

# Perspektivenwechsel - Die EU "von unten"

## Die EU-Politik in die (österreichische) Innenpolitik holen!

Das uns vertraute Bild der EU ist das eines Institutionengefüges "oben": Kommission samt Präsident, Ministerrat, Parlament – sie alle fällen ihre Entscheidungen, die dann "unten" umgesetzt werden müssen und das Leben der Bürger/innen beeinflussen.

Jetzt kehren wir die Perspektive einmal um: Wie können Bürger/innen und Gemeindeinitiativen von unten ihre Anliegen oben zu Gehör bringen? Wie können sie zusammen mit anderen jene kritische Masse gewinnen, mit der diese Anliegen in den politischen Prozess eingebracht und gegebenenfalls auch politisch durchgesetzt werden? Wie also sieht die EU von unten aus, wenn Bürgerinnen und Bürger EU-politisch eine Rolle spielen wollen? Dazu gibt es mehrere Wege.

Vieles davon ist überhaupt noch nicht ausprobiert, weil diese Wege erst vor Kurzem durch den Lissabon-Vertrag neu geschaffen wurden. Andere Wege sind gleichsam zugewachsen, weil sie bisher kaum begangen wurden.

Grundsätzlich gibt es in der Europäischen Union vier Entscheidungszentren – **Kommission, (Minister-)Rat, Parlament und EU-Gerichtshof** –, die einander gegenseitig kontrollieren und aufeinander Einfluss nehmen. Für einen Gesetzgebungsakt (Richtlinie oder Verordnung) bedarf es der Übereinstimmung von Parlament und Rat. Wenn diese Übereinstimmung, trotz Verhandlungen, schließlich nicht zustande kommt, dann kommt auch das entsprechende Gesetz nicht zustande. Wir haben es also im Effekt mit einem **Zwei-Kammer-System** zu tun.

Gegenüber einem herkömmlich verfassten demokratischen Staat weist das EU-System eine Besonderheit auf: Die "Regierung" und der ihr unterstellte Verwaltungsapparat – das ist die Kommission mit ihren Generaldirektionen – wird nicht vom Parlament bestimmt. Sie wird stattdessen von der zweiten Kammer, dem Rat, nominiert und vom Parlament gegebenenfalls in ihrer Gesamtheit bestätigt oder abgelehnt. Allerdings wählt das Parlament den Präsidenten der Kommission. Auch der jährliche Haushalt der EU muss vom Parlament insgesamt ratifiziert – und kann abgelehnt – werden.

Das besondere Gewicht der Kommission besteht in ihrem (fast ausschließlichen) Initiativrecht für die Gesetzgebung. Dieses Recht liegt also nicht beim gewählten Parlament. Doch hat das Parlament neuerdings nicht nur die Möglichkeit, Initiativen der Kommission und des Rates abzulehnen und neu zu verhandeln, sondern auch die Kommission zu bestimmten Initiativen aufzufordern. Es wird sich zeigen, wie das Parlament seine Befugnisse nützt, um seine Stellung gegenüber der Kommission zu stärken.

Grundsätzlich muss dafür gekämpft werden, dass das Europäische Parlament zu einer voll funktionsfähigen Volksvertretung wird, indem es folgende zusätzliche Rechte erhält:

- von sich aus Gesetzgebungsverfahren einzuleiten
- den europäischen Haushalt auch im Detail zu bestimmen
- Mitglieder der Kommission auch einzeln per Misstrauensvotum abzurufen.

## **Weg 1: Über EU-Parlamentarier/innen ins Europäische Parlament**

Da der überwiegende Teil der europäischen Gesetzgebung vom Parlament diskutiert und beschlossen werden muss, bedeutet das: Annahme, Abänderung durch weitere Verhandlungen (mit dem Rat) oder Ablehnung einer Gesetzesinitiative. Eine Entscheidung gegen den Willen des Parlaments ist nicht möglich.

Hier liegt die Verantwortung der EU-Parlamentarier/innen. Sie müssen ihre Wähler/innen darüber informieren, welche Gesetze geplant sind, wann sie zur Verhandlung anstehen und wie auf die Inhalte Einfluss genommen werden kann.

Das EU-Parlament funktioniert – im Gegensatz zu den meisten nationalen Parlamenten – nicht durch Fraktionszwang. Denn es gibt ja keine Regierungskoalition, die auf die Parlamentsmehrheit ihrer Parteien bauen müsste. Es können im Parlament vielmehr über Parteigrenzen hinweg für einzelne Sachthemen immer wieder neue Koalitionen gebildet werden. Das macht Entscheidungen schwieriger, aber auch demokratischer.

Wie stellt man den Kontakt mit EU-Abgeordneten her?

Die Vorstellung, dass EU-Politik einfach über persönliche Zusammentreffen mit Abgeordneten zu beeinflussen sei, ist unrealistisch. Man muss im Vorfeld eine kritische Masse bilden: Das kann die Initiative einer oder – besser noch – mehrerer Gemeinden sein, die ausgearbeitete Position einer durch viele Unterstützer/innen legitimierten Kampagneorganisation oder eine repräsentative Bürger/innen-Initiative.

Und was machen Parlamentarier/innen mit diesem Anliegen?

Sie müssen versuchen, dafür unter den eigenen Fraktionsmitgliedern und dann über die Fraktionen und vor allem über die nationalstaatlichen Abgeordneten hinaus möglichst viel Unterstützung zu finden, um die Positionen in den Gesetzgebungsprozess einzubringen.

**Wichtig:** Das Parlament hat zwar keine Möglichkeit zu eigenen Gesetzesinitiativen, aber es kann vorhandene Gesetzesinitiativen neu verhandeln oder die Kommission auffordern, bestimmte Initiativen zu ergreifen. Die Abgeordneten des Parlaments können sehr selbstbewusst versuchen, in der Auseinandersetzung mit Kommission und Rat das Gewicht der eigenen Institution zu stärken – im Konflikt mit einem Kommissionsmitglied ohne große Rücksicht auf dessen parteipolitische Zugehörigkeit.

Beispiele für Aktionen des Parlaments:

Ablehnung der Initiative zur Ausdehnung der Standardarbeitszeit, der Initiative zur Weitergabe von Bankdaten an die USA, der Initiative zur Kennzeichnung der Lebensmittel durch eine Gesundheitsampel (schade ...), Durchsetzung der Schutzklausel für nationalstaatliche Ausnahmerechte bei der Zulassung des Anbaus von gentechnisch veränderten Organismen (GVO).

## **Weg 2: Über die nationale Innenpolitik zum EU-Ministerrat ("Rat der Europäischen Union")**

Der Rat umfasst im weiteren Sinne die Regierungschefs der Mitgliedstaaten, die sich zweimal pro Halbjahr treffen und die Leitlinien der EU formulieren sollen, sowie unterschiedliche Fachministerräte, die gesetzgeberisch tätig werden. Entscheidend sind die Fachminister-Tagungen des Rates: zum Beispiel Umwelt-, Sozial-, Wirtschafts-, Verkehrs- und Landwirtschaftsminister/innen. Sie machen – auf Basis der Initiativen der Kommission – die Richtlinien und Verordnungen, die dann vom Parlament angenommen, neu verhandelt oder abgelehnt werden können. Im Rat wird verhandelt und nach bestimmten Stimmgewichten der Nationalstaaten beschlossen. In einigen wesentlichen Bereichen ist Einstimmigkeit erforderlich: Landwirtschaft, Sozialpolitik (Arbeitnehmer/innenrechte) sowie gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

**Wichtig:** Die jeweiligen Fachminister/innen der einzelnen Mitgliedsstaaten werden für ihre Entscheidungen im EU-Rat innenpolitisch de facto nie zur Verantwortung gezogen. Wann ist je die Position des österreichischen Landwirtschaftsministers oder des Wirtschaftsministers im Rat zu einem Thema der innenpolitischen Auseinandersetzung in Österreichs Medien oder im österreichischen Parlament geworden? Wann haben sich Landesregierungen oder Gemeinderäte mit ihren EU-politischen Wünschen oder Beschwerden an ihren jeweiligen nationalen Fachminister oder die Fachministerin gewandt?

Das ist also ein "zugewachsener" Weg zur Mitbestimmung in der EU, der dringend wieder freigemacht werden sollte: durch Initiativen von Gemeinden und Regionen, durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Bürger/innen mit internationalen NGOs, durch EU-politische Wortmeldungen von Landtagen, Landesregierungen und Landeshauptleuten gegenüber der Bundesregierung. Die Fachminister/innen, die in "Brüssel" agieren, dürfen in "Wien" nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden!

## **Weg 3: Über Lobbying und Kampagnen zur Kommission**

Der Versuch, mit Lobbying auf die Europäische Kommission einzuwirken, ist wahrscheinlich der personell aufwendigste Weg, weil man dazu eine ständige Vertretung in Brüssel braucht. Die großen europäischen Industriekonzerne haben diesen Weg jedoch schon längst und erfolgreich beschritten. Zivilgesellschaftliche Organisationen und ihre internationalen Verbände hingegen stehen da vielfach erst am Anfang – wenn sie einen solchen Weg überhaupt schon ins Auge gefasst haben. Die Kommission und vor allem ihre Bürokratien (Generaldirektionen) sind deswegen so entscheidend, weil sie durch ihre gesetzgeberischen Initiativen die Schrittmacher für die Gestaltung der EU sind. Durch "Lissabon" hat das Parlament die Chance, diese Schrittmacherfunktion zu beeinflussen und ein Stück weit selbst zu übernehmen.

Viele zivilgesellschaftliche und halbstaatliche Organisationen – große NGOs (z.B. Solidar, Friends of the Earth/Global 2000, CIDSE – Catholic International Cooperation for Development and Solidarity), Zusammenschlüsse wie der Gemeindeverband und der Städtebund, Kammern sowie einzelne Bundesländer – sind mit Büros in Brüssel vertreten. Doch die Büros zumindest der (halb)staatlichen Einrichtungen fungierten bislang oft nur als Briefkästen und für die Besucherbetreuung. Wenn sie ihre Möglichkeiten zum Lobbying nicht wahrnehmen, dann liegt das nicht nur an den Schwierigkeiten dieses

Gewerbes. Oft liegt es viel eher an der mangelnden Bereitschaft der Institutionen "zu Hause", entsprechende EU-politische Positionen zu formulieren und zusammen mit anderen Organisationen Allianzen zur Durchsetzung dieser Positionen zu bilden. Wo dies jedoch unterbleibt, wird ein Weg zur demokratischen Mitbestimmung in der EU nicht genutzt.

#### **Weg 4: Über die Ausschüsse ins Parlament**

Die EU verfügt über zwei beratende Ausschüsse – den „Wirtschafts- und Sozialausschuss“ sowie den „Ausschuss der Regionen“ –, die den Körperschaften unterhalb der Ebene der Staatsregierungen eine Stimme geben sollen. Beim Wirtschafts- und Sozialausschuss handelt es sich dabei um Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie um weitere Interessengruppen wie Landwirte und Verbraucher. Im Ausschuss der Regionen sind Gebietskörperschaften wie Bundesländer, Städte und Gemeinden vertreten. Allerdings wird selbst politisch interessierten Menschen das Wirken dieser beiden Ausschüsse bisher nicht besonders aufgefallen sein.

Das wird sich in zweierlei Hinsicht ändern: Erstens sieht sich die Kommission gezwungen, stärker als früher auf die Entschlüsse dieser Ausschüsse zu reagieren. Denn obwohl nur beratend, handelt es sich um Organe, deren Mitglieder in den Herkunftsländern in der Regel direkt durch Wahlen legitimiert sind und Kontakt zur Bevölkerung haben. Das schafft ein Gegengewicht zur Legitimationskrise der lediglich ernannten Kommission.

Zweitens sollten und werden Vertreter/innen in den beiden Ausschüssen die neuen Mitbestimmungsmöglichkeiten der EU-Parlamentarier/innen nutzen. Hier können in Brüssel und zu Hause Allianzen hergestellt werden, die einerseits den Ausschussmitgliedern mehr Einfluss eröffnen und andererseits den Parlamentarier/innen eine stärkere Rückbindung vor allem an die Gemeinden oder an die Sozialpartner ermöglichen.

#### **Zusammenfassung:**

##### **Dreieck "Bürger/innen – NGOs – Parlamentarier/innen"**

Das Europäische Parlament ist durch den Lissabon-Vertrag zu einer wirklichen Entscheidungsinstitution geworden: Ohne seine Zustimmung sind Beschlüsse zur Politik der EU nicht mehr möglich.

Das eröffnet neue Spielräume für Gemeinde- und Landespolitik und für Bürger/innen-Initiativen – und zwar im Zusammenwirken mit den nun einflussreicher gewordenen EU-Abgeordneten. Dieses Zusammenspiel bedarf einer breiten zivilgesellschaftlichen, möglichst grenzüberschreitenden Beteiligung. Die ist durch die Zusammenarbeit mit internationalen NGOs möglich. So können politische Anliegen „von unten“ in Brüssel nicht nur zu Gehör gebracht, sondern wirksam in den politischen Prozess eingespeist werden.

Das sind neue – bisher in der politischen Debatte noch gar nicht wirklich realisierte – Chancen zu einer demokratischen Gestaltung der EU und damit auch zu einer menschengerechteren Gestaltung der Globalisierung. Die Grundrechtecharta der EU und das Instrument der Europäischen BürgerInneninitiative (EBI) bieten weitere Möglichkeiten, EU-Politik "von unten" zu bewegen.

Von Europamüdigkeit also keine Spur – im Gegenteil. Es ist Zeit für einen Aufbruch.

**Quellenhinweise:**

[de.wikipedia.org/wiki/Europäische\\_Union](https://de.wikipedia.org/wiki/Europäische_Union) und weiterführende Seiten

[europa.eu/index\\_de.htm](https://europa.eu/index_de.htm) und weiterführende Seiten

[www.europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu) und weiterführende Seiten

Karl Staudinger: Betriebsanleitung für Europa. Ein Handbuch für grüne Politik. Wien: planetVERLAG  
2010