

Informationen zur Europäischen Verfassung



Ausgabe 06/2003

Die demokratische Spur - Spuren der Demokratie

Die Bewertung des Zustands der Demokratie in der Europäischen Union ist eine Frage der Messlatte, die man anlegt:

Völkerrecht

Nach dem Verständnis des Völkerrechts ist die Europäische Union ein mitgliederschäftlich organisierter Zusammenschluss von Staaten. Die demokratische Legitimation bezieht die Union also über die Regierungen und nicht direkt über die Unionsbürger. Sie ist somit auch überwiegend eine Plattform dieser Staaten. Völkerrechtlich betrachtet ist in puncto Demokratie somit alles im Lot. Die Staaten haben die Geschehnisse auf europäischer Bühne fest in der Hand. Das hat die letzte Regierungskonferenz im Dezember 2003 eindrucksvoll bestätigt.

Direkte Demokratie

Der EU wurden im Laufe ihrer Existenz beachtlichen Kompetenzen zugesprochen (Artikel zu diesem Thema in der Ausgabe 4/2003 der "Informationen zur Europäischen Verfassung"). Die Entwicklung der EU weist zum Teil deutlich über einen Staatenbund hinaus. In immer mehr Punkten berührt

die EU seit langem nicht nur zwischenstaatliche Interessen, sondern auch ganz direkt Interessen der Menschen, die innerhalb ihren Grenzen leben. Es stellt sich somit die Frage, ob nicht auch in demokratischer Hinsicht eine qualitativ neue Integrationsstufe Ziel der EU sein sollte: die EU als Plattform der Bürger?

Vorstellbar wären im Verfassungsentwurf wirklich große konstitutionelle Schritte in Richtung einer stärkeren Demokratisierung gewesen. So zum Beispiel:

- das allgemeine Wahlrecht für alle Unionsbürger
- die Direktwahl des Kommissionspräsidenten
- die ausnahmslose Anwendung des Mehrheitsprinzips
- die Änderung der Verfassung ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten.

Diese Vorschläge stehen aber nicht im Verfassungsentwurf. Wären sie zu erwarten gewesen? Nein! Zu den zentralen Aufgaben des Konvents gehörte zwar auch der Auftrag, sich mit der Stärkung der Demokratie zu beschäftigen, eine - in Bezug auf die bisher bestehen-

den Verträge - völlig neue Ordnung sollte der Konvent aber nicht schreiben. Die Staats- und Regierungschefs wollten statt einer "Verfassungs"gebung nur eine "Verfassungs"verbesserung! Dieser Ansatz darf beim Vergleich möglicher Erwartungen mit den Ergebnissen nicht vergessen werden. Vorhersehbar war daher, dass Elemente der direkten Demokratie im Verfassungsentwurf noch nicht oder nur rudimentär auftauchen würden.

Vorschläge zur Verbesserung des demokratischen Zustands der Union sind aber vom Konvent sehr wohl vorgelegt worden. Beispielhaft sei nur die seit längerer Zeit zu beobachtende schleichende Aufwertung des Europäischen Parlaments genannt. Auch auf der neuesten Vertragsstufe, der (Verfassungs)-verbesserung, hat das Parlament Gewinne zu verzeichnen. Zum Beispiel bei der Gesetzgebung: Durch die Änderung des Mitentscheidungsverfahrens, das dem Parlament nur sehr beschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gesetzgebung zuwies (Artikel 251 und 252 des EG-Vertrages), ist das Parlament nun

gemeinsam mit dem Rat Gesetzgeber - und das auch im Wortlaut des Entwurfs: das vorherige Rechtsetzungsverfahren soll zukünftig Gesetzgebungsverfahren heißen (Artikel I-33 und III-298 des Konventionsentwurfs). Das darf natürlich nicht über die immer noch zu große Zahl an Ausnahmen von dem neuen Einflussbereich des Parlaments hinwegtäuschen.

Zu den Ausnahmen gehören unter anderem alle Rechtsakte ohne Gesetzescharakter.

Der Verfassungsentwurf zeigt deutlich in die richtige Richtung. Darüber hinaus ist er nach dem Debakel auf der Regierungskonferenz und den danach entbrannten Diskussionen um das Europa der zwei Geschwindigkeiten, inhaltlich

noch wichtiger als zuvor. Je nachdem, welche Messlatte angelegt wird, weichen die Ergebnisse der Bewertung des demokratischen Zustands somit stark voneinander ab. Mein Fazit lautet deshalb: Raum für Visionen und Arbeit für neue Vertragsrunden lässt der Entwurf allemal zu.

Die EU und die Frage nach der Demokratie

Die Frage, ob die EU eigentlich demokratisch ist, interessierte lange Zeit niemanden. Sie stellte sich einfach nicht! Denn ein Staatenbund - und nichts anderes war die Gemeinschaft zu Beginn der europäischen Integration - muss nicht demokratisch sein. Die Frage nach der Demokratie stellt sich erst, wenn Hoheitsgewalt ausgeübt wird, also die Bürger von politischen Entscheidungen unmittelbar betroffen sind. Bei einem Staatenbund bleibt die Herrschaftsgewalt aber bei den Mitgliedstaaten; sie wird nur in einigen wenigen Bereichen gemeinsam von ihnen ausgeübt. Nach demokratischen Gesichtspunkten reicht es deshalb vollkommen aus, dass völkerrechtliche Verträge von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet und dann den nationalen Parlamenten zur Ratifizierung vorgelegt werden. Über das Parlament sind die Bürger damit an allen Entscheidungen (indirekt) beteiligt und die "Herrschaft des Volkes" somit sichergestellt. In einigen EU-Mitgliedstaaten (z.B. Irland, Dänemark) stimmt das Volk in einem Referendum zum Teil sogar direkt über die Annahme

völkerrechtlicher Verträge ab.

Mit der fortschreitenden europäischen Integration wurden immer mehr Befugnisse auf die Gemeinschaft übertragen und diese waren auch nicht mehr strikt auf die Umsetzung von Vertragsbestimmungen beschränkt. Die Gemeinschaft verfügte damit über eigene Entscheidungsspielräume und konnte in wichtigen Bereichen Beschlüsse fassen, ohne dass die nationalen Parlamente darauf direkten Einfluss hatten. Infolgedessen war nicht mehr sichergestellt, dass alle Entscheidungen lückenlos auf die Völker der EU zurückgeführt werden konnten. Und damit stellte sich plötzlich auch für die EU, die nun offensichtlich mehr war als ein Staatenbund, die Frage nach der Demokratie.

Und die Antwort auf die "Demokratiefrage" fällt ziemlich negativ aus, denn die Diagnose lautet: Die EU krankt an einem Demokratiedefizit. Angesichts der Machtfülle der Union sind die Bürger und die nationalen Parlamente zu wenig an den Entscheidungen beteiligt und gleichzeitig werden viele

Entscheidungen auch noch hinter verschlossenen Türen getroffen. Das heißt nicht, dass die auf der EU-Ebene gefällten Entscheidungen undemokratisch wären! Nur ist der Weg, auf dem die Entscheidungen auf die Völker zurückgeführt werden, ziemlich lang und der Einfluss der Bürger damit sehr gering. Und die Stellung des direkt gewählten Europäischen Parlaments ist zu schwach, um den Kompetenzverlust der nationalen Parlamente aufzufangen. Es fehlt also auch an einer ausreichenden demokratischen Kontrolle.

Nicht das man in den vergangenen Jahren nicht versucht hätte, etwas gegen das Problem des Demokratiedefizits in der EU zu unternehmen. Verbesserungsversuche gab es viele. Die Stärkung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Ministerrat oder auch die verbesserte Informations- und Kommunikationspolitik, mit deren Hilfe die Kommission versucht, der Intransparenz entgegenzuwirken, sind eindeutige Anzeichen dafür. Doch diese Verbesserungen waren nicht ausreichend, um das

Demokratiedefizit zu beheben. Die Forderung nach mehr Demokratie, nach mehr Bürgernähe und Transparenz in der EU blieb bestehen und wurde damit zu einer Aufgabe für den Verfassungskonvent. Er sollte Lösungen erarbeiten, wie man "Brüssel" den Bürgern näher bringen und somit das Demokratiedefizit der Gemeinschaft beseitigen könnte.

Auf den ersten Blick kann sich das Ergebnis sehen lassen. Immerhin wird dem "demokratischen Leben der Union" ein ganzer Titel (Artikel 44 bis 51) gewidmet. So wird z. B. festgeschrieben, dass die Union auf den Grundsätzen der repräsentativen und der partizipativen Demokratie beruht (Artikel 45 und 46). Die Bürger werden demnach durch das Europäische Parlament auf der EU-Ebene vertreten und haben das Recht, am demokratischen Leben der Union aktiv teilzunehmen. Gleichzeitig werden die Organe der EU dazu verpflichtet, mit den Bürgern in Kontakt zu treten, Informationen weiterzugeben und ihr Handeln möglichst offen und transparent zu gestalten. Auch wird die besondere Rolle der politischen Parteien, Verbände, Sozialpartner (Gewerkschaften,

Autorin: Ann-Kathrin Fischer

Arbeitsgeber) und Kirchen auf europäischer Ebene betont. Sie sollen eine Brücke zwischen den Bürgern und der Union schlagen und damit das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit fördern.

Des Weiteren schlägt der Konvent ein so genanntes europäisches Bürgerbegehren vor (Artikel 46 Absatz 4). Zumindest aus deutscher Sicht wäre dies ein revolutionärer Schritt. Mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten sollen danach die Kommission auffordern können, zu einem bestimmten Thema eine Gesetzesinitiative einzuleiten. Allerdings ist die konkrete Umsetzung dieses Bürgerbegehrens noch nicht ganz klar. Was heißt zum Beispiel "eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten"? Das wird noch zu klären sein und soll in einem Europäischen Gesetz festgeschrieben werden. Die Frage ist nur, wie lange man brauchen wird, bis dieses ausgearbeitet und verabschiedet ist.

Auch wenn der neue Titel zum "demokratischen Leben" beim Lesen einen ziemlich guten Eindruck hinterlässt, so gibt er

doch keinen Anlass für übertriebene Begeisterungstürme. Das Demokratiedefizit wird durch ihn nicht so einfach behoben werden können. Denn wie so häufig kommt es nicht nur darauf an, was in der Verfassung steht, sondern auch ob und wie es umgesetzt wird. Parteien und Verbände sind überwiegend national organisiert und auf europäischer Ebene nur locker miteinander verbunden. Ein paar Artikel in einer europäischen Verfassung werden daran so schnell nichts ändern. Dazu bedarf es weiterer Anregungen. So könnten z. B. "echte" europäische Wahlen, bei denen europäische Spitzenkandidaten mit europäischen Themen um die Mehrheit im Europäischen Parlament konkurrieren, das Entstehen europäischer Parteien fördern und damit etwas mehr Demokratie geschaffen werden.

Bleibt festzuhalten, dass das Problem des Demokratiedefizits in der EU noch lange nicht gelöst und der Verfassungsentwurf nicht das lang ersehnte Allheilmittel ist. Doch man ist auf dem richtigen Weg und der Entwurf, sollte er umgesetzt werden, ein wichtiger Schritt zu einer weiteren Demokratisierung der EU.

Brauchen wir eine europäische Identität?

Ein Blick auf die Umfragedaten des Eurobarometers zeigt, dass sich die meisten Europäer überwiegend ihrer eigenen Nationalität zugehörig fühlen (etwa 45 %). Nur etwa 4% fühlen sich ausschließlich als Europäer. Und diese Zahlen haben

sich im Laufe der letzten Jahre auch nicht allzu sehr verändert - trotz Euro, trotz europäischem Nummernschild.

Kennzeichnend für Europa ist eigentlich seine Fülle an unterschiedlichen Kulturräumen,

Nationen und Sprachen. Vor allem die Vielfalt der Sprachen hat bis heute eine Identitätsbildung verhindert. Das ist zum einen auf die hohe Anzahl von Sprachen in Europa und zum anderen auf ihre große Verschiedenheit zurückzuführen.

So weist zum Beispiel das Finnische größere Ähnlichkeit mit dem Mongolischen als mit dem Deutschen auf. Auch die europäischen "Verkehrssprachen" Englisch und Französisch sprechen heute nur etwa ein Drittel der Europäer, die nicht in einem englisch- oder französischsprachigen Land leben. Das bedeutet, dass sich der überwiegende Teil der Europäer nicht mit dem überwiegenden Teil der Europäer verständigen kann. Das ist nicht gerade förderlich für die Bildung einer europäischen Identität.

Doch trotz dieser Heterogenität kann man die Unterschiede in der EU nicht als extrem bezeichnen. So sind bspw. die Überzeugungen (z.B. Menschenwürde, Demokratie) und die Institutionen (z.B. Parlamente, unabhängige Gerichte) einander so ähnlich, dass der europäische Integrationsprozess in Gang gesetzt werden konnte und das System "EU" im Großen und Ganzen auch funktioniert.

Weshalb dann aber die Frage nach der europäischen Identität? Weil sie eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie ist. Will man die EU weiter demokratisieren, sollte eine so genannte belastbare europäische Identität entstehen. Anders formuliert: Es sollte sich ein sehr starkes Gefühl der Zusammengehörigkeit zwischen den Völkern der EU ent-

wickeln. Dieses sorgt dann dafür, dass die Mehrheitsentscheidungen, ohne die eine Demokratie nicht funktionieren kann, akzeptiert werden. Erst dann ist der einzelne Bürger auch bereit, sich der Mehrheitsmeinung zu beugen und im Namen der Allgemeinheit ein "Opfer" hinzunehmen. In Deutschland und fast allen anderen demokratischen Staaten existiert dieses Gemeinschaftsgefühl. Wo es fehlt, führt es zu heftigen Auseinandersetzungen und in letzter Konsequenz auch zu Bürgerkriegen.

Nun werden im Ministerrat aber bereits Mehrheitsentscheidungen getroffen, ohne dass es ein richtiges Gemeinschaftsgefühl der Europäer gibt. Aus demokratischer Sicht ist das eher skeptisch zu betrachten. Doch aus Gründen der Handlungsfähigkeit muss man es akzeptieren. Andernfalls müssten die Staats- und Regierungschefs immer so lange miteinander verhandeln, bis sie einen Kompromiss erzielen, dem alle zustimmen können, oder sie müssen das Vorhaben aufgeben. Welche Konsequenzen das hat, hat nicht nur der gescheiterte Gipfel im Dezember deutlich gezeigt. Um deshalb auch in einer erweiterten Union handlungsfähig zu bleiben, müsste man - wie in den Nationalstaaten - grundsätzlich zu Mehrheitsentscheidungen übergehen. Noch steht dieser Schritt nicht an - auch nicht mit einer europäischen Verfassung.

Wenn auch die Anzahl der Mehrheitsentscheide im Ministerrat ausgeweitet werden soll, so werden doch wesentliche Entscheidungen (z.B. Vertragsänderungen) weiterhin Einstimmigkeit verlangen.

Doch längerfristig sollte das Problem der belastbaren europäischen Identität nicht aus dem Blick verloren werden. Denn sie ist das Bindeglied, dass aus dem herrschenden Dilemma zwischen demokratischen Anforderungen und fehlender Handlungsfähigkeit herausführen kann. Eine europäische Identität muss ja nicht gleich bedeuten, dass wir unsere nationalen Identitäten aufgeben und uns nur noch als Europäer fühlen. Dazu sind die nationalen Bindungen viel zu stark. Es würde ausreichen, neben dem nationalen gleichzeitig ein stärkeres europäisches Gemeinschaftsgefühl auszubilden. Genauso wie man gleichzeitig Bayer und Deutscher sein kann, kann man schließlich auch gleichzeitig Deutscher und Europäer sein. Laut Eurobarometer identifizieren sich immerhin bereits 40% der Europäer gleichzeitig mit ihrer Nation und mit Europa. Damit existiert eine Basis, auf der weiter aufgebaut werden kann und eine europäische Verfassung, als Symbol der europäischen Integration, kann zur Identitätsbildung durchaus auch ihren Beitrag leisten.

Impressum:

Deutscher Bundesjugendring, Mühlendamm 3, 10178 Berlin, Telefon 030/400 404-00, Fax 030/400 404-22, E-Mail: info@dbjr.de

Verantwortlich für den Inhalt: Gunda Voigts

Redaktion und Layout: Jochen Rummenhöller, Wolfgang Peschel, Monica Stutterheim

Texte von: Jan Schubert und Ann-Kathrin Fischer

26.01.2004