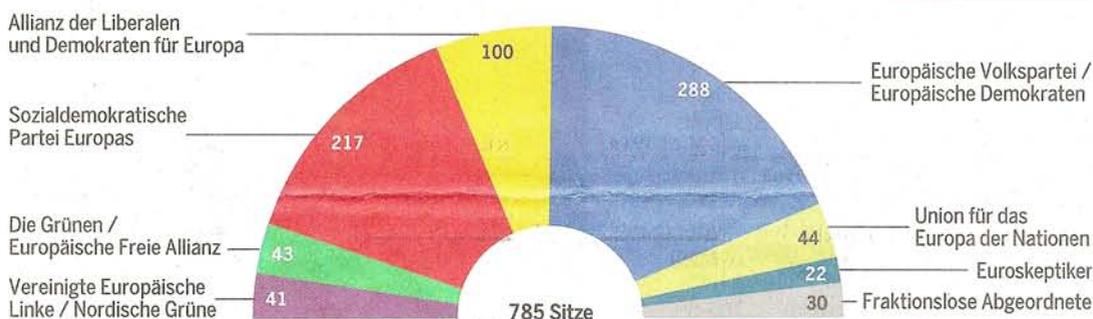


Das EU-Parlament kämpft gegen das Desinteresse der Europäer

Die Volksvertretung erhält immer mehr Kompetenzen, aber die Wähler nehmen dies nicht zur Kenntnis

Von unserem EU-Korrespondenten Peter Winkler

Bisherige Sitzverteilung der Fraktionen im EU-Parlament¹



¹In den Fraktionen der Sozialdemokraten und der Liberalen ist je ein Sitz vakant.

Quelle: Europäisches Parlament

NZZ

Bei der Wahl des EU-Parlaments in der kommenden Woche ist der wichtigste Kampf vielerorts jener gegen das Desinteresse der Wähler. Die EU-Volksvertretung scheint im Teufelskreis festzustecken, dass sie zwar im Gesetzgebungsverfahren immer wichtiger wird, aber gleichzeitig immer weniger öffentliche Aufmerksamkeit erhält.

Brüssel, 29. Mai

Vom 4. bis zum 7. Juni werden in den 27 EU-Mitgliedstaaten 736 Abgeordnete für das Parlament der Europäischen Union gewählt. Mit geschätzten 375 Millionen Wahlberechtigten in einem grenzübergreifenden Wahlgebiet von knapp 500 Millionen Einwohnern müsste der Urnengang schon alleine wegen seiner Grösse für Aufmerksamkeit sorgen. Doch Tatsache ist, dass die Beteiligung an den Wahlen seit ihrer Einführung vor 30 Jahren fast kontinuierlich sinkt. Die angeblichen Gründe für das Desinteresse der Wähler sind jeweils rasch zur Hand: Brüssel beziehungsweise im Fall des Parlaments eher Strassburg sei halt zu weit vom Bürger entfernt, heisst es, und das Parlament sei eine Schwatzbude ohne wirkliche Kompetenzen. Statt eine wirkliche Volksvertretung zu sein, ein Gegengewicht zu den Brüsseler Bürokraten der EU-Kommission und zur Geheimdiplomatie der Regierungen aus den Mitgliedsländern, kümmerge es sich mit Vorliebe um Dinge, zu denen es im rechtlich verbindlichen Sinn nichts zu sagen habe.

Drohender Teufelskreis

Solche und andere Vorwürfe sind zwar nicht durchwegs aus der Luft gegriffen. Wesentlicher aber ist, dass das EU-Parlament mit jedem Reformvertrag erheblich mehr Kompetenzen erhielt. Sollte der Vertrag von Lissabon in Kraft treten, ergäbe das nochmals einen deutlichen Machtzuwachs für die Abgeordneten, da verschiedene weitere Politikbereiche – beispiels-

weise Justiz und Inneres – dem Mitentscheidungsverfahren unterstellt würden, in dem das Parlament gegenüber den Vertretern der Mitgliedstaaten gleichberechtigt ist (siehe Kasten).

Sinn und Selbstverständnis des Parlaments werden aber vom wachsenden Desinteresse der Öffentlichkeit durchaus in Frage gestellt. Hält der Trend an, wird bald ein Punkt erreicht, an dem das Parlament seine demokratische Legitimität verliert, auch wenn formal – die Wahlen sind zweifellos frei und fair – alles mit rechten Dingen zugeht. Die Lösung, um die EU demokratischer zu machen, müsse nur dem Parlament mehr Macht gegeben werden, gälte dann offensichtlich nicht mehr. Dieser Schere zwischen den Fakten und der Wahrnehmung sind im Vorfeld der Wahlen zwei Brüsseler Think-Tanks nachgegangen,* und beide kommen zum gleichen Schluss: Für die weitgehende Nichtbeachtung des EU-Parlaments durch die Öffentlichkeit gibt es strukturelle Gründe, aber auch solche, die sich das Parlament selber eingebrockt hat und die sich zu einem Teufelskreis entwickeln könnten.

Keine Personen, keine Perspektive

Zu den strukturellen Gründen gehört die Tatsache, dass die Wähler und Wählerinnen über nichts «Handfestes» entscheiden können. In nationalen Wahlen hängt vom Resultat oft ab, wer die nächste Regierung stellt oder zumindest prägt. Nicht Parteiprogramme, sondern Personen spielen die Hauptrolle in den Kampagnen, was deren Unterhaltungswert naturgemäss vergrössert. Die EU-Wähler dagegen können mit ihrer Stimme allenfalls die Gewichte der politischen Gruppen und Fraktionen beeinflussen, hingegen hat ihre Entscheidung für die Wahl des Präsidenten der EU-Kommission oder wenigstens für die Ernennung des Kommissars aus ihrem Mitgliedstaat zurzeit noch keinerlei Gewicht.

Unter dem Gesichtspunkt der technischen Organisation betrifft die «Europa-Wahl» zwar die gesamte EU. Weil eine greifbare, um nicht zu sagen attraktive EU-Perspektive fehlt, orientieren sich die Wähler halt doch an den politischen

Verhältnissen in ihrem Mitgliedstaat. Auch darum sind EU-Wahlen so beliebt für das Verabreichen von Denkartikeln zuhanden der nationalen politischen Elite.

Ein weiteres Klischee, das sich beharrlich hält, unterstellt den EU-Abgeordneten, sie seien nur der verlängerte Arm der nationalen Interessen ihrer Heimatländer. Die beiden Studien widerlegen dies dezidiert. Vor allem in den grossen Parteienfamilien (Konservative, Sozialdemokraten und Liberale) wird bei den Abstimmungen mit Namensaufruf weitaus stärker entlang der parteipolitischen Linien gestimmt als nach nationalen Interessenlagen. Möglicherweise stechen gerade darum Ausnahmen von dieser Regel so eklatant aus dem Alltagsbild heraus: etwa damals, als sich die deutschen EU-Abgeordneten bei der Frage

* Die Studien sind einsehbar auf den Websites des Centre for European Policy Studies (www.ceps.be) und des European Policy Centre (www.epc.eu).

der Schadstoffbegrenzung für Fahrzeuge wie ein Schutzwall um «ihre» Hersteller von Autos der gehobenen Klasse stellten. Auch die Abgeordneten aus den neuen Mitgliedsländern unterwarfen sich der «Fraktionsdisziplin» etwa in gleichem Mass wie jene aus den alten Mitgliedstaaten. Entgegen verbreiteten Befürchtungen, die nach der grossen Erweiterung von 2004 geäussert worden waren, legten sie keinen ausgeprägteren «nationalstaatlichen Reflex» an den Tag.

Hinterzimmer statt Plenarsaal

Wer Parlamentsdebatten in Strassburg miterlebt hat, merkt schnell, was das Zuhören so anstrengend macht. Die Debatten im Plenum finden in einer Vielzahl von Sprachen statt, was zwar eine heilige Kuh der Europäischen Union ist, aber auch dazu führt, dass man den meisten Redebeiträgen nur mit einer Übersetzung folgen kann. Der Lebendigkeit ist dies nicht förderlich. Die schiere Grösse des Parlaments – im alten sasssen 785 Abgeordnete, im neuen werden es 736 sein – und die relativ kurzen Plenarsitzungen erfordern zudem ein rigides Zeitmanagement. Die Vielsprachigkeit und der Zeitdruck führen oft dazu, dass im Parlament vornehmlich schriftlich vorbereitete Kürzest-Erklärungen heruntergelesen, aber keine wirklichen Debatten geführt werden. Dazu kommt, dass viele der Themen, bei denen das Parlament die Kompetenz zur Mitentscheidung hat, technisch komplex sind. Markige Worte sind da selten möglich, und wo solche noch am ehesten verwendet werden könnten, etwa bei

Die vier Verfahren der Gesetzgebung

win. Zurzeit gibt es in der EU vier verschiedene Entscheidungsprozeduren, an denen das Parlament beteiligt wird. Bei gewissen Fragen, wie beispielsweise in der Aussen- und Sicherheitspolitik, hat es aber nichts zu sagen.

Die schwächste Form der Beteiligung ist das *Anhörungsverfahren*. Dabei müssen Gesetzesvorschläge dem Parlament zur Konsultation vorgelegt werden, bevor sie in Kraft treten können. Die Kommentare des Parlaments binden den Rat der Mitgliedstaaten aber in keiner Weise.

Beim *Zustimmungsverfahren* muss das Parlament seine Zustimmung geben; es hat also ein Vetorecht. Auf den Inhalt kann es aber keinen Einfluss ausüben. Dieses Verfahren kommt beispielsweise bei Erweiterungen zum Zug.

Das *Verfahren der Zusammenarbeit* hat seine Bedeutung weitgehend verloren und gilt nur noch für bestimmte Bereiche der Wirtschafts- und Währungsunion. Seit 1999 wurde es nur ein einziges Mal angewendet. Das Parlament kann Gesetzesvorlagen zwar abändern oder ergänzen, es kann aber vom Rat der Mitgliedstaaten im Konsens überstimmt werden.

Das *Mitentscheidungsverfahren* ist das wichtigste Gesetzgebungsverfahren geworden, und es würde mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags noch auf weitere Politikfelder ausgedehnt. Das Prinzip lautet, dass sowohl das Parlament als auch der Rat der Mitgliedstaaten eine Gesetzesvorlage behandeln. Dazu können Vorlagen maximal drei Lesungen durchlaufen; finden Rat und Parlament auch dann keinen Kompromiss, gilt die Vorlage als gescheitert.

Themen der Sicherheit oder der Aussenpolitik, hat das Parlament eben nichts zu sagen.

Laut den beiden Studien hat sich nun in der letzten Legislaturperiode von 2004 bis 2009 noch ein zusätzlicher Trend herausgebildet, der die Attraktivität des Parlamentsgeschehens weiter mindert. Mit der Zunahme der Kompetenzen ist auch die Arbeitsbelastung gewachsen. Um sich nicht dem Vorwurf der Schwatzbude auszusetzen, hat das Parlament seinen Effizienz-Schub immer wieder gesteigert. Das Geschehen verlagerte sich weg von den Plenardebatten hin zur Arbeit in den Ausschüssen. Und besonders auffällig ist eine Zunahme von Gesetzesverabschiedungen in erster Lesung (siehe Kasten). In der Legislaturperiode

Dreistufige Mitentscheidung

win. In der EU wirkt nicht nur das Parlament als gesetzgebende Instanz, sondern auch der Rat der Mitgliedstaaten. Ein Vorschlag für ein Gesetz (Verordnung oder Richtlinie) kann maximal drei Lesungen der beiden Instanzen durchlaufen. Einigen sie sich schon in der *ersten Lesung*, kann ein Gesetz aber auch gleich verabschiedet werden. Findet keine Einigung statt, ist es beim folgenden Schritt zunächst am Rat, einen sogenannten «gemeinsamen Standpunkt» festzulegen. Dieser wird dann vom Parlament in zweiter Lesung behandelt.

Stimmt das Parlament zu, ist die Vorlage verabschiedet; bei einem Nein des Parlaments ist sie gestorben. Häufig beharrt das Parlament aber auf Änderungen oder Ergänzungen, was zu einer *zweiten Lesung* auch im Rat führt. Die Kommission muss die Änderungsanträge des Parlaments beurteilen. Je nachdem, ob dieses Urteil positiv oder negativ ausfällt, braucht der Rat eine qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit, um den vom Parlament ergänzten Vorschlag zu verabschieden.

Falls immer noch keine Einigkeit gefunden wird, kommt es zur *dritten Lesung*. Zuerst befasst sich mit dem Geschäft der sogenannte Vermittlungsausschuss, in dem Vertreter von Rat, Parlament und Kommission sitzen – dieser wird darum auch gern «Trilog» genannt. Kommt keine Einigung zustande, wird das Geschäft hinfällig. Das Gleiche gilt, wenn Rat oder Parlament einen allfälligen Kompromissvorschlag des Vermittlungsausschusses in ihren jeweiligen Schlussabstimmungen ablehnen.

zwischen 1999 bis 2004 war noch rund die Hälfte aller Gesetzesvorlagen im Mitentscheidungsverfahren in der zweiten Lesung verabschiedet wor-

den, knapp 30 Prozent in der ersten Lesung und gut 20 Prozent im Vermittlungsverfahren (dritte Lesung). In der jüngsten Legislaturperiode kippte dieses Verhältnis radikal: Mehr als 60 Prozent der Geschäfte erledigte das Parlament bereits in der ersten Lesung, knapp 30 Prozent in der zweiten, und nicht einmal 10 Prozent mussten noch in den Vermittlungsausschuss.

Effizienz oder Debatten?

Konkret heisst das, dass sich die Zahl der nicht öffentlichen, informellen Absprachen zwischen Parlament, Mitgliedstaaten und Kommission verdoppelt hat. Dadurch hat sich nicht nur das Machtgefüge deutlich zugunsten jener verschoben, die mit dem Rat der Mitgliedstaaten um Kompromisse feilschen: die Berichterstatter der Ausschüsse sowie die Präsidenten und Koordinatoren der Fraktionen. Die Vorbereitung von Entscheidungen findet auch immer stärker ohne vertiefte Debatte im viel geschmähten Hinterzimmer statt, während das Plenum nur noch zum Abnicken der ausgehandelten Kompromisse zusammentritt.

Die Brisanz dieses Trends ist vielen Abgeordneten durchaus bewusst. So spricht der deutsche

Christlichdemokrat Elmar Brock von einer «dramatischen Gefahr», welche dem Ansehen des EU-Parlaments zutiefst schade. Er weist darauf hin, dass das System mehrerer Lesungen ja genau darum entwickelt worden sei, um öffentliche Kontroversen zu ermöglichen, an deren Ende dann ein Kompromiss stehe. Die Zunahme informeller Vermittlungsausschüsse heble den Zweck des ganzen Systems aus. Im Gespräch ist nun eine Regel, wonach Verhandlungen im Rahmen der informellen «Trilogie» – also der Bereinigung zwischen Kommission, Rat und Parlament – erst dann stattfinden dürfen, wenn ein Geschäft im Plenum debattiert worden ist. Ob sich das Parlament allerdings darauf einlässt, ist offen. Schliesslich droht die Gefahr, dass man es bei der nächsten Wahl wieder als Schwatzbude abtun könnte.

27 Länder – eine Wahl

Über den Wahlkampf für das EU-Parlament in verschiedenen Ländern berichten unsere Korrespondenten in der Ausgabe vom 3. Juni.
