



Großbritanniens europäische Herausforderung - die Reform des Vereinigten Königreichs

Von Melanie Sully
Wien, 6. Juni 2014,
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Wahlrechtsreform zur Einführung »Offener Listen« für Wahlen zum Europäischen Parlament: Wähler stimmen für einzelnen Kandidaten anstelle einer Partei bzw. verändern durch Vorzugsstimmen die Reihung der Kandidaten auf der Parteiliste
2. Bessere Einbindung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, gewählt in Großbritannien, in das nationale Parlament in London.
3. Austausch von »best practise« Modellen zwischen den nationalen Parlamenten zur Verbesserung der Gesetzgebungsprozesse.

Zusammenfassung

Der vorliegende Text beleuchtet das schwierige Verhältnis Großbritanniens zur EU im Zusammenhang mit den Wahlen zum Europäischen Parlament, wo den Anti-Europäischen Kräften große Stimmengewinne vorausgesagt wurden. Die Debatte würde durch eine Änderung des Tonfalls - weg von einem »Ausgeliefertsein« hin zum »Engagement« in der EU - gewinnen. Sowohl Abgeordnete zum britischen als auch Europäischen Parlament könnten so von einem verstärkten Informationsfluss in beide Richtungen profitieren. In seiner »Referendumsrede« sprach der britische Premierminister Cameron von der Wichtigkeit nationaler Parlamente, vermied aber gleichzeitig jede Referenz zum Europäischen Parlament. Beide sind jedoch essentielle Elemente demokratischer

Verantwortlichkeit und »guter Regierungsführung«. Im Zuge der »Neuen Vereinbarung« mit der EU unterzieht Großbritannien seine eigenen Gesetzgebungsprozesse einer Überprüfung. Zusammen mit einer Reihe von Experten und Think Tanks wurden dabei bereits Fortschritte verzeichnet, andere Länder folgten. Eine intensivierte interparlamentarische Kooperation sowie verstärktes Bürgerengagement sind im Gespräch. Die europäische Herausforderung für Großbritannien besteht nicht nur darin, die EU zu reformieren, sondern auch die eigenen Institutionen. Um ein glaubwürdiges Sprachrohr auf europäischer Ebene zu sein, ist es für nationale Parlamente außerdem unabdingbar, das verlorene Wählervertrauen zurückzugewinnen.



Großbritanniens europäische Herausforderung - die Reform des Vereinigten Königreichs¹

Großbritannien und/oder »Europa«

»Die Briten werden Europa niemals lieben« brachte die Zeitschrift »Economist« einmal unverblümt zum Ausdruck. Geschichte, Geographie und politische Kultur sprechen zwar alle gegen diese Einstellung, den Aussagen Camerons in seiner »Referendumsrede« letztes Jahr zu Folge ist die britische Zustimmung zu Europa allerdings »hauchdünn«.² Daher scheint es just in diesem Moment waghalsig, ein Referendum zu versprechen, dessen Abhaltung seit den 90er Jahren diskutiert wird. Die Hoffnungen des Premierministers auf ein Ende der Europadebatte wurden mit der Ankündigung des Referendums zunichte gemacht. Die Vertreter der Euroskeptis nutzten denn auch die Gelegenheit zu verkünden, dieses Thema nicht nur bei der Europawahl 2014 sondern auch bei den britischen Parlamentswahlen 2015 prominent vertreten zu wollen. Das Kontrastprogramm hierzu bildete der Wahlkampf zur österreichischen Nationalratswahl 2013, bei dem Europa als Wahlkampfthema fast völlig ausgespart wurde. Trotz der Intensität, mit der die Debatte auf den britischen Inseln geführt wird, bezweifeln viele die Qualität der - nicht nur den Wählern, sondern auch den Abgeordneten - zur Verfügung stehenden Information.³

Eine der wohl herausragenden und prachtvollsten Institutionen Großbritanniens ist unzweifelhaft das britische Parlament, voller Tradition und mit starkem Bewusstsein für Macht und Geschichte. Eine parlamentarische Kultur, bei der Regierung

und Opposition verbal die Klänge kreuzen, füllt die politische Debatte erst mit Leben. Selbst in einer Koalitionsregierung ist ein »Koalitionsparlament«⁴ durch die Stärke der Hinterbänkler keineswegs gesichert. Ein selbstsicheres, reformiertes und für seine Expertise geschätztes House of Lords verweist außerdem Gesetzesvorlagen zur erneuten Behandlung regelmäßig zurück ans Unterhaus.

Die britische Grundannahme der Nachkriegszeit war, dass das europäische Projekt zum Scheitern verdammt sei. Zu vielschichtig, ja sogar konfliktträchtig seien die Interessen und Kulturen der Mitglieder dieses bunt gemischten Haufens, der vorgibt, ein gemeinsamer Markt und später die EU zu sein. Diese nonchalante Annahme spiegelt sich in der Verweigerung der Einführung des Euros, einer Währung, der viele in Großbritannien misstrauisch gegenüber stehen. Während der Euro jedoch beinahe die Kassandrarufe des »perfiden Albions« erfüllte und am Rande des Abgrunds schien, rückte die Eurozone zusammen, um ihre belagerte Währung in Sicherheit zu bringen. Schließlich erkannte auch Großbritannien, dass die dadurch entwickelten vertieften Arbeitsmechanismen in seinem eigenen Interesse lägen. Es folgte daher die Erkenntnis, dass sich Großbritannien selbst anpassen müsse, um mit den rapiden Entwicklungen in der EU Schritt halten zu können.

Mangelnde Wahlmöglichkeiten - »geschlossene« Parteilisten

Die Wahlen zum europäischen Parlament werden auch in Großbritannien nach den Grundsätzen

1) Dieser Text ist bereits im englischen Original am 16.04. erschienen: Sully, M. (2014). *Britain's European Challenge – reforming the UK*. Vienna. ÖGfE Policy Brief 6:2014. URL: http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/OEGfE_Policy_Brief-2014.06_01.pdf

2) Rede zur EU in Bloomberg, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.

3) Außenpolitischer Ausschuß, HC 87/1 Juni 2013

4) Hinterbänkler werden in Großbritannien jene Abgeordneten genannt, die weder Regierungsämter bekleiden, noch als Sprecher für ihre Parteien auftreten. Sie weichen in ihrem Stimmverhalten oft von der Parteilinie ab, was immer wieder zu überraschenden Abstimmungsniederlagen der Koalition und in einem Bloßstellen der Regierung mündet – speziell bei Themen, die die EU betreffen.



des Verhältniswahlrechts durchgeführt. Im Laufe der Jahre wurden in Großbritannien auf regionaler und nationaler Ebene - jedoch nie bei Wahlen zum nationalen Parlament - verschiedene Varianten des Verhältniswahlrechts ausprobiert.⁵

Lag die Wahlbeteiligung bei der letzten nationalen Parlamentswahl bei 65%, so nahmen an der Europawahl 2009 lediglich 35% der britischen Wahlbevölkerung Teil, ein Wert, der unter dem europäischen Schnitt von 43% lag. 1999 betrug die Wahlbeteiligung 24%, die niedrigste Rate bisher, 2004 nahmen mit 38,5% Anteil an der Wahlbevölkerung die meisten Wähler Teil. Unterhalb des britischen Durchschnitts lagen 2009 Schottland (28,5%) und Wales (30,4%), während der Süden Englands eine höhere Wahlbeteiligung aufwies. Gewählt wird in Großbritannien an einem Donnerstag, einem normalen Arbeitstag, unabhängig davon, ob es sich um europäische, nationale oder lokale Wahlen handelt.

Nachdem bei britischen Parlamentswahlen das Mehrheitswahlrecht⁶ gilt, besitzt ein Zugewinn der UK Independence Party (UKIP) bei der Europawahl für die Sitzverteilung bei der britischen Wahl nächstes Jahr nur beschränkt Aussagekraft.

Auch gibt es bei der Europawahl 2014 in Großbritannien nur »geschlossene« Listen, so dass Wähler mittels Vorzugsstimmen keine Änderung der Listenreihung herbeiführen könnten. Da Positionen zu europäischen Themen über Parteigrenzen hinweg bestehen, wäre eine Wahlrechtsreform zur »Öffnung« von Listen angebracht. Wähler könnten somit bestimmten Kandidaten ihre Stimme geben (wie in Malta oder Irland) bzw., in abgeschwächter Form, mittels Vorzugsstimmen die Listenreihung

verändern (wie in Österreich⁷). Vorstellbar ist es, dass das »friss oder stirb«-Prinzip der geschlossenen Listen eher Parteien wie der UKIP hilft. Ein konservativer Euroskeptiker, der an einer nicht wählbaren Position auf der Liste steht, hat keine Chance, als Abgeordneter ins Europäische Parlament zu kommen. Sympathisierende Wähler könnten sich daher für die radikalere Variante UKIP entscheiden, oder der Wahl überhaupt fernbleiben.

Verbesserte Kommunikation mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments

In Großbritannien gibt es keine parlamentarischen Gruppierungen, die mit den österreichischen Parlamentsklubs, welche neben Abgeordneten des National- und Bundesrats auch in der Regel jene zum Europäischen Parlament als Mitglieder haben, vergleichbar wären⁸. Die Mitglieder des Europaparlaments (gewählt in Großbritannien) können sich lediglich eine Zutrittskarte zum House of Lords verschaffen. Eine Möglichkeit, von der nur rund ein Fünftel Gebrauch machte.⁹ Trotzdem können nur aktuelle Mitglieder des House of Lords an Debatten teilnehmen, Ausschüssen beiwohnen und abstimmen. Im Unterhaus ist der Status der Europaparlamentsabgeordneten nicht gesetzlich festgelegt, der Zugang zu Unterstützungsleistungen (Infrastruktur), wie sie nationale Abgeordnete in Anspruch nehmen können, ist ihnen jedoch verwehrt. Das Unterhaus verabschiedete außerdem eine Resolution, die sich gegen die Ausstattung von Mitgliedern des Euro-

7) Österreich hat, wie die meisten EU-MS, ein System der „halb offenen“ Listen. Wähler können mittels Vorzugsstimmen die Reihung der Kandidaten auf den von den Parteien erstellten Listen beeinflussen. In Luxemburg können Wähler für Kandidaten verschiedener Listen stimmen, in Schweden sogar Kandidaten von der Liste streichen und neue Namen hinzufügen (s. „The European Parliament: electoral procedures“, R. Raffaelli, 2014).

5) S. Melanie Sully, „Election Potpourri – the British Way“ in K. Poier ed, Demokratie im Umbruch, Böhlau, 2009.

8) S. Homepage des österreichischen Nationalrats, <http://www.parlament.gv.at/PERK/PE/EUPARL/index.shtml>.

6) Pro Wahlbezirk wird ein Kandidat mit einfacher Mehrheit gewählt.

9) Information zur Verfügung gestellt vom Houses of Parliament Office.



päischen Parlaments mit Foto-Identitätsausweisen, um die Räumlichkeiten des Unterhauses betreten zu können, aussprach. Experten¹⁰ sind in jedem Fall der Meinung, dass im Vergleich zu Dänemark oder den Niederlanden zwischen Mitgliedern des Europaparlaments (UK) und ihren nationalen Amtskollegen zu wenig Interaktion herrscht. Im niederländischen Unterhaus können Mitglieder des Europaparlaments im Rahmen der Geschäftsordnung sogar als Redner auftreten.

Die Europaparlamentarier (gewählt in Großbritannien) dürfen weder reden, noch abstimmen, sowohl im Plenum als auch Ausschüssen beider Häuser. Ihr Recht beschränkt sich, wie das der allgemeinen Bevölkerung, auf die Teilnahme an den Debatten als Zuschauer. Das Rederecht im Parlament kommt nur nationalen britischen Abgeordneten zu. Da eine Redemöglichkeit im Rahmen der Gegenseitigkeit für nationale Abgeordnete im Europaparlament nicht gegeben ist, wird sich kaum am Status quo etwas ändern.

Das Rederecht im Plenum des österreichischen Nationalrats ist ebenfalls auf einen bestimmten Personenkreis reduziert, umfasst aber beispielsweise den Präsident des Rechnungshofs oder Volksanwälte und ist somit umfassender als in Großbritannien. Mitglieder des europäischen Parlaments (gewählt in Österreich) haben in Ausschüssen ein Rederecht, dies geht einigen jedoch nicht weit genug. Sie wünschen sich daher die Einführung von Videokonferenzen inklusive Interventionsrecht für Abgeordnete, die nicht in Wien anwesend sein können.¹¹ Manche Landtage, so beispielsweise der steirische, erlauben es Europaparlamentariern (Österreich) unter Einhaltung der Geschäftsordnung im Plenum zu sprechen. Zu relevanten Europathemen dürfen europäische Abgeordnete überdies in

den Wiener Gemeinderat eingeladen werden. In den regionalen Parlamenten in Großbritannien, wie in jenem Schottlands, besteht diese Möglichkeit nicht. Ein Vorschlag zur besseren Integration von Europaparlamentariern ist die erleichterte Zutrittsmöglichkeit zu den Räumlichkeiten des Parlaments in London, um mit den entsprechenden Ausschüssen verstärkt zusammenzuarbeiten und den Informationsaustausch zu fördern. Dies könnte mit dem Parlament informell arrangiert werden, müsste dann aber auch entsprechend von nationalen und europäischen Abgeordneten genützt werden. Allzu oft stehen Misstrauen und Rivalität einer substanziellen Kommunikation im Weg.

Aktualisierung der Verfahren zur Behandlung von EU Materien

Die Verfahren zur Behandlung von EU Materien im britischen Parlament sind seit langem reformbedürftig. Die bestehenden Strukturen stammen aus den Anfängen der britischen EU Mitgliedschaft in den 70er Jahren.¹²

Derzeit werden mehrere »best practise« Modelle begutachtet, mit den folgenden Schwerpunkten:

1. Einführung einer vor-parlamentarischen Begutachtung von Gesetzesentwürfen nach niederländischem Muster, um bereits im Vorfeld den europäischen Entscheidungsfindungsprozess zu beeinflussen. In Großbritannien sind zu wenige Abgeordnete zu spät in den nationalen Gesetzgebungsprozess involviert. Darüber hinaus ist das Interesse der Medien in dieser Phase der Gesetzgebung (noch) gering. Das niederländische Unterhaus (Tweede Kamer) bemängelt, dass der Informationsfluss hauptsächlich von der Regierung kommt und begrüßt daher ein verstärktes Einbringen der Zivilgesellschaft sowie Konsultationsprozesse über

10) Tobias Ellwood MP, „Upgrading UK influence in the European Union“, Open Europe, London, 2012 und R. Fox et al, „Measured or Makeshift?“, Hansard, London 2013.

11) „EU-Abgeordnete und heimische Parlamentarier wollen enger kooperieren“, Parlamentskorrespondenz Nr. 973, 2012.

12) „The Role of National Parliaments in the EU“, House of Lords Report, London, März 2014.



das Internet.¹³ Diese Art der Teilhabe könnte in den Augen der Wähler die demokratische Legitimität des Parlaments stärken.

2. Jährlich wird von der Tweede Kamer ein Bericht über die aktuellen Vorhaben der Europäischen Kommission veröffentlicht, deren Behandlung im Parlament von einem Ausschuss nach ihrer Wichtigkeit gereiht wird.¹⁴ Einwände wegen möglicher Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip erhob der Ausschuss in seinem Bericht für 2014 beispielsweise gegen Vorhaben zu erneuerbaren Energien und gegen das Paket zur Arbeitsmobilität. Darauf aufbauend erhöht die Kammer die Verantwortlichkeit des Premierministers, in dem sie ihn verpflichtet, jeweils vor und nach Sitzungen des Rats der EU Rechenschaftsberichte zu legen.
3. Der Vertrag von Lissabon hat den nationalen Parlamenten das Recht eingeräumt, begründete Stellungnahmen gegen (mögliche) Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips einzubringen. Trotzdem haben viele weiterhin das Gefühl, das dieses Instrument bisher weder effektiv eingesetzt wurde, noch Entscheidungen wirklich beeinflusst hat. In den Niederlanden und Dänemark wird derzeit an Reformen gearbeitet, um Anwendungsbreite, zeitliche Fristen und Ergebnisse dieses Mechanismus zu erhöhen und zu verbessern. Das Prozedere der »gelben Karte« wird vom niederländischen Parlament zwar als wichtig angesehen, ein effektives Instrument zur Änderung von europäischen Gesetzgebungsprozessen sei es jedoch nicht. Dabei sei es überdies wichtiger, das Resultat eines Einspruchs und die Antwort der europäischen Kommission zu beachten, als darzu-

stellen, wie oft die »gelbe Karte« gezogen wurde. Außerdem stellte das Parlament fest, dass Einsprüche meist von denselben Parlamenten stammten. Daher tritt es für eine verstärkte Kommunikation zwischen den nationalen europäischen Parlamenten ein. Eine weitere Idee ist die Einführung einer »grünen Karte«, um die bestehende europäische Gesetzgebung zu ergänzen. Das dänische Parlament (Folketing) unterstützt ebenfalls diesen Vorschlag. Parlamente würden dadurch proaktiv und würden nicht bloß auf Brüsseler Initiativen reagieren.¹⁵

4. Der Ausschuss für europäische Angelegenheiten des dänischen Folketing hat darüber hinaus kleinere und strukturiertere interparlamentarische Sitzungen mit stärkerer Fokussierung, eingerahmt in einen Verhaltenskodex, vorgeschlagen.
5. Ein weiterer Vorschlag, dem in Großbritannien mit Interesse begegnet wurde, ist, dass jedem Ausschuss ein auf EU-Angelegenheiten spezialisierter Berichtersteller angehören solle. Dieser solle ein systematisches europäisches Profil prägen und eine frühe Interaktion mit europäischen Institutionen sicherstellen. In wie weit Berichtersteller das Augenmerk auf EU Themen lenken können, ist schlussendlich eine Frage der jeweiligen Kammer. Schottland geht in diesem Bereich als positives Beispiel voran: ein Mitglied jedes Ausschusses berichtet regelmäßig über aktuelle Vorhaben der EU in seinem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet.
6. Der Europa Ausschuss des britischen Parlaments möchte generell mehr Debatten über Europa und darüber hinaus eine Pflicht des Europaministers zur regelmäßigen Fragebeantwortung. Derzeit genießt ein Unterse-

13) „Democratic Legitimacy in the EU and the role of national parliaments“, Tweede Kamer, 2013.

14) S. „EU Scrutiny 2014“, Tweede Kamer, Den Haag, Jänner 2014

15) Europaausschuss, „Strengthening the role of national parliaments in changing European governance“, Kopenhagen, 2014.



ekretär für Europa, der dem Außenminister untersteht, nicht Ministerstatus im Kabinett. Eine Aufwertung des Postens würde die Bedeutung von EU Materien stärken. Europäische Angelegenheiten sollten als Themenbereich angesehen werden, welcher Zusatznutzen verspricht und dessen Belegung als förderlich für die Karriere angesehen wird, anstelle der derzeitigen Interpretation als »Hausaufgabe«, die es zu vermeiden gilt.

Zusammenfassung

»Europa muss sich ändern«, beschwor David Cameron in seiner Analyse der EU. Selbiges trifft jedoch auch für Großbritannien im Rahmen einer »Neuen Vereinbarung« zu. Der außenpolitische Ausschuss des Unterhauses legte der Regierung die Änderung des Tonfalls und die Übernahme ei-

ner positiven und aktiven Zugangsweise nahe, deren Sprache pan-europäisch und nicht rein britisch formuliert ist. Darüber hinaus könnten

- Verstärkte Wahlmöglichkeiten durch die Öffnung der Parteilisten bei Europawahlen,
- Eine intensivere Interaktion der Mitglieder des europäischen Parlaments mit ihren nationalen Parlamenten, sowie
- Eine Verbesserung der Abläufe und europa-relevanten Begutachtungen in den nationalen Parlamenten

„Governance“ und Legitimität sowohl in Großbritannien als auch in der EU stärken. Dies würde helfen sicherzustellen, dass die Unterstützung des Projekts EU in Zukunft nicht mehr nur »hauchdünn« ist.

Weitere Literatur

Sully, M. *Großbritannien, Europa und das Referendum*, Europäische Rundschau, 4/2012.

Mayer, M. *Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, 2012.



Über die Autorin

Prof. Dr. Melanie Sully stammt aus Großbritannien und ist Politikwissenschaftlerin, Schriftstellerin, Herausgeberin und Konsultantin. Sie war für viele Jahre Professorin an der Diplomatischen Akademie Wien, derzeit leitet sie Governance Projekte für das österreichische Ministerium für Europa, Integration und Äußeres, die Stadt Wien und das Institut für Go-Governance. Prof. Sully ist ehemalige »Voice of America« Korrespondentin und Mitglied des Team Europe der Europäischen Kommission in Österreich.

Kontakt: melanie.sully@go-governance.com

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die die Autorin arbeitet, überein.

Zitation

Sully, M. (2014). *Großbritanniens europäische Herausforderung - die Reform des Vereinigten Königreichs*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 6.2'2014

Hinweis: Dieser Text ist bereits im englischen Original am 16.04. erschienen: Sully, M. (2014). *Britain's European Challenge - reforming the UK*. Vienna. ÖGfE Policy Brief 6'2014.

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Dipl. KW Marion Obermayr (MA)

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>