charakter der Fraktionen sichergestellt werden. Zunehmend spielt auch beim Abstimmungsverhalten der Abgeordneten die Zugehörigkeit zu den Fraktionen eine wichtigere Rolle als die Nationalität. (...).

Eine Besonderheit gegenüber nationalen Parlamenten ist die Abwesenheit eines klassischen Regierungs-Oppositions-Schemas. Keine politische Gruppierung verfügt über eine ausreichende Mehrheit und je nach Sachfrage werden Ad-hoc-Mehrheiten gesucht. Zwar wird dies von den meisten Abgeordneten begrüßt, da sich dadurch immer wieder neue Möglichkeiten zur persönlichen Einflussnahme bieten; für die Öffentlichkeit ist es dadurch allerdings schwieriger, politische Verantwortung zuzuordnen.

© Werner Weidenfeld unter Mitarbeit von Edmund Ratka (2010): Die Europäische Union, Paderborn, S. 115–116. Prof. Dr. Werner Weidenfeld ist Inhaber des Lehrstuhls für Politische Systeme und Europäische Einigung an der Ludwig-Maximilians-Universität in München und Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung CAP, München.

M 4 Allgemeine Fragen und Antworten zur Europäischen Bürgerinitiative

1. Was steht im Lissabon-Vertrag zur Europäischen Bürgerinitiative?

Die Europäische Bürgerinitiative, also ein Volks- oder Bürgerbegehren auf europäischer Ebene, wird mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. »Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, 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.« (Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union). (...)

4. Welchen Nutzen hat die Bürgerinitiative als neues Instrument des Vertrags?

Die EU wird weiterhin nach dem Prinzip der repräsentativen Demokratie funktionieren, und die Bürger sind auf EU-Ebene durch das Europäische Parlament unmittelbar vertreten. Diese Grundsätze werden im Vertrag von Lissabon erneut bestätigt. Mit der Bürgerinitiative erhält die öffentliche Debatte allerdings mehr Raum. Die Bürger können sich dank dieses Instruments der partizipativen Demokratie intensiver am demokratischen Leben der Union beteiligen. Die Kommission behält zwar das Initiativrecht und kann daher nicht gezwungen werden, auf eine Bürgerinitiative hin einen Rechtsakt vorzuschlagen, aber sie muss alle in ihre Zuständigkeit fallenden Initiativen sorgfältig prüfen und abwägen, ob ein Gesetzesgebungsvorschlag angebracht ist. Deswegen ist die Kommission zuversichtlich, dass dieses neue Instrument viel Positives nicht nur zur europäischen Demokratie, sondern auch zur politischen Willensbildung auf der EU-Ebene beitragen wird.

5. Was ist der Unterschied zwischen einer Bürgerinitiative und einer Petition?

Das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten, gab es schon unter den früheren Verträgen. Es unterscheidet sich ganz erheblich von der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Bürgerinitiative. Alle Bürger der Union und sämtliche natürlichen und juristischen Personen mit Wohn- oder Geschäftssitz in einem Mitgliedstaat können sich einzeln oder mit anderen gemeinsam mit einer Petition an das Parlament wenden, wenn ihr Anliegen die Tätigkeitsfelder der EU berührt und sie unmittelbar betroffen sind (z. B. Beschwerden). In Petitionen geht es daher nicht notwendigerweise um neue Gesetzesgebungsvorschläge. Eine Petition wird an das Europäische Parlament als die direkte Bürgervertretung auf der EU-Ebene gerichtet.

Die Bürgerinitiative hingegen ist eine direkte Aufforderung an die Kommission, einen neuen Rechtsakt vorzuschlagen. Allerdings müssen sich mindestens eine Million Bürger dafür aussprechen.

II. Fragen und Antworten zur Verordnung: wie funktioniert die Bürgerinitiative?

1. Wer darf eine Bürgerinitiative organisieren?

Bürgerinitiativen müssen von einem Bürgerausschuss mit mindestens 7 Bürgern organisiert werden, die in mindestens 7 verschiedenen Mitgliedstaaten wohnen. Die Mitglieder des Bürgerausschusses müssen Unionsbürger sein und das für die Europawahlen erforderliche Wahlalter erreicht haben (18 in allen Mitgliedstaaten außer Österreich; dort ab 16).

© Europäische Kommission, <http://europa.eu/>



M 5 Unterzeichnung einer Vereinbarung für die Europäische Bürgerinitiative im Europäischen Parlament am 16.2.2011 mit Karol Buzek (Polen), dem Präsidenten des EP. © Europäische Union, 2011, PE-EP

M 6 Christoph Ziedler: »Europa rückt näher an seine Bürger«, StZ

Die ersten Unterschriften sind schon da. Am vergangenen Donnerstag übergab die Umweltschutzorganisation Greenpeace in der Brüsseler Kommission Listen mit den Namen von mehr als einer Million EU-Bürgern, die einen Anbaustopp für gentechnisch veränderte Pflanzen fordern. Welche Konsequenzen das hat, ist aber noch unklar, obwohl die Grundzüge schon im seit einem Jahr geltenden Lissabonner Vertrag festgehalten sind. Die exakten Regularien aber, wie solche Bürgerwünsche in Europa behandelt werden, sind erst gestern vereinbart worden.

Nachdem die 27 Außenminister das Verhandlungsergebnis mit dem Europaparlament absegneten (...), sagte Guido Westerwelle, die neue Bürgerinitiative werde »das manchmal ferne Europa sehr viel näher ans Volk bringen«. Das Ganze sei als »Einladung« zu verstehen, in Brüssel mitzumischen. »Das wird eine grenzüberschreitende Debatte darüber befördern, was wir in der EU tun und was wir tun sollten«, sagte Maroš Šefcovic, der Vizepräsident der EU-Kommission, zur StZ: »Das kann dazu beitragen, dass sich eine echte europäische Öffentlichkeit entwickelt.«

Carsten Berg hat dafür lang gekämpft. Der Brüsseler Vertreter des deutschen Dachverbandes »Mehr Demokratie e. V.« bearbeitete schon vor acht Jahren die Vertreter des Europäischen Konvents während ihrer Arbeit am EU-Verfassungsentwurf, aus dem schließlich der Lissabonner Vertrag hervorging. Er wertet die neue Bürgerinitiative – »das erste transnationale, plebiszitäre Element überhaupt« – denn auch als »Riesenerfolg«, weil sie »nicht auf der Wunschliste der Staats- und Regierungschefs« stand. Jetzt muss sie innerhalb eines Jahres in die nationale Gesetzgebung der 27 EU-Staaten übernommen werden. Trotzdem stellt das neue Instrument im Vergleich zu den viel weiter gehenden Wünschen von Carsten Bergs Organisation nur »einen allerersten Schritt« dar. Die Hürden, die dafür übersprungen werden müssen, fallen nach der Intervention des Parlaments niedriger aus, als das die Kommission im ersten Gesetzesvorschlag vorgesehen hat. Es geht damit los, dass sich sieben Menschen aus sieben Mitgliedstaaten zu einem sogenannten Bürgerausschuss zusammenschließen müssen. (...) ein klassisches Bürgerbegehren, womit eine bindende Volksabstimmung vorgesehen ist, gehört nicht mit zu dem neuen Gesetzespaket.

© Christoph Ziedler, Europa rückt näher an seine Bürger, Stuttgarter Zeitung, 15.12.2010, S. 2

M7 Dieter Spöri: »Europa in der Krise: Empört euch!«

So langsam kann einem als Europäer um die Zukunft der EU himmelangst werden. Als ob das Krisenmanagement zur Stabilisierung des Euro nicht schon schwierig genug wäre, verstärkt sich jetzt auch noch die Erosion der demokratischen Substanz und damit des eigentlichen ideellen Kerns Europas. Das Bedrohliche daran ist jedoch nicht etwa »nur« der Abbau demokratischer Mindeststandards in wichtigen Mitgliedsländern, sondern die unfassbare Lethargie und Gelassenheit, mit der die Zerstörung zentraler Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft mitten in Europa zur Kenntnis genommen wird.

Demokratie wird abgebaut. Es ist doch unfassbar, dass gerade in Ungarn, das mit der EU-Ratspräsidentschaft eigentlich eine Avantgarde-Rolle bei der Verteidigung demokratischer Grundstandards in Europa spielen sollte, nach der fatalen gesetzlichen Strangulierung der Medienfreiheit jetzt auch noch über eine sogenannte Verfassungsreform Mindestkompetenzen des Verfassungsgerichts und künftig zu wählender Regierungen mit Zwei-Drittel-Mehrheit ausgehebelt werden.

Hier wird Demokratie mitten in der EU legal abgebaut, und was ist die Reaktion in Europa? Ein lauer und damit unwirksamer Pflichtprotest in Brüssel; Leisetreterei, Wegsehen oder gar beschönigende Solidaritätsadressen europäischer Bruderparteien. Wo ist die Empörung? Diese erschreckende politische Lethargie der europäischen Institutionen wird auch mit Blick auf die Aushöhlung demokratischer Mindeststandards in einem Gründerland der EU deutlich: Wo ist der massive Protest der europäischen Demokraten gegen die Verquickung medialer und politischer Macht in Italien, eine Verfilzung, die Berlusconi eine permanente Selbstamnestierung – zuletzt in Form verkürzter Verjährungsfristen – erst möglich macht.

Oder wo ist der konsequente demokratische Kampf und politische Druck Brüssels gegen die korrupte Verlüderung von Justiz und Verwaltung in Rumänien oder Bulgarien? Fehlanzeige, nichts als laue Pflichtübungen und business as usual in Brüssel.

Ich frage mich, mit welchem ideellen und moralischen Anspruch eine nach innen so lasche und morsche EU die Fahne demokratischer Mindeststandards den autoritären politischen Repräsentanten Osteuropas oder den Potentaten in der arabischen Welt präsentieren will.

Eine solche EU, die nur ihre ökonomischen Probleme in administrativen Expertenkreisen aushandelt und als demokratische Wertegemeinschaft verludert, kann einfach keine Begeisterung bei den Menschen entfachen. Nein, die wird so immer mehr zum Spielball nationalistischer Populisten werden – ob in Holland, Finnland, Ungarn oder demnächst Frankreich.

© Dieter Spöri, Europa in der Krise. Empört euch, www.theeuropean.de/dieter-spoeri/6460-europa-in-der-krise, 24.4.2011



M8 »Der EU- Kommission« – neue Aufschrift auf dem Deutschen Bundestag?

© Klaus Stüttmann 2005

M9 »Die Eurofighter«: Junge Menschen demonstrierten im Sommer 2011 angesichts der »Eurokrise« und stellten die Frage, was »Europa« bringt

Europa wackelt finanztechnisch, als historisches Projekt ist es schon bankrott. Die Bürger, besonders die jungen, wissen mit ihrer Union nichts mehr anzufangen, sie sind bestürzt darüber, was die Regierungen mit ihrem Geld veranstalten – und gehen zu Millionen auf die Straße. Wenn man den Griechen Kostas Decoumes, 24 Jahre alt, nach Europa fragt, beginnt er, auf Angela Merkel zu schimpfen. Wenn man den Spanier Oleguer Sagarra, 25 Jahre alt, fragt, dann ist Europa die letzte Chance auf Arbeit. Wenn man den Iren Karl Gill, 21 Jahre alt, fragt, dann schimpft er auf die Banken. (...) Europa – so sehen sie es – ist dabei, sie arm zu machen. Sie melden sich zu Wort, üben Druck aus auf ihre Regierungen, so wie die Finanzmärkte Druck ausüben. (...)

Nun, wo es ungemütlich wird und vielleicht teuer, wird die europäische Idee neu geprüft, gerade von denen, deren Zukunft von dieser Idee bestimmt wird wie nie zuvor. Und sie, die sich bisher kaum für diese [Europäische] Kommission, dieses Parlament, diese Bürokratie interessierten, weil sie davon ausgingen, dass sie sich dafür nicht interessieren sollten, lesen nun jeden Tag, dass die europäischen Staatsmänner mit der europäischen Idee seltsame Dinge veranstaltet haben: ihre eigenen Vorschriften hintergangen, Statistiken gefälscht, Versprechungen gebrochen zum Beispiel. (...) Gerade die jungen Europäer aus Lissabon, Barcelona, Lyon, Dublin, Athen und sonst wo – das ist das Paradoxe – brauchen eine starke Union. Eine Union, die die Arbeit neu verteilt in Europa; die Banken und Spekulanten anders kontrolliert, als es nationale Regierungen können; die den Umgang mit Atomkraft und Atom Müll und die Energiewende europäisch regelt; die den Klimaschutz der Länder koordiniert. Kurzum: Sie brauchen eine [Europäische] Union, die nicht mehr lebt, weil politische Romantiker aus der Nachkriegsgeneration sie am Leben halten wollen, sondern die lebt, weil die Europäer von morgen sie als große Chance begreifen.

© Der Spiegel, Nr. 25/2011, S. 47ff.: »Die Eurofighter«

M 10 Pressemitteilung Nr. 17391/10 des EU-Ministerrates zur Neufassung der europaweit einheitlichen Kennzeichnung von Lebensmitteln vom 17.12.2010

The Council on charge of Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs (EPSCO) today reached political agreement, at first reading, on a draft regulation on food information to consumers (...). This new piece of legislation is aimed to ensure that food labels carry essential information in a clear and legible way, enabling herewith consumers to make informed and balanced dietary choices.

One of the key elements agreed by the Council is the mandatory nature of the nutrition declaration: the labelling of the energy value and the quantities of some nutrients (fat, saturates, carbohydrates, protein, sugars and salt) should become compulsory.

As a general principle, the energy value and the amounts of these nutrients would have to be expressed per 100 g or per 100 ml, but could also be indicated as a percentage of reference intakes. However, food business operators could also use additional forms of expression or presentation as long as certain conditions are met (e.g they do not mislead consumers and are supported by evidence of understanding of such forms of expression or presentation by the average consumer). All elements of the nutrition declaration should appear together in the same field of vision but some elements may be presented on the "front of pack".

The Council also agreed that the labelling of the country of origin should, as currently, be compulsory if a failure to do so would mislead the consumers. Moreover, compulsory labelling of the country of origin would be requested for several types of meat (porc, lamb, and poultry), subject to implementing rules. [Footnote: Beef is already subject of compulsory labelling of the country of origin through a separate piece of legislation]. In addition, the Commission should submit within three years after the entry into force of the new regulation a report examining the possible extension of the compulsory labelling of the country of origin to further products (milk, milk used as an ingredient, meat used as an ingredient, unprocessed foods, single-ingredient products, ingredients that represent more than 50 % of a food).

© Council of the European Union: Council agrees on new labelling rules for food, Brussels, 7 December 2010, 17391/10, PRESSE 332 (Download über: <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>).

M 11 Die Verbraucherschutzorganisation »Foodwatch« zu MAus für das »Ampel«-Modell bei der Lebensmittelkennzeichnung

Keine Nährwertangabe auf der Vorderseite von Verpackungen, eine Mini-Schriftgröße von 1,2 Millimetern und der Ausschluss einer verpflichtenden Ampel – der Beschluss der EU-Minister zur Lebensmittelkennzeichnung ist eine schallende Ohrfeige für die Verbraucher. Das Ziel, mit einer leicht verständlichen Nährwertkennzeichnung gegen Übergewicht und ernährungsbedingte Krankheiten vorzugehen, haben die Minister zugunsten der Lebensmittelindustrie geopfert. Was die Verbraucherminister der 27 EU-Minister heute in Brüssel zur Kennzeichnung von Lebensmitteln beschlossen haben, freut die Lebensmittelindustrie: »Die Lebensmittelwirtschaft hat die Entscheidung der EU-Verbraucherminister für eine einheitliche Nährwertkennzeichnung in Europa begrüßt. Ihr Spitzenverband, der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL), sieht darin auch eine



M 12 Das »Aus« für die Kennzeichnungspflicht mit Hilfe einer Ampel in der EU, wie sie in Großbritannien üblich ist. Die Verbraucherorganisation Foodwatch macht dafür den Lobbyismus in der EU verantwortlich
© picture alliance, dpa

Anerkennung für die Bemühungen der Branche, (...)«, triumphtierte sie in einer Pressemitteilung. Wessen Interessen für die Entscheidung ausschlaggebend waren, lässt sich kaum deutlicher ausdrücken. Der Beschluss der Minister [vom 7.12.2010] ist die Grundlage für die Verhandlungen des Rates mit dem Europäischen Parlament über eine neue Lebensmittelkennzeichnung. (...) Mit diesen Entscheidungen fallen die europäischen Verbraucherschutzminister weit hinter das Votum des EU-Parlaments vom Juni 2010 zurück. Bei der Abstimmung im Europäischen Parlament waren auch Anträge zu einer verpflichtenden Ampelkennzeichnung eingebracht worden und relativ knapp gescheitert. Wie geht es nun weiter? Der Verordnungsentwurf geht nun vom Ministerrat wieder zurück an das Parlament. Damit die Verordnung in Kraft treten kann, müssen sich Ministerrat und EU-Parlament über die neue Vorschriften einigen – formal entschieden ist also noch nichts.

© »Foodwatch«: »EU-Minister: Rot für die Ampel und Mini-Schrift«, 7.12.2010, www.foodwatch.de

M 13 Die Reaktion von »Foodwatch« auf den Beschluss des Europäischen Parlaments im Juli 2011

Nach jahrelangen Diskussionen darüber, welche Informationen Verbraucher in Zukunft im Supermarkt bekommen sollen, hat das EU-Parlament die Lebensmittelinformationsverordnung heute endgültig verabschiedet. Fazit: Die Ernährungsindustrie hat sich durchgesetzt. Nicht nur keine Ampel, sondern gar keine Pflichtangaben zum Nährwert auf der Vorderseite. Keine Information über die Herkunft außer bei Frischfleisch. Mini-Schriftgröße von 1,2 Millimetern. Die Strategie der Lebensmittellobby im jahrelangen Kampf hinter den Kulissen ist aufgegangen: Verkaufspsychologen, Texter und Werbegrafiker dürfen potenzielle Kunden auf der Produktvorderseite weiter nach Lust und Laune verführen und verwirren. Angaben zum Nährwert müssen sich zwar auf einheitliche 100 Gramm bzw. Millimeter beziehen, dürfen aber auf der Rückseite der Verpackung versteckt werden. Um die verpflichtende Nährwert-Ampel zu verhindern, hatte die Ernährungsindustrie eine Milliarde investiert. (...) Im Europäischen Parlament hat sich zwar eine Reihe von Abgeordneten redlich um mehr Verbraucherrechte durch bessere Kennzeichnungsregeln bemüht. Doch die Machtverhältnisse in Europa liegen anders.

© Foodwatch«: »EU-Parlament beschließt neue Kennzeichnungsregeln«, 6.7.2010, www.foodwatch.de