



Wir müssen mal über Europa reden

Zur parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit in EU Angelegenheiten

Von Katrin Auel
Wien, 19. Oktober 2015
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Nationale Parlamente müssen sich stärker auf die Öffentlichkeitsarbeit konzentrieren, wenn sie ihr Legitimationspotential in der EU Politik voll ausschöpfen wollen.
2. Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit umfasst sowohl die politisierte Kommunikation von EU Themen, vor allem über Plenardebatten, als auch die Bereitstellung von gut aufbereiteten Informationen, zum Beispiel über besser integrierte und effektivere EU Internetseiten.
3. In jedem Fall sollten Parlamente sich auch EU „Alltagsthemen“ widmen und sicherstellen, dass sie nicht nur die Informationsbedürfnisse von Fachleuten, sondern auch die der breiten Öffentlichkeit berücksichtigen.

Zusammenfassung

Demokratie setzt eine lebendige öffentliche Debatte über politische Probleme, Lösungen und Alternativen voraus. Erst wenn dies gegeben ist, ist es den BürgerInnen möglich, an Politik teil zu haben, informierte (Wahl-) Entscheidungen zu treffen und ihre demokratischen Kontrollrechte auszuüben. Im Mehrebenen-system der EU werden aber gerade die Intransparenz von politischen Entscheidungsprozessen und der Mangel an öffentlicher Diskussion als zentrale Probleme der demokratischen Legitimation kritisiert. Hier können nationale Parlamente viel zur Legitimierung

der EU beitragen. In dieser Studie wird daher auf der Basis vergleichender qualitativer und quantitativer Daten zur parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit in sieben Mitgliedstaaten untersucht, inwieweit nationale Parlamente ihr Potential nutzen, durch eine aktive Kommunikation ihren BürgerInnen die EU näher zu bringen. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob nationale Parlamente ihrer Aufgabe der Legitimierung der EU Politik gerecht werden, oder ob das berühmte Demokratiedefizit der EU nicht zumindest teilweise „hausgemacht“ ist.



Wir müssen mal über Europa reden

Zur parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit in EU Angelegenheiten

Einleitung

Die Rolle nationaler Parlamente in EU Angelegenheiten hat sich in den letzten Jahren zu einem heißen Thema in der Diskussion über die demokratische Legitimation der EU entwickelt. Dabei wird häufig eine Stärkung parlamentarischer Mitentscheidungs- und Kontrollrechte als effektive Maßnahme gegen das Demokratiedefizit gefordert. Allerdings erschöpft sich das Potential nationaler Parlamente, zum „guten Funktionieren der EU beizutragen“ (Art. 12 TEU), nicht allein in der Kontrolle europäischer Politik – mindestens ebenso wichtig ist die parlamentarische Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit. Transparenz und Öffentlichkeit sind Grundpfeiler jeder Demokratie, aber von besonderer Bedeutung für die EU, in der die Intransparenz europäischer Entscheidungsprozesse und entsprechend schwer zu verortende politische Verantwortlichkeiten schon lange als Grundprobleme der demokratischen Legitimation diskutiert werden. Hier haben nationale Parlamente als zentrale Arenen für die Kommunikation wichtiger EU Themen und ihrer nationalen Implikationen eine wichtige Aufgabe.

“Transparenz und Öffentlichkeit sind Grundpfeiler jeder Demokratie, aber von besonderer Bedeutung für die EU, in der die Intransparenz europäischer Entscheidungsprozesse und entsprechend schwer zu verortende politische Verantwortlichkeiten schon lange als Grundprobleme der demokratischen Legitimation diskutiert werden.“

Diese Legitimationsrolle nationaler Parlamente ist in den letzten Jahren angesichts der erhöhten Aufmerksamkeit für - aber auch des wachsenden Widerstands gegen - die EU in der Öffentlichkeit noch bedeutender geworden. Europas BürgerInnen sind sich, vor allem im Zuge der Eurokrise, zunehmend

(und schmerzhaft) des Einflusses europäischer Entscheidungen auf ihr Leben bewusst geworden (Hurrelmann 2014). Durch die Kommunikation und Diskussion europäischer Angelegenheiten in der Öffentlichkeit können nationale Parlamente daher dazu beitragen, politische Prozesse transparenter zu machen. Damit bieten sie den BürgerInnen „Abhilfe gegen die sonst undurchsichtigen Verfahren, die überwältigende Komplexität und die schwierige Zuordnung politischer Verantwortlichkeit von Entscheidungen jenseits des Nationalstaats“ (Rauh 2015: 118)¹. Diese Art von Kommunikation sollte auch nicht als „Werbung für europäische Politik“ oder gar als „PR für die EU“ missverstanden werden. Kommunikation bedeutet vielmehr eine öffentliche politische Debatte über unterschiedliche politische Themen und Entscheidungen, die auf der europäischen Ebene gefällt werden, aber nichtsdestotrotz die BürgerInnen zuhause direkt betreffen. Im Folgenden wird deshalb die EU Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente² in Österreich, Finnland, Frankreich, Deutschland und Großbritannien zwischen 2010 und 2013 verglichen, um der Frage nachzugehen, wie gut nationale Parlamente dieser Aufgabe gerecht werden.

1) “a remedy to the otherwise opaque procedures, the overwhelming complexity, and the difficult attribution of political responsibility in decision-making beyond the nation state”, Übersetzung ins Deutsche durch die Autorin.

2) Die Datenerhebung (nur zweite Kammern) erfolgte im Rahmen des vom österreichischen Fonds für Wissenschaftliche Forschung geförderten PACE Projekts (www.ihs.ac.at/pace). Zusätzliche Daten stammen aus dem OPAL Forschungsprojekt (siehe Auel et al. 2015).



Über Europa reden

Nationale Parlamente haben natürlich eine ganze Reihe an Möglichkeiten, ihre BürgerInnen über EU Angelegenheiten zu informieren, aber zu den wichtigsten gehören sicherlich Plenaraktivitäten sowie parlamentarische Internetseiten. Der Plenarsaal ist die sichtbarste parlamentarische Arena, und Debatten sowie mündliche Anfragen sind zentrale Instrumente der öffentlichen Regierungskontrolle und der Kommunikation politischer Positionen. Über das Internet können Parlamente umfassende Informationen für eine breite Öffentlichkeit bereit stellen - zumindest dann, wenn diese

Informationen leicht zu finden sind und verständlich präsentiert werden. Im folgenden Abschnitt werden deshalb zunächst Debatten und mündliche Anfragen diskutiert. Dem folgt eine Analyse der Internetseiten im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen zu EU Angelegenheiten.

Öffentlichkeitsarbeit im Plenarsaal: Debatten und Mündliche Fragen

Wie Tabelle 1 zeigt, ist die Öffentlichkeitsarbeit der untersuchten Parlamente mit über 17.000 Stunden Plenardebatten und über 60.000 mündlichen Fragen zunächst durchaus beeindruckend.

Tabelle 1: Parlamentarische Kommunikationsaktivitäten 2010 - 2013

	Anzahl Debatten ³	Debattenzeit in Stunden	Mündliche Anfragen
Alle Themen		17156 (2451)	60771 (8682)
EU Themen	598 (85)	1231.5 (176)	1012 (145)
Nationale Themen		15925 (2275)	59810 (8544)
% EU aus allen Themen		7.2%	1.67%

Anmerkung: Gesamtsummen für alle sieben Parlamente mit Durchschnittswerten in Klammern.

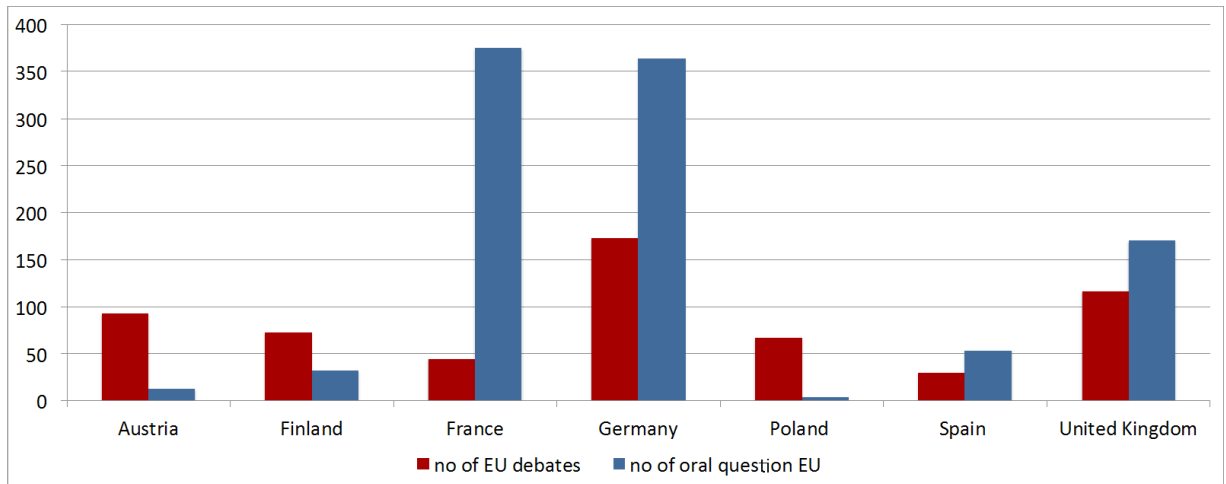
Bei EU Themen fällt die Bilanz allerdings etwas weniger beeindruckend aus. In nur etwa 7% der gesamten Zeit wurden EU Themen debattiert, und der Prozentsatz für mündliche Fragen liegt noch weit darunter.

Allerdings verbergen sich hinter den aggregierten Zahlen auch große Unterschiede zwischen den einzelnen Parlamenten (siehe Schaubild 1).

3) Leider war es nicht möglich, Informationen zur Gesamtanzahl an Debatten zu allen Themen zu erhalten. Daher beschränkt sich der Vergleich auf die Zeit, die mit den Debatten verbracht wurde.



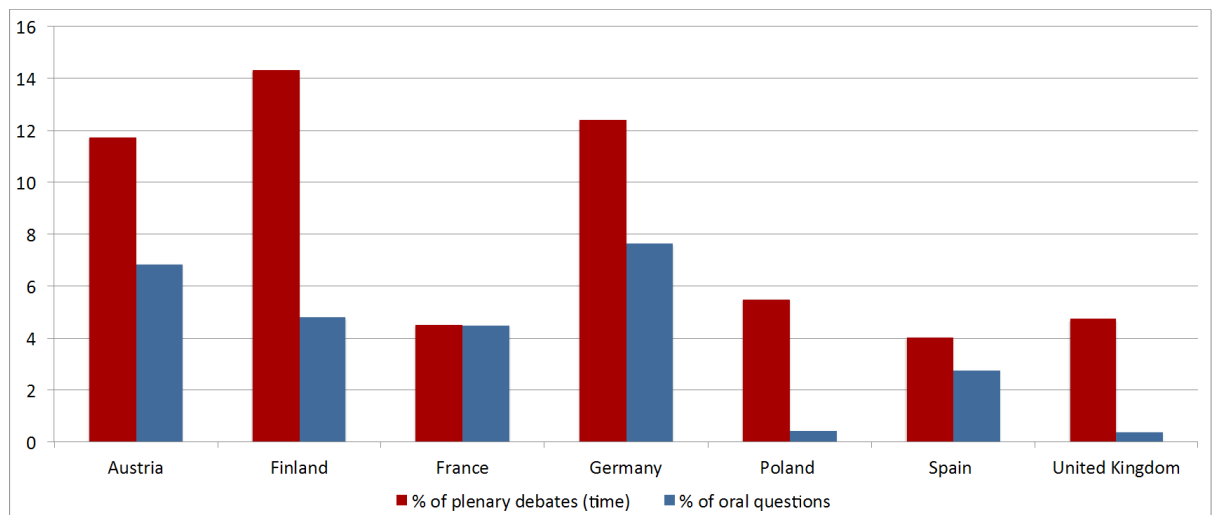
Schaubild 1: Anzahl EU Debatten und Mündliche Fragen (2010 – 2013)



Hinzu kommt, dass Parlamente nicht nur unterschiedlich groß sind, was sich natürlich auf die Anzahl an Fragen auswirkt, sondern auch unterschiedliche parlamentarische Traditionen und Routinen haben. So sind mündliche Fragen ein in Großbritannien wesentlich häufiger verwendetes Instrument als im österreichischen Nationalrat. In gleicher Weise unterscheiden sich die Anzahl und Gesamtdauer von Plenardebatten in Arbeits- und Redeparlamenten ganz wesentlich. Während der Nationalrat insgesamt ca. 300 Stunden pro Jahr debattiert, beträgt

die Debattenzeit im House of Commons über 1000 Stunden pro Jahr. Das in Schaubild 1 gezeichnete Bild verändert sich deshalb beträchtlich, wenn man den *Anteil* an EU-Kommunikationsaktivitäten betrachtet (Schaubild 2): Das österreichische, das finnische und das deutsche Parlament haben (gemeinsam mit der Assemblée Nationale) nicht nur den größten Anteil an Fragen zu EU Themen; hier spielt die EU auch bei Plenardebatten eine wichtige Rolle. Die anderen Parlamente hingegen liegen in beiden Kategorien weit abgeschlagen.

Schaubild 2: Anteil an EU Debatten und mündlichen Fragen (in Prozent)

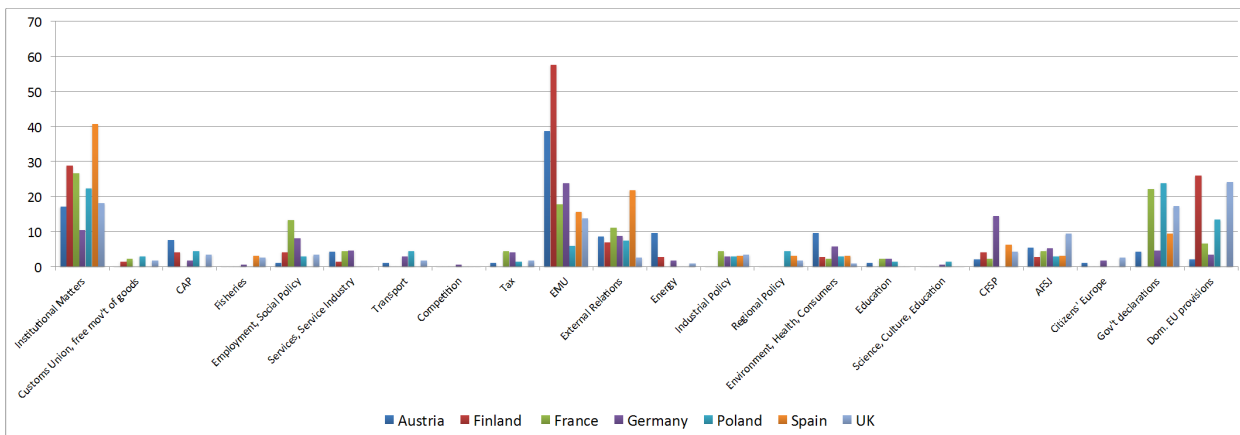




Über welche EU Themen wird in den Plenarsälen am häufigsten debattiert? Schaubild 3 verdeutlicht die Verteilung der Debatten über die Politikbereiche der EU (nach Eurlex Klassifikation). Diesen haben wir zwei eigene Kategorien hinzugefügt: Debatten zu Regierungserklärungen, die eine

Reihe unterschiedlicher EU Themen betreffen⁴, und Debatten zu nationalen Verfahren in der EU Politik, vor allem zu parlamentarischen Beteiligungsrechten oder Referenden (Großbritannien).

Schaubild 3: Verteilung der Debatten über Politikbereiche der EU (in Prozent)



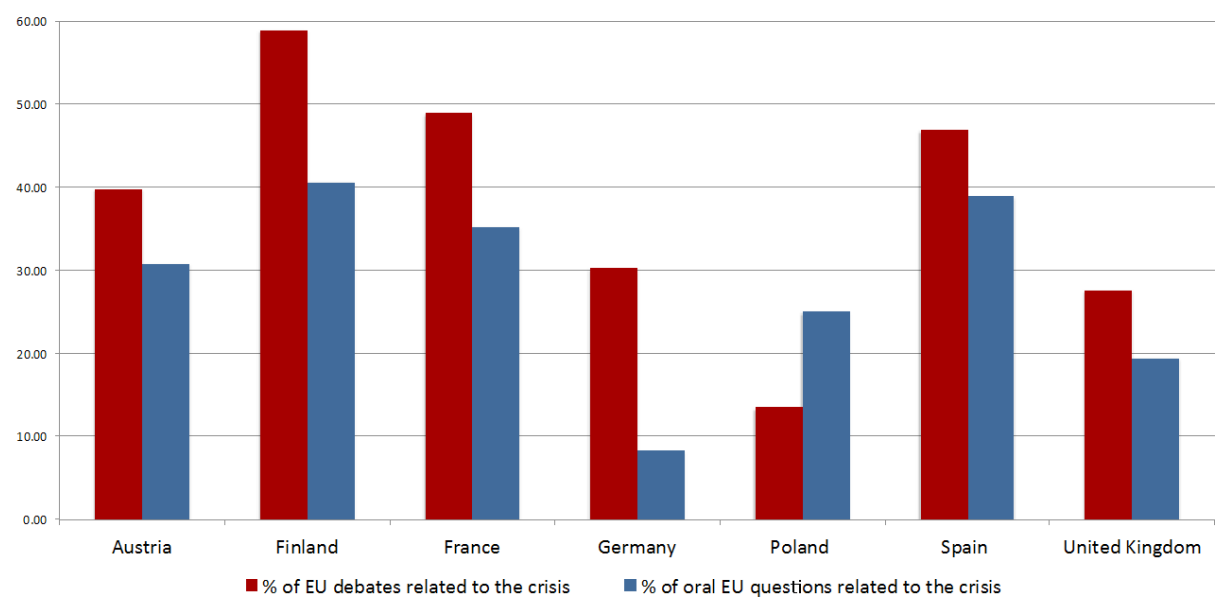
Insgesamt überwiegen institutionelle und finanzielle Angelegenheiten (darunter fallen auch EU Verträge, Erweiterung, EU Haushalt oder die Mehrjährige Finanzplanung), die Wirtschafts- und Währungspolitik, EU Außenbeziehungen (einschließlich internationaler Vereinbarungen und Entwicklungspolitik) sowie Themen nationaler EU Verfahren. In allen sieben Parlamenten werden außerdem EU

Regierungserklärungen debattiert, wenn auch mit unterschiedlicher Regelmäßigkeit. Die Verteilung der Themen verdeutlicht die massive Bedeutung der Eurokrise für die EU Politik in den letzten vier Jahren, was angesichts der politischen Bedeutung der Krise und der Vielzahl an implementierten Maßnahmen und Reformen kaum überrascht (Schaubild 4).

4) Darunter fallen auch Regierungserklärungen zu Sitzungen des Europäischen Rats sofern diese nicht ausschließlich Krisenthemen zum Gegenstand hatten.



Schaubild 4: Anteil an EU Debatten und mündlichen Fragen zur Eurokrise (in Prozent)



Informationen für die BürgerInnen: Parlamentarische Internetseiten

Die gute Nachricht ist, dass alle sieben Parlamente intensiv von der Möglichkeit Gebrauch machen, der Öffentlichkeit über das Internet Zugang zu parlamentarischen Dokumenten und Aktivitäten in EU Angelegenheiten zu bieten. Nach wie vor gibt es aber große Unterschiede bei der Öffentlichkeit von Europaausschusssitzungen und vor allem im Hinblick darauf, wie parlamentarische Informationen in EU Angelegenheiten präsentiert und aufbereitet werden.

“Nach wie vor gibt es aber große Unterschiede bei der Öffentlichkeit von Europaausschusssitzungen und vor allem im Hinblick darauf, wie parlamentarische Informationen in EU Angelegenheiten präsentiert und aufbereitet werden.“

Die meisten EU Ausschüsse stellen regelmäßig stenographische Protokolle, Webstreams oder Zusammenfassungen der Sitzungen ins Netz. Besonders hilfreich sind hier die ausführlichen

Zusammenfassungen der Ausschusssitzungen im Nationalrat, die wesentliche Informationen besser und schneller vermitteln als lange Protokolle. Nur in Deutschland und Finnland sind EU Ausschusssitzungen eine recht intransparente Angelegenheit. Der EU Ausschuss des Bundestags tagt, wie alle anderen Ausschüsse, hinter verschlossenen Türen, kann aber seine Sitzungen öffentlich abhalten und tut dies auch immer häufiger. In diesem Fall werden dann auch Webstreams der Sitzungen im Netz zugänglich gemacht, Protokolle oder Zusammenfassungen sind allerdings nach wie vor nicht verfügbar. In Finnland hingegen bleibt die Öffentlichkeit von den Sitzungen komplett ausgeschlossen, und die Zusammenfassungen im Netz bieten nur sehr knappe Informationen über die Teilnehmer, die behandelten Themen oder Dokumente, sowie die endgültige parlamentarische Stellungnahme, nicht aber über die Diskussionen während der Sitzung oder die Positionen unterschiedlicher Parteien.

Alle Parlamente informieren auch – mehr oder weniger detailliert - auf ihrer Internetseite über parlamentarische Rechte und Verfahren in EU Angele-



genheiten, aber nur die Assemblée Nationale, der Sejm und, deutlich abgespeckter, das Eduskunta, bündeln alle EU relevanten Informationen auf einer integrierten Seite. Der Sejm und die Assemblée Nationale bieten nicht nur Links zu praktisch allen parlamentarischen Dokumenten und Aktivitäten (wie Stellungnahmen, Berichte und Debatten), sondern auch Verweise zu anderen relevanten EU Internetseiten (wie EU Institutionen, aktuelle EU Präsidentschaft, COSAC⁵ und IPEX⁶, nationale Regierung oder Erste Kammer). Die Internetseite des Sejm bietet sogar ausführliche Hintergrundinformationen zu allen EU Politikbereichen, Links zu online Zeitungen, Forschungseinrichtungen und aktuellen wissenschaftlichen Artikeln zum Thema nationale Parlamente in der EU. In allen anderen Parlamenten hingegen werden EU Angelegenheiten wie andere Themen auch behandelt, d.h. Informationen zu europapolitischen Angelegenheiten sind über die verschiedenen Internetseiten verteilt und können über Suchmaschinen gefunden werden. Die Internetseite des Nationalrats ist dafür ein gutes Beispiel: die im Internet zur Verfügung gestellten Informationen sind sehr umfassend, lassen sich aber nicht immer einfach finden. So findet sich unter dem Hauptmenüpunkt „Parlament aktiv“ überraschenderweise nur ein Link zu der (ansonsten exzellenten) Datenbank der EU Dokumente mit weiteren Links zu den einzelnen Gremiensitzungen, in denen die jeweiligen Dokumente behandelt wurden. Die Seite „Parlament und Europäische Union“, hingegen, findet sich unter dem Menüpunkt „Parlament erklärt“. Hier gibt es Informationen zur generellen Rolle und Einbindung des Nationalrats in EU Angelegenheiten. Auf die Seiten des Hauptausschusses oder des EU-Unterausschusses kann nur indirekt zugegriffen werden, und parlamentarische EU Aktivitäten (wie Debatten oder Anfragen) müs-

sen, mit Ausnahme der „Europastunden“, über die allgemeine Suchmaschine gefunden werden.

Diskussion und Schlussfolgerungen

Alle untersuchten Parlamente bemühen sich, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, Öffentlichkeit für ihre EU Aktivitäten herzustellen, indem sie EU Ausschusssitzungen öffnen, Protokolle, Webstreams oder Zusammenfassungen der Sitzungen veröffentlichen und BürgerInnen den Zugang zu parlamentarischen und externen (EU und Regierungs-) Dokumenten ermöglichen. Das sind natürlich zunächst einmal gute Nachrichten. Allerdings ist fraglich, ob mit dem reinen Zugang zu Dokumenten – über Fachleute hinaus – auch wirklich eine breite Öffentlichkeit erreicht werden kann, vor allem dann, wenn diese Dokumente oder Hintergrundinformationen nicht aufbereitet oder auf einer gebündelten EU-Internetseite leicht zugänglich sind. So lobenswert diese Bemühungen sind, die Suche nach und das Durcharbeiten von eher technischen Dokumenten zur EU Politik sind ja keine sehr attraktiven Freizeitbeschäftigungen, mit denen BürgerInnen viel Zeit verbringen. Um ihren Internetauftritt effektiver zu gestalten, sollten Parlamente deshalb eine gebündelte Seite zu EU Angelegenheiten einrichten und Informationen für beide – Fach- und breite Öffentlichkeit – zur Verfügung stellen. Dafür bieten die Internetseiten der Assemblée Nationale oder des Sejm eine gute Vorlage.

“Allerdings ist fraglich, ob mit dem reinen Zugang zu Dokumenten – über Fachleute hinaus – auch wirklich eine breite Öffentlichkeit erreicht werden kann.“

Bei der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit im Plenum, d.h. bei EU Plenardebatten oder mündlichen Anfragen, unterscheiden sich die untersuchten Parlamente ganz wesentlich in ihren Bemühungen, Europa den BürgerInnen näher zu bringen. Mit etwa 12 bis 14% ist der Anteil an EU Themen an der gesamten Debattenzeit in Österreich, Finnland und Deutschland am größten, mit ca. 4 bis 5% in

5) Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union

6) InterParliamentary EU information eXchange



den anderen Parlamenten dagegen deutlich geringer. Der Anteil an mündlichen Anfragen zu EU Themen liegt in allen Parlamenten weit darunter. Nationale Parlamente sollten sich also noch stärker bemühen, nicht nur über die Veröffentlichung von Dokumenten in der EU Politik Transparenz zu schaffen, sondern auch über politische Kommunikation (etwa über Plenardebatten) den BürgerInnen unterschiedliche (parteilpolitische) Positionen zu vermitteln und ihnen so die Teilhabe an EU Politik zu ermöglichen.⁷ Vor allem sollten nationale Parlamente dabei stärker politische „Alltagsthemen“ der EU berücksichtigen und sicherstellen, dass Informationen nicht nur für Spezialisten, sondern auch für die breite Öffentlichkeit aufbereitet werden. Dafür sind vor allem die ausführlichen Zusammenfassungen der Ausschusssitzungen im Nationalrat ein gutes Vorbild.

7) Interessant ist in diesem Zusammenhang auch das im August 2015 in Kraft getretene, jedoch klar begrenzte, Rederecht für Europaabgeordnete im Nationalrat. Ob sich damit verbundene Hoffnungen auf eine engere Verzahnung von zwischen nationaler und europäischer Politik sowie eine größere Sichtbarkeit für europäische Themen in Österreich erfüllen, wird sich allerdings noch zeigen müssen.

“Wird EU Politik in nationalen Parlamenten nicht kontrovers diskutiert und damit zum Gegenstand des Parteienwettbewerbs gemacht, ist allerdings auch kaum mit Interesse der Medien oder der BürgerInnen zu rechnen.“

Abgeordnete klagen häufig über die vermeintliche Apathie in der Bevölkerung gegenüber der EU Politik sowie das mangelnde Interesse der Medien an parlamentarischen EU Aktivitäten (e.g. Pollak und Slominski 2014 für Österreich). Wird EU Politik in nationalen Parlamenten nicht kontrovers diskutiert und damit zum Gegenstand des Parteienwettbewerbs gemacht, ist allerdings auch kaum mit Interesse der Medien oder der BürgerInnen zu rechnen. „Politik ist letztlich eine glorifizierte ‚Seifenoper‘, mit wöchentlichen Folgen voller Konfrontation und Intrigen zwischen lebhaften (oder manchmal langweiligen!) Persönlichkeiten“ (Hix 2006: 10)⁸, und für diese Oper ist das Plenum die wichtigste Bühne.

8) “Politics is ultimately a glorified ‘soap opera’, with weekly instalments of confrontations and intrigues between vibrant (or sometimes dull!) personalities”, Übersetzung ins Deutsche durch die Autorin.



Literatur

- Auel, Katrin, Olivier Rozenberg und Angela Tacea (2015). 'Fighting Back? And if Yes, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs', in: Claudia Heffler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg and Julie Smith (eds.), *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Houndsmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-93.
- Hix, Simon (2006). 'Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It', in: *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, *Notre Europe, Policy paper N°19*, 3-28.
- Hurrelmann, Achim (2014). 'Democracy beyond the State: Insights from the European Union', *Political Science Quarterly*, 129:1, 87-105.
- Pollak, Johannes und Peter Slominski (2014), 'The Silence of the Sheperds – How the Austrian Parliament Informs its Citizens on European Issues', *Journal of Legislative Studies* 20:1, 109-124.
- Rauh, Christian (2015). 'Communicating supranational governance? The salience of EU affairs in the German Bundestag, 1991–2013', *European Union Politics*, 16:1, 116–138.



Über die Autorin

Katrin Auel ist Associate Professorin in der Abteilung Politikwissenschaft am Institut für Höhere Studien in Wien. Ihr Forschungsinteresse gilt Themen der Europäisierung sowie der demokratischen Legitimation in Mehrebenensystemen (vor allem der EU), und ihre derzeitige Forschung konzentriert sich vor allem auf die Rolle nationaler Parlamente in der EU. Sie hat zahlreiche Publikationen zu parlamentarischem Handeln in EU Angelegenheiten veröffentlicht und leitet das FWF Projekt „PACE – Parliamentary Communication of Europe“.

Kontakt: auel@ihs.ac.at

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

Auel, K. (2015). *Wir müssen mal über Europa reden: Zur parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit in EU Angelegenheiten*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 33'2015

Impressum

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

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

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