Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 11 (2002)

Artikel: Regieren in Europa - mit oder ohne die Bürger?
Autor: Leinen, Jo
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-832875

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REGIEREN IN EUROPA – MIT ODER OHNE DIE BÜRGER?

Jo Leinen

1. Einleitung

Die «grosse Debatte über die Zukunft der EU» ist in ihre entscheidende Phase getreten. Es häufen sich die Europareden europäischer Spitzenpolitiker, die Parteien und Volksvertreter im Europaparlament legen ihre Konzepte vor. Aber auch die Bürgerinnen und Bürger Europas melden sich zu Wort. Das «Nein» der Iren zum Vertrag von Nizza hat auch stellvertretend für andere Mitgliedsstaaten deutlich gemacht, dass bei weitem keine Übereinstimmug darüber herrscht, in welche Richtung sich die EU weiterentwickeln soll. Die Ablehnung des Vertragswerkes von Nizza als rein irisches Problem zu begreifen, gewissermassen als Ausrutscher eines ansonsten europafreundlichen Volkes, greift zu kurz.

Seien wir doch ehrlich. Auch in Deutschland wäre eine Mehrheit keineswegs sicher. Dafür spricht auch die *überwiegende Ablehnung* anderer europäischer Projekte. Nicht zuletzt der Euro erfährt in weiten Teilen der Bevölkerung Ablehnung. Noch schlechter sieht es bei der Osterweiterung aus. Es dominieren die Ängste vor Zuwanderung, Arbeitslosigkeit und dem Verlust an Subventionen.

Diese Beispiele zeigen: Das Projekt Europa steht am Scheideweg. Nun muss es darum gehen, die Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen, sie mit ihren Ängsten nicht allein zu lassen und ihnen Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen. *Ein Regieren ohne die Bürger, ein Weg wie er in den letzten Jahrzehnten grösstenteils beschritten wurde, verkennt die grossen Chancen einer grösseren Teilhabe an den Entscheidungen und einer Demokratisierung der EU.*

2. Das demokratische Defizit in der EU

Die *Regierungskonferenz von Nizza* hat überdeutlich gezeigt, dass die intergouvernementale Methode ihre Daseinsberechtigung verloren hat. Was in einem Europa der 6 Mitgliedstaaten funktioniert hat, ist im derzeitigen Europa der 15 schwierig geworden und wird bei perspektivisch 27 Mitgliedern zum

Ende der europäischen Einigung führen. Eine Entscheidungsfindung wird dann schier unmöglich.

Die *«Hinterzimmerpolitik der Staats- und Regierungschefs»*, die nächtelangen *Verhandlungsmarathone*, das *«Feilschen um nationale Interessen»* – diese Begriffe dominieren auch die Wahrnehmung der europäischen Politik durch den Bürger. Ganz zu schweigen vom beinahe sprichwörtlichen *«Brüsseler Apparat»*, der in den Augen der Bürgerinnen und Bürger zum Sinnbild einer ausufernden Bürokratie geworden ist.

Das Verständnis für die EU wird ferner durch eine Vielzahl unterschiedlicher Entscheidungsverfahren erschwert. «Gesetze» kommen auf europäischer Ebene auf ganz unterschiedliche Art und Weise zustande: Mal bedarf es einer einstimmigen Entscheidung, mal einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat, mal ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich, mal wird das Parlament nur angehört. Durch diesen *Verfahrenswirrwarr* werden die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union so undurchsichtig, dass sich *nur noch wenige Experten auskennen.*

3. «Mehr Demokratie wagen» – Elemente für eine Demokratisierung der EU

3.1 Die Europäische Verfassung: Grundlage für mehr Bürgernähe

Für die Akzeptanz durch die Bürgerinnen und Bürger ist die Verständlichkeit der Verfahren auf europäischer Ebene unabdingbare Voraussetzung. Die Entscheidungsprozesse müssen offener und transparenter werden. *Eine Verfassung wird mehr Transparenz und damit mehr Vertrauen schaffen.* Sie muss die Aufgaben und Rechte der einzelnen Organe – Ministerrat, Parlament, Kommission und Gerichtshof – klar und verständlich festlegen.

Das Monopol der Regierungen und ihrer Bürokratien bei der Europa-Politik muss aufgehoben werden. Eine Diskussion oder Anhörung aller politischen und gesellschaftlichen Kräfte – wie sie nun vorgesehen ist – kann nur die Vorbereitung auf einen Konvent sein. *Bei der nächsten Etappe der europäischen Integration müssen die nationalen Parlamente sowie das Europa-Parlament von vornherein gleichberechtigt beteiligt werden.* Der Konvent zur Erarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta hat deutlich gezeigt, dass es mit dieser transparenten Methode möglich ist, auf hohem Ni-

veau Fortschritte bei der europäischen Einigung zu erreichen. Die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung gehört in die Hände eines Verfassungs-Konvents, der sich vergleichbar dem Charta-Konvent aus Vertretungen der Regierungen, der nationalen Parlamente, des Europa-Parlaments und der Kommission zusammensetzen sollte. Ein Hauptargument für eine Europäische Verfassung ist die Komplexität und Unübersichtlichkeit der bestehenden Verträge. Aufgrund des Umfangs des Primärrechts mit mehr als 1000 Artikeln und der Verschachtelung in einem Dutzend verfassungsrelevanter Vertragswerke ist *die EU für den Unionsbürger nicht mehr verständlich.* Durch die vielen Vorschriften, die grösstenteils verwaltungsrechtliche Regelungen darstellen, geht der verfassungsrechtliche Kern der Verträge verloren. Eine Europäische Verfassung wird daher auch eine Neuordnung und Vereinfachung des bestehenden Primärrechts hervorbringen müssen.

Darüber hinaus müssen die bestehenden Lücken der bisherigen «Verfassungsordnung» geschlossen werden. *Ein Kompetenzkatalog hinsichtlich der Aufgabenverteilung brächte eine grössere Transparenz und Bürgernähe hervor.* Gleichzeitig muss ein Verfassungsvertrag das Demokratiedefizit der EU beheben. Das bedeutet insbesondere eine Neuordnung des Verhältnisses der Institutionen untereinander. Sinnvoll erscheint eine Zweiteilung der Vorschriften: Ein Verfassungsvertrag mit den grundlegenden Regeln der Union und einen Vertrag, der die Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften enthält. *Der Verfassungsvertrag muss ein übersichtliches, klar gegliedertes und für jeden Bürger verständliches Dokument werden.*

3.2. Europäische Parteien: Bindeglied zwischen Bürger und Politik

Bislang wurde die Europapolitik von den nationalen Parteigliederungen dominiert. Parteienzusammenschlüsse auf europäischer Ebene wie die SPE spielen eine untergeordnete Rolle. Das derzeit diskutierte Statut für Europäische Parteien ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Ziel muss eine Stärkung der europäischen Parteien mit folgenden Merkmalen sein:

- Eigenständige Form der Finanzierung;
- Einzelmitgliedschaft ermöglichen;
- Innere Demokratie herstellen.

Die EU muss die diplomatischen Entscheidungsverfahren überwinden und eine lebendige Demokratie verwirklichen. Demokratien leben von funktionierenden Parteien, in denen sich die Vielfalt der Meinungen einer Gesellschaft widerspiegeln und zu gemeinsamen Positionen gebündelt werden. *Europäische Parteien* müssen in den kommenden Jahren zu einem *zentralen Faktor der europäischen Politik* werden. Durch ihre verschiedenen Programme muss den Bürgerinnen und Bürgern Europas gezeigt werden, dass sie auch bei Europa-Wahlen echte Alternativen zur Auswahl bekommen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Europäische Parteien mehr sein, als blosse Dachverbände der nationalen Parteien. Innerhalb der Europäischen Parteien muss über Programm und Personal öffentlich debattiert und abgestimmt werden. Auf diese Weise können sie das Bindeglied von den Bürgerinnen und Bürgern zu den Institutionen werden und Katalysator zur politischen Willensbildung in der Europa-Politik.

Handlungsfähige und demokratisch verfasste Europäische Parteien werden in der Lage sein, den Bürgerinnen und Bürgern europäische Politik näher zu bringen und den Dialog der Bürger auf europäischer Ebene zu fördern. Im Dialog mit den Organsationen der Zivilgesellschaft kann so die europäische Öffentlichkeit vorangetrieben und es können neue Energien für die Gestaltung der EU freigesetzt werden.

3.3. Neue Formen des Regierens: New Governance

Für die Kommission sind neue Formen des Regierens der Schlüssel zu einer *«partizipativen Demokratie», einer «Demokratie zum Anfassen»*, welche die Kluft zwischen Europa und seinen Bürgerinnen und Bürgern verkleinern soll (Prodi). Die Notwendigkeit neuer Formen des Regierens als solche unterstütze ich ausdrücklich. Jedoch können Demokratie sowie Legitimität der Politik und Gesetzgebung nur auf ihren direkt gewählten Vertretern gründen und garantiert werden. *Neue Formen des Regierens sind inakzeptabel, wenn sie zu Lasten der parlamentarischen Demokratie entwickelt werden.*

Im Mittelpunkt der Bemühungen muss daher die *Stärkung der parlamentarischen Demokratie* stehen. Verbesserungen des Regierens in Europa müssen *alle Institutionen der EU gemeinsam betreffen.* Insbesondere der Rat ist aufgefordert mehr Transparenz und Effizienz seiner Arbeits- und Entscheidungsprozeduren herzustellen.

Hilfreich für die engere Verzahnung der Europa-Politik mit dem Bürger kann auch die Verständigung *politischer Hauptziele* sein. Ansätze hierfür existieren bereits. Zu nennen sind z.B. die Leitlinien für die Wirtschafts- und Sozialpolitik im Rahmen des Lissabon-Prozesses (Vollbeschäftigung). Die Orientierung hin zu einer *mehrjährig angelegten politischen Agenda* könnte die Transparenz und das Verständnis der europäischen Massnahmen in der Öffentlichkeit fördern.

Die oben genannte Transparenz der Ziele der EU erfordert insbesondere die *Verbesserung der Kommunikationspolitik der EU*. Positive Massnahmen der EU müssen als solche in den Mitgliedsstaaten wahrnehmbar werden und die Interaktion zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der EU sollte gestärkt werden. Die Mitteilung der EU-Kommission (Vitorino) für einen neuen Rahmen bei der Zusammenarbeit bei Informations- und Kommunikationsmassnahmen der EU weist in die richtige Richtung. Sie ist eine erste Etappe zur Einrichtung einer globalen und kohärenten Informations- und Kommunikationsstrategie. Ziel der Strategie ist, *«ein Europa zu vermitteln, das den Menschen vertraut ist und ihnen etwas bedeutet»:*

- *Brüssel kann die Politik und die Zukunft der EU nicht allen erklären.*
- *Nötig sind dezentrale Kommunikationsformen unter Einbindung der gesellschaftlichen Gruppen.*
- *Sinnvoll sind Diskussionsplattformen unter Einsatz der Neuen Medien (Internet).*

Hinsichtlich der materiellen Inhalte der Debatte unterstützte ich die *grösstmögliche Dezentralisierung* europäischer Entscheidungen, um durch die Einbindung der Regionen, der Kommunen und der Organisation der Zivilgesellschaft in den Aufbau Europas das Prinzip der Subsidiarität voll zur Geltung zu bringen. Die Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen bietet zudem die Möglichkeit, der Komplexität von Fragestellungen in der modernen Gesellschaft zu begegnen, indem die Akteure bestimmter Politikbereiche in die Gestaltung von Regelungen einbezogen werden.

Eine solche *Dezentralisierung von Entscheidungen darf jedoch nicht zu einer Erschwerung der demokratischen Kontrolle durch das Europa-Parlament führen*. Die Zivilgesellschaft kann niemals den Platz der gewählten Volksvertreter einnehmen.

So unterstützt die Fraktion der Sozialdemokraten im Europa-Parlament die von der Kommission angestrebte Ausweitung und erhöhte Transparenz der Konsultation der «organisierten Zivilgesellschaft» (Sozialpartner, insbesondere die europäischen Gewerkschaften, NRO's und andere Verbände) im Sinne einer *«horizontalen Subsidiarität»* und auch die stärkere Einbindung der Regionen und Kommunen (*«vertikale Subsidiarität»*). Hierbei muss allerdings eine Form der Beteiligung gefunden bzw. beibehalten (WSA, AdR) werden, welche die *endgültigen Entscheidungen in den Händen der demokratisch rechenschaftspflichtigen Organe belässt.* Wünschenswert wäre beispielsweise eine Gemeinsame Erklärung von Kommission, Rat und Parlament über den Dialog mit NRO's.

Durch *Koregulierung und Selbstregulierung* können die Erfahrungen beteiligter Akteure in bestimmten Politikbereichen genutzt werden. *Eine wirksame Steuerung solcher Regulierungsmechanismen ist aber zu gewährleisten.* Deshalb müssen die Kommission und das Europa-Parlament die politischen Ziele im zu regulierenden Bereich bestimmen. Zudem sind im Rahmen von periodischen «Regulierungsvereinbarungen» zwischen den beiden Institutionen die zu beteiligenden Akteure zu bestimmen.

Die sozialdemokratische Fraktion im Europa-Parlament schlägt vor, ein *«Rückrufverfahren»* zu schaffen. Dieses Verfahren soll es dem Europa-Parlament erlauben, zur Ko- oder Selbstregulierung abgegebene Gesetzesvorschläge gegebenenfalls wieder in das Mitentscheidungsverfahren zurückzurufen.

Eine stärkere horizontale Dezentralisierung durch die zunehmende Verlagerung von Entscheidungen auf *EU-Agenturen ist allerdings sehr bedenklich.* Die damit verbundene Streuung der weitreichenden exekutiven Verantwortlichkeiten der Kommission beschränkt die demokratischen Kontrollmöglichkeiten des Europa-Parlaments in inakzeptabler Weise.

Ein gewinnbringendes Verfahren zum Abbau zentraler Lenkung stellt auch das sogenannte *«Verfahren der offenen Koordination»* dar. Nach diesem für Arbeitsmarktregelungen bereits erprobten Verfahren werden lediglich bindende Parameter und Ziele für die Umsetzung von Politiken bestimmt. Der Prozess und die Methoden der Umsetzung werden frei gestaltet, wobei die an der Politikumsetzung beteiligten Akteure voneinander lernen können.

3.4. Einführung direkt-demokratischer Elemente

Reformen mit dem Ziel der Demokratisierung *müssen dem Bürger institutionell festgeschriebene Wege eröffnen, seine Interessen selbst zur Geltung zu bringen*. Elemente direkter Demokratie können dabei dienlich sein. Bei allen Gefahren – Stichworte sind *Populismus* und *Verzögerung der Entscheidungsfindung* – können die Instrumente des Referendums und des Volksbegehrens einen Beitrag zu mehr Bürgernähe und breiter Konsensbildung jenseits der politischen Eliten leisten. Wichtige Entscheidungen des Integrationsprozesses (Erweiterung) könnten durch EU-weite Volksabstimmungen eine grössere Legitimation erfahren. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob und welche europapolitischen Entscheidungen eine Volksabstimmung verdienen.

In der Regel dürften nur Fragen von Verfassungsrang Gegenstand von Volksentscheidungen sein, mindestens jedoch Fragen, die in der EU auch die Ratifizierung durch die Volksvertretungen aller Mitgliedstaaten erfordern. Dazu gehört auch die Aufnahme neuer Mitglieder, ohne aber Verfassungsrang zu haben.

Résumé

Gouverner en Europe – avec ou sans les citoyens?

Dans la perspective de l'élargissement, la méthode intergouvernementale et ses marchandages ont atteint leurs limites. La multiplicité des procédures de décision et la complexité des traités ont rendu l'UE incompréhensible pour les citoyens. Jo Leinen pense qu'une constitution européenne permettrait de les rendre plus transparents et plus clairs; elle permettrait en outre de combler certaines lacunes, notamment quant à la répartition des compétences. D'autres objectifs devraient être le renforcement des partis politiques au niveau européen et une meilleure politique dé communication de l'UE. Quant aux nouvelles formes de gouvernance, à la décentralisation des décisions et aux pouvoirs de réglementation autonome, leur développement ne doit pas se faire au détriment du principe démocratique. Enfin, l'introduction d'instruments de démocratie directe serait souhaitable, au moins pour les questions d'une certaine importance.

Summary

Governing in Europe – with the citizens or without?

In view of the enlargement, the intergovernmental method and its bargaining have reached their limits. The multitude of decisional processes and the complexity of the treaties made the EU unintelligible for the citizens. Jo Leinen thinks that through a European constitution they could be made more transparent and clearer. Among other things, a constitution could also fill in certain gaps, in particular with regard to the distribution of powers. Other objectives should be to strengthen the political parties on a European level and to improve the communication policy of the EU. The new forms of governance, the decentralisation of decisions and the autonomous regulative powers must not be developed to the disadvantage of the principle of democracy. It would be desirable to introduce instruments of direct democracy, at least for issues of a certain importance.