

„Demokratie in Europa“

**Eine Befragung der EU-Parlamentarier zur
Demokratieorientierung in der Europäischen Union**

**von
Ulrike Fink-Heuberger**

IDENTITY ≡ FOUNDATION
Gemeinnützige Stiftung

Schriftenreihe der Identity ≡ Foundation

Vorwort

Auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Einigungsprozesses in Europa ist im vergangenen Jahrzehnt viel passiert: Europa hat in weiten Teilen eine gemeinsame Währung, auch seine politische Konstituierung wurde durch den Verfassungskompromiss gestärkt. Und Europa ist größer geworden, seitdem 15 Nationen vorwiegend aus den ehemals sowjetisch kontrollierten Gebieten dem Westen mit ihrem Beitritt zur Europäischen Union näher gerückt sind. Und trotzdem, seine politisch-kulturelle Einheit steht noch aus, wie nicht zuletzt aus der kontroversen Verfassungsdiskussion deutlich wird. Im Raum steht die Frage: Welche Chance hat ein politisch-kultureller Einigungsprozess?

Wenn man sich über den aktuellen politisch-kulturellen Zustand Europas ein Bild verschaffen will, muss die Debatte auf die Demokratiefrage gelenkt werden. Wie ist denn die demokratische Grundströmung in Europa? Und bei allen demokratischen Erfüllungsansprüchen an die Mitgliedsländer: Wie sieht das demokratische Grundmuster in Europa tatsächlich aus? Gibt es eine über alle Nationen hinweg integrierte Idee von Demokratie? Oder gibt es so viele unterschiedliche demokratische Kulturen, wie es Mitgliedsstaaten gibt – frei nach dem Motto „25 Staaten, 25 Demokratien“? Zumindest zeichnen sich unterschiedliche demokratische Kulturen zwischen Ost und West ab. Während die westlichen Staaten sich wie selbstverständlich auf eine demokratische Grundordnung verlassen und ihre Freiheiten nutzen, wie die jüngsten, sehr zugespitzten freien Meinungsäußerungen in Frankreich zeigen, erscheinen die Bürger der neuen Mitgliedsstaaten noch eher demokratisch ungeübt. Bei den letzten osteuropäischen Regionalwahlen in der Slowakei gingen nur elf Prozent der Stimmberechtigten zu den Wahlurnen, in manchen Regionen waren es sogar nur sieben Prozent. Ein Negativrekord für die jungen Demokratien in Osteuropa. Und was ist zu erwarten, wenn in Ungarn, Tschechien und in der Slowakei die Parlamente gewählt werden?

Aber auch in den Staaten der „alten“ Demokratien gehen die Wahlbeteiligungen zurück. Die Nutzung der partizipativen Möglichkeiten ist bei den EU-Bürgern insgesamt eher verhalten.

Die Studie will eine Antwort darauf geben, wie es grundsätzlich um die „Pflege und Aufzucht“ der Demokratie in Gesamteuropa bestellt ist, und wie die demokratischen Institutionen in Brüssel, Luxemburg und Straßburg Einfluss auf die demokratische Entwicklung in Europa nehmen. Hierzu wurden die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes befragt. Als demokratische Repräsentanten ihrer Herkunftsländer gelten sie immerhin als Demokratieexperten Europas.

Mit der Veröffentlichung dieser empirischen Untersuchung über die Einschätzung der EU-Parlamentarier zur demokratischen Grundkonstitution Europas legt die Identity Foundation eine weitere Untersuchung zur Europäischen Identität vor.¹ Die Unterstützung der Projektidee und die Projektfinanzierung lag bei der Identity Foundation, die die Studie auch während ihres Verlaufs konstruktiv begleitete.

Die Studienleitung übernahm der Lehrstuhl für Soziologie und empirische Sozialforschung an der Universität Hohenheim. Ohne die intensiven Bemühungen des Unternehmens PLEON Kohtes Klewes, Public Affairs in Brüssel wäre der Zugang zu den EU-Parlamentariern versperrt geblieben. Deshalb sind wir den Mitarbeitern dort zu großem Dank verpflichtet. Besonders erwähnenswert ist an dieser Stelle auch die Mitarbeit von Emilie Mansfeld, die mit großem Engagement die sogenannte Feldphase vorantrieb und den Grossteil der Befragungen realisierte.

Ulrike Fink-Heuberger

Stuttgart im April 2006

¹ Publiziert wurde bereits eine Studie zu den Lebenslinien und Visionen der Generaldirektoren der Europäischen Kommission.

Inhalt

Vorwort

Abbildungsverzeichnis

Die Ergebnisse im Überblick.....	8
I. Untersuchungsdesign.....	10
1. Untersuchungsziele und Fragestellungen	10
2. Methodisches Vorgehen	11
3. Beschreibung der Stichprobe.....	11
II. Die demokratische Kultur der Europäischen Union	15
1. Repräsentative oder direkte Demokratie ?.....	15
2. Demokratische Stabilität in den Ländern Europas	17
3. Politische Partizipation der Europäer	18
3.1. Politische Bildung	18
3.2. Transparenz des politischen Geschehens	20
3.3. Partizipatives Engagement	21
3.4. Lobbying	24
III. Gesamteuropäische Mechanismen demokratischer Kontrolle	26
1. Parteienpolitik auf EU-Ebene.....	26
2. Besetzung der Entscheidungsämter	27
3. Politische Stärke des Europäischen Parlamentes.....	28
3.1. Gesetzgebungskompeten des Europäischen Parlamentes.....	29
3.2. Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes	30
3.3. Haushalte des Europäischen Parlamentes.....	31

4. Notwendigkeit der Europäischen Verfassung	32
5. Regierung Europas	34
6. Demokratiedefizite der Europäischen Institutionen	35
1.3. Internationale Rolle Europas	75
1.4. Vermittlung Europäischer Politik	76
IV. Der Erweiterungsprozess und die demokratische Stabilität Europas	37
1. Der Beitritt der "neuen Länder"	37
2. Der Fall "Türkei"	39
V. Ausblick	41

Anhang: Literatur

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Altersverteilung

Abbildung 2: Geschlechterverteilung

Abbildung 3: Berufsfelder

Abbildung 4: Demokratieform

Abbildung 5: Profil demokratische Stabilität

Abbildung 6: politische Bildung

Abbildung 7: Transparenz der Kontrollrechte

Abbildung 8: Gewährleistung des partizipativen Engagements

Abbildung 9: starkes partizipatives Engagement

Abbildung 10: schwaches partizipatives Engagement

Abbildung 11: Bedeutung des Lobbyismus

Abbildung 12: transnationale Bündelung der parteipolitischen Interessen

Abbildung 13: Besetzung der Entscheidungsämter

Abbildung 14: Legislativkraft des Europäischen Parlamentes

Abbildung 15: Europäisches Parlament und seine Gesetzgebungskompetenz

Abbildung 16: Europäisches Parlament und seine Kontrollrechte

Abbildung 17: Europäisches Parlament und seine Haushaltsrechte

Abbildung 18: Notwendigkeit einer Europäischen Verfassung

Abbildung 19: Realisierung einer von den Europäern legitimierten europäischen Regierung

Abbildung 20: Demokratiedefizite

Abbildung 21: Einfluss der neuen Länder auf das Europäische Parlament

Abbildung 22: Türkeibeitritt und Demokratisierung

Die Ergebnisse im Überblick

Das Ziel der Studie

Die vorliegende Studie soll dazu beitragen, das Bild über die demokratische Kultur in Europa und die demokratische Legitimation der Europäischen Union zu erhellen.

Die Untersuchungspartner

Befragt wurden die Parlamentarier des Europäischen Parlamentes. Sie sind innerhalb der Europäischen Institutionen als wesentliche Experten für den demokratischen Entwicklungsprozess in Europa zu sehen.

Demokratieform in Europa

Die befragten EU-Parlamentarier favorisieren eine repräsentative Demokratie, die partiell Elemente direkter Willensbildung toleriert. Man ist sich weitestgehend einig, dass Europa nur repräsentativ demokratisch regiert werden kann.

Demokratische Stabilität in Europa

Die demokratische Stabilitätsstärke der Mitgliedsstaaten wird unterschiedlich bewertet. Die stärkste Stabilität ordnet man den skandinavischen Staaten zu, die schwächste den neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten.

Politische Bildung

Die politische Bildung der europäischen Wahlgänger wird von den EU-Parlamentariern als sehr mangelhaft eingestuft.

Transparenz des politischen Geschehens

Weit über die Hälfte der europäischen Abgeordneten sieht die Politik in der Europäischen Union als nicht hinreichend transparent.

Partizipatives Engagement

Die Chancen auf ein partizipatives Engagement innerhalb der Europäischen Union wird als ungenügend beschrieben, weniger in den skandinavischen Ländern, stärker in Griechenland, Italien und Polen.

Lobbying

Lobbying ist auf dem politischen Parkett Europas durchaus gesellschaftsfähig und kann als neue Form der Bürgerbeteiligung auf gesamteuropäischer Ebene gelten.

Parteienpolitik auf EU-Ebene

Ein Grossteil der Parlamentarier ist der Meinung, dass von den gesamteuropäischen Politikern eher nationale Interessen verfolgt werden und weniger eine transnationale Bündelung der Parteienpolitik stattfindet.

Besetzung der Entscheidungsämter

Die Mehrheit der Befragten ist der Ansicht, dass die Mechanismen der Ämterbesetzung in den Institutionen der Europäischen Union eher wenig demokratisch bis undemokratisch stattfinden.

Politische Stärke des Europäischen Parlamentes

Die Beurteilung der Politischen Stärke des EU-Parlamentes ist ambivalent: Die Hälfte der befragten Abgeordneten ist überzeugt, dass sie relativ stark ist; ein Drittel hingegen beurteilt die Entscheidungskompetenzen als defizitär. Insgesamt werden die Gesetzgebungskompetenz, die Kontroll- und Haushaltsrechte des Europäischen Parlamentes eher schwach gedeutet.

Notwendigkeit der Europäischen Verfassung

Das europäische Parlament spricht sich mit großer Mehrheit für den Vertrag einer gemeinsamen Verfassung aus.

Regierung Europas

Eine von allen europäischen Bürgern gemeinsam gewählte europäische Regierung ist in naher Zukunft nicht vorstellbar.

Demokratiedefizite

Innerhalb der Tätigkeiten der Europäischen Institutionen werden mehrheitlich Demokratiedefizite gesehen in der Außenpolitik, den Ministerratsstrukturen, der Agrarpolitik, der Wahl des Kommissionspräsidenten sowie der europäischen Gesetzgebung.

Der Beitritt der „neuen Länder“

Knapp zwei Drittel der Befragten sehen den demokratischen Effekt auf das Parlament durch die Osterweiterung durchaus positiv, das andere Drittel steht dem skeptisch gegenüber.

Der Fall „Türkei“

Ca. zwei Drittel der Parlamentarier sieht im potentiellen Beitritt der Türkei eine demokratische Schwächung des europäischen Integrationsprozesses.

I. Untersuchungsdesign

1. Untersuchungsziele und Fragestellungen

Die vorliegende Studie soll dazu beitragen, das Bild über die demokratische Kultur in Europa und die demokratische Legitimation der Europäischen Union zu erheben. In Anlehnung an das unvergleichliche Werk Alexis de Tocquevilles *Über die Demokratie* in Amerika will diese Untersuchung die Diskussion über die Demokratie in Europa ein Stück weit anregen. Dazu sind die Meinungen und Einstellungen der Parlamentarier der Europäischen Union wichtige Diskussionsfundamente. Sie sind einerseits mit den demokratischen Institutionen sehr vertraut, kennen die demokratische Kultur ihrer Herkunftsländer besonders gut und nehmen nicht zuletzt Einfluss auf die demokratische Entwicklung Europas. Deshalb sind sie die Demokratie-Experten, die in dieser Studie befragt wurden.

Ziele der Studie sind im einzelnen:

- Die Verankerung von Demokratie in der Europäischen Union einzuschätzen.
- Die europäischen Mechanismen der demokratischen Kontrolle zu identifizieren.
- Demokratiedefizite innerhalb der institutionalisierten Demokratie Europas aufzudecken.
- Die Facetten der Demokratieorientierung in Europa abzubilden.
- Die europäische Strategie der Demokratiepflge zu beschreiben.

Folgende Fragestellungen waren hierfür forschungsleitend:

- *Welche Demokratieformen sind für die politische Entwicklung Europas besonders förderlich?* Diese Einschätzung liefert Hinweise zur demokratischen Sollform Europas.
- *Wie ist es um die politische Partizipation der EU-Bürger bestellt?* Die Einschätzungen zur politischen Bildung und der aktiven politischen Partizipation der EU-Bürger gibt Aufschluss über die grundlegenden demokratischen Mechanismen in Europa und damit über die Kontrolle der europäischen Politik.
- *Wie demokratisch sind die Europäischen Institutionen selbst?* Aussagen zur Parteienpolitik innerhalb des europäischen Parlamentes, zu den Entscheidungsverfahren sowie zur Stellung des Europäischen Parlamentes geben Hinweise auf die demokratische Grundsicherung und institutionelle Transparenz der Europäischen Union.

- *Welchen Einfluss nimmt der Erweiterungsprozess auf die demokratische Entwicklung der Europäischen Union?* Einschätzungen zum potentiellen Türkeibeitritt sowie Beurteilungen der letzten Erweiterung um 15 Mitgliedsstaaten vor dem Hintergrund des jeweiligen demokratischen Potentials klären das demokratische Selbstverständnis der EU.

2. Methodisches Vorgehen

Die wissenschaftliche Untersuchung richtet sich an die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes. Sie sind innerhalb der Europäischen Institutionen als wesentliche Experten für den demokratischen Entwicklungsprozess Europas zu sehen.

Die Studie erfolgte im Zeitraum 2004 / 2005 als standardisierte postalische Befragung mit geschlossenen und offenen Fragestellungen. Aus der Grundgesamtheit von 732 Parlamentariern wurde eine Stichprobe nach Herkunftsländern und Parteien quotiert. Die Ausschöpfungsquote der Grundgesamtheit beträgt ca. 11,5 Prozent.² Den Befragten wurde der Fragebogen entweder in deutscher oder englischer Sprache überlassen.

3. Beschreibung der Stichprobe

Der Kreis der Parlamentarier, die an dieser Studie mitgewirkt haben, läßt sich durch folgende Merkmale beschreiben:

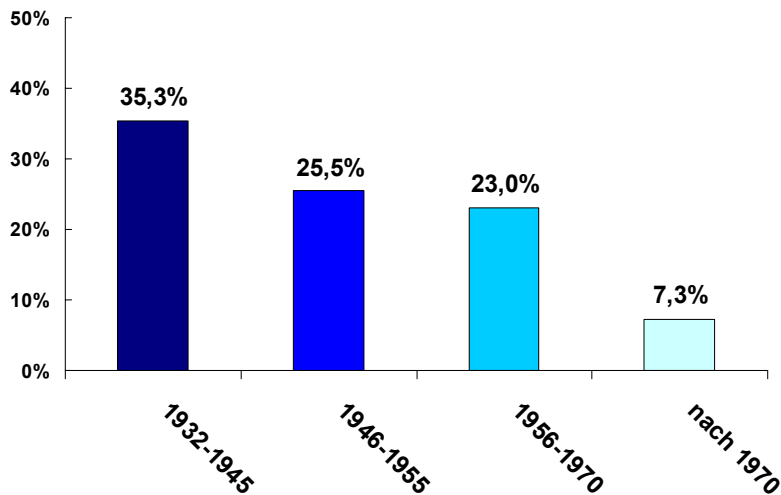
Der *kulturelle Querschnitt* Europas schlägt sich in soweit nieder, als die Meinungen aus neunzehn von 25 Mitgliedsstaaten erfasst werden konnten. Es wurden befragt:

- *Repräsentanten der alten Mitgliedsstaaten*, wie den Benelux-Ländern, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien.
- *Vertreter der Mitgliedsstaaten zweiter Generation*, wie den skandinavischen Ländern und den südeuropäischen Ländern (Griechenland, Spanien, Portugal) sowie Irland und Österreich.
- *Parlamentarier der neuen Mitgliedsstaaten* wie Litauen, Polen, Tschechien, Ungarn und Zypern.

² Es konnten 82 Befragungen realisiert werden.

Das *Alter* der Parlamentarier verteilt sich folgendermaßen:

In welchem Jahr sind Sie geboren?



Demokratieorientierung in Europa

© Lehrstuhl für Soziologie • Universität Hohenheim •
• Prof. Dr. E. Buß • Dr. Ulrike Fink-Heuberger



Abbildung 1: Altersverteilung

Mehr als ein Drittel der befragten Abgeordneten des Europäischen Parlamentes wurde zwischen 1932 und 1945 geboren. Ihre Kindheit war geprägt von den Kriegs- und Nachkriegsjahren des Zweiten Weltkrieges und von den neuen Demokratieentwicklungen in Westeuropa einerseits, mit der Konstituierung der Sowjetmacht in den osteuropäischen Ländern andererseits. Mit der Montanunion, dem Warschauer Pakt und dem Beginn des Kalten Krieges wuchsen die zwischen 1946 und 1955 heran. Sie machen ein Viertel der Befragten aus. Und ein weiteres knappes Viertel der zwischen 1956 und 1970 Geborenen ist geprägt von der außerparlamentarischen Opposition der 68-er Zeit in Westeuropa und der antidemokratischen Festigung in Osteuropa. Nur wenige der befragten Parlamentarier begannen ihr Erwachsenenleben nach dem Fall des Eisernen Vorhangs. Insgesamt gesehen entstammt der Großteil der befragten Repräsentanten Europas einer Generation, die mehrheitlich von der Idee geleitet ist, dass nur eine breite demokratische Basis in Gesamteuropa Freiheit, Sicherheit, Wohlstand und Frieden garantieren kann.

Das Europäische Parlament ist *männlich* geprägt, was sich auch in der Stichprobe niederschlägt:

Welches Geschlecht haben Sie?

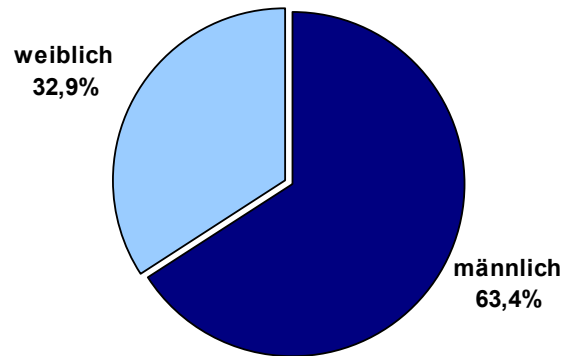


Abbildung 2: Geschlechterverteilung

Breit gestreut sind die Berufe der befragten EU-Parlamentarier. Vom Architekten, über den Bauern, Soziologen und Mediziner bis hin zum Literaten finden sich vielfältige Professionen im Parlament der EU, wenn auch Juristen und Ökonomen dominieren. Auch Ingenieure, Politikwissenschaftler, Lehrer und Journalisten suchen immer wieder den Weg ins Europäische Parlament.

Welche Profession haben Sie erlernt?

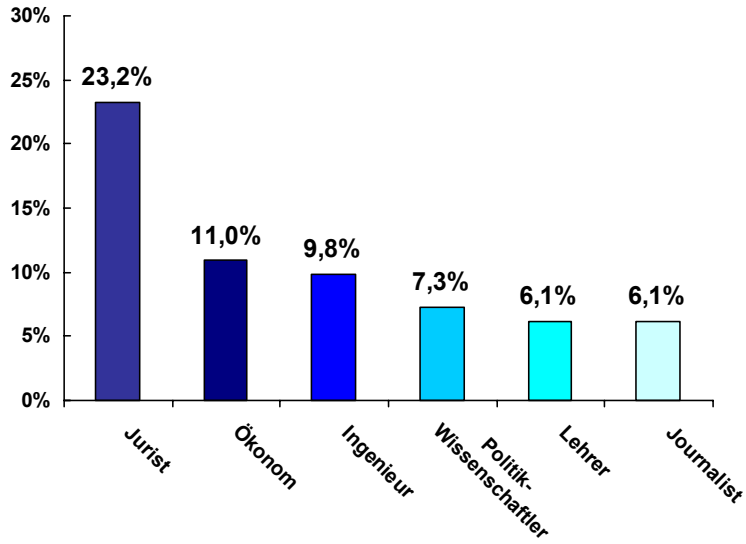


Abbildung 3: Berufsfelder

II. Die demokratische Kultur der Europäischen Union

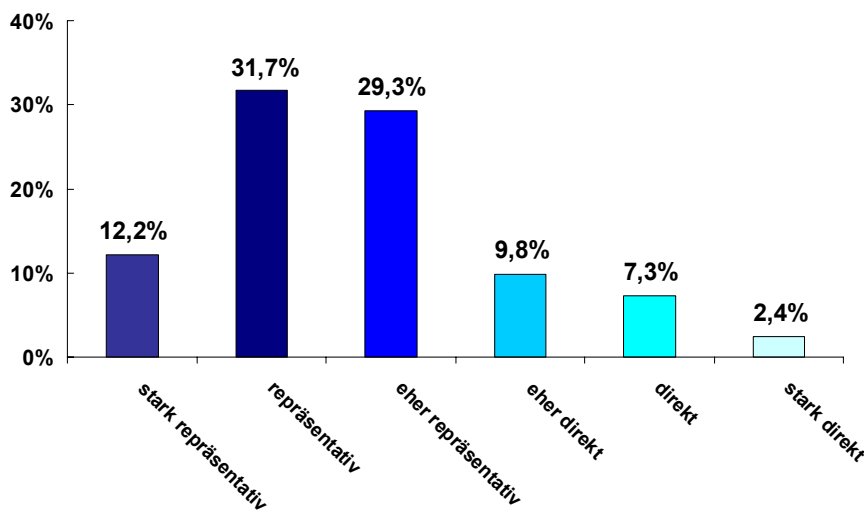
1. Repräsentative oder direkte Demokratie?

Im Vordergrund fast jeder Diskussion zum Thema Demokratie steht seine normative Komponente, nämlich die Realisierung von mehr Mitbestimmung, Freiheit für die Bürger und die Teilhabe aller am politischen Willensbildungsprozess. Diese Ansprüche sind primär im Prinzip der Volkssouveränität zusammengefasst, d.h. die Legitimation und Kontrolle jedweder Herrschaftsinstanz durch die Bürger. Demokratische politische Herrschaft kommt durch die Entscheidung des Volkes zustande und ist damit auch dem Willen des Volkes verpflichtet. Das Volk bestimmt, ob direkt oder durch die gewählten Repräsentanten die gewünschten Gemeinwohl- und Ordnungsvorstellungen bestimmt bzw. realisiert werden. Die Umsetzung dieser Prinzipien in eine reale demokratische politische Ordnung ist aber nicht nur ein Problem normativer Regelungen, sondern hängt auch von gesellschaftlichen und kulturellen Voraussetzungen einer spezifischen Staatsordnung ab. Demnach lässt sich Demokratie im Spannungsfeld zwischen liberalen, auf einen autonomen Bürger ausgerichteten Postulaten und egalitären, individuellen Gerechtigkeitsansprüchen verpflichteten Verständnissen einordnen.

Gesamteuropäisch gesehen scheint der Begriff Demokratie ein Stück weit zu einer Leerformel geworden zu sein, v.a. seitdem nach Glasnost und Perestrojka auch die politischen Systeme Osteuropas für sich in Anspruch nehmen, Demokratie zu realisieren. Wie weit dort die Demokratisierung aller Lebensbereiche jeweils fortgeschritten ist, ist momentan noch unklar. Unklar ist aber auch, welche Prinzipien die Demokratien der alten EU-Mitgliedsstaaten nun wirklich befördern. Zumindest ist die Debatte darüber, wie die demokratische Ordnung – gerade nach den jüngsten Beitritten - eines Gesamteuropas aussehen soll, etwas erloschen. Es scheint gerade so, als gäbe es in Europa noch kein verbindendes Verständnis und auch kein gesamteuropäisches Gefühl darüber, welche demokratische Orientierung künftig von entscheidender Bedeutung sein soll.

Um eine demokratische Orientierung der Mitgliedsstaaten zu stärken, was eine Grundvoraussetzung für eine ganz Europa umfassende politische Kultur wäre, bedarf es zunächst der Analyse der Meinungen und Einstellungen zu möglichen Demokratieformen, die Gesamteuropa leiten. Einig sind sich die befragten EU-Parlamentarier weitestgehend darin, dass Europa nur repräsentativ demokratisch regiert werden kann. Die europäische Massendemokratie soll also eine Verbände- und Parteiendemokratie sein, in der das Gemeinwohl als Ergebnis von pluralistischen Kompromissprozessen der verschiedenen Interessen bestimmt wird. Knapp zwei Drittel sprechen sich für eine solche repräsentative Demokratieform aus.

Welche Demokratieform halten Sie im Allgemeinen für die politische Entwicklung der EU für besonders förderlich?



Demokratieorientierung in Europa

© Lehrstuhl für Soziologie • Universität Hohenheim •
• Prof. Dr. E. Buß • Dr. Ulrike Fink-Heuberger



Abbildung 4: Demokratieform

Die Tabelle zeigt aber auch, dass nur 12 Prozent der Parlamentarier eine stark repräsentative demokratische Ordnung anstreben, dagegen immerhin ein knappes Fünftel Prinzipien direkter Demokratie. D.h. die Zielvorstellungen von direkt kommunizierenden, mündigen Bürgern dürfen nach Meinung von fast zwanzig Prozent der EU-Parlamentarier nicht außer Acht gelassen werden. Die Bürger sollen durchaus zur Artikulation und Entfaltung ihrer Interessen und Lebenschancen motiviert werden. Dieses Votum für direktere Demokratieformen kommt am ehesten von Abgeordneten aus kleineren und auch jüngeren Mitgliedsstaaten der EU. Sie verknüpfen mit einer intensiveren politischen Teilhabe der Bürger Europas eine stärkere Verbundenheit mit Europa und auch eine Stärkung der Demokratie in Europa generell.

Insgesamt favorisiert man eine repräsentative Demokratie, die partiell Elemente direkter Willensbildung toleriert. Eine Referendumsdemokratie nach Schweizer Vorbild wird allerdings mehrheitlich abgelehnt, da mit ihr stets Umsetzungsprobleme auf gesamteuropäischer Ebene verbunden werden. Die systematische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Politik wird vermutlich eher im Rahmen einer kooperativen Demokratie gesehen, die die politische Teilhabe auf kommunaler Ebene fördert.

2. Demokratische Stabilität in den Ländern Europas

Die Stärkung der Demokratie findet nicht nur über die Legitimierung politischer Prozesse statt, sondern mit Demokratie stellt sich auch die Frage nach der Umsetzung der Bürgerrechte, der Grundrechte. Mit der Charta der Grundrechte gilt die Europäische Union als Garant für die Stabilität von Demokratie in den Mitgliedsstaaten, selbst wenn es aktuell keine einheitliche Demokratieform und auch kein einheitliches Demokratieverständnis in Gesamteuropa gibt. Es findet quasi eine demokratische Grundsicherung in allen Staaten der EU statt, denn es kann kein Staat zur Europäischen Union gehören, der nicht demokratisch ist. Und trotzdem wird die jeweilige Stabilitätsstärke der Mitgliedsstaaten unterschiedlich eingeschätzt, denn in einigen Mitgliedsstaaten ist die Anziehungskraft der Demokratie noch relativ jung.

Wie beurteilen Sie die demokratische Stabilität in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union?

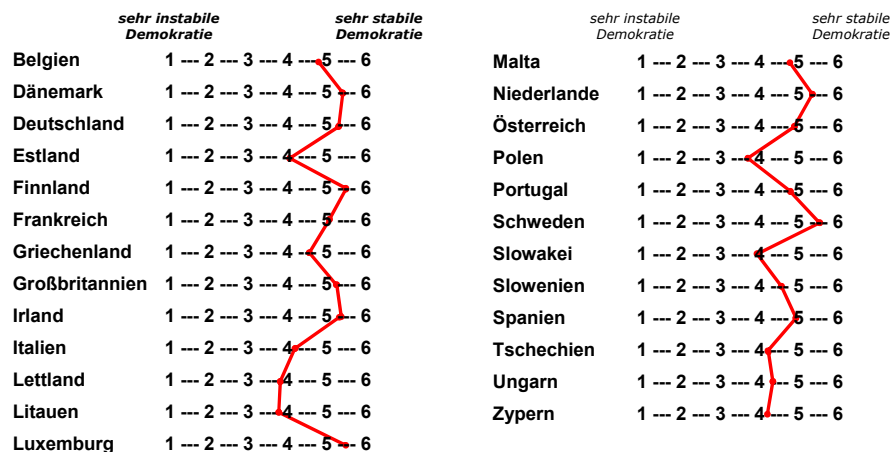


Abbildung 5: Profil demokratische Stabilität

Die stärkste demokratische Stabilität ordnet man den skandinavischen Mitgliedsstaaten zu, den Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich und Großbritannien sowie Irland. D.h. sowohl die Gründungsstaaten der Europäischen Union als auch die skandinavischen Demokratien werden als Stabilisatoren der demokratischen Prinzipien in Europa gesehen. Somit scheinen auch ihre Demokratieformen wegweisend für den Demokratisierungsprozess Gesamteuropas zu sein.

Mit dem letzten „Enlargement“ wird zwar allseits im Parlament ein zentraler Einigungsprozess verknüpft, der durchaus zur Stärkung der Demokratie in Europa beitragen soll. Andererseits haben die osteuropäischen Länder offenbar wenig Demokratieerfahrung, was prinzipiell zur Destabilisierung des bisherigen demo-

kratischen Gefüges in der Europäischen Union führen könnte. Diese Meinung durchzieht zumindest latent die politischen Institutionen der Europäischen Union ganz generell.³ Immerhin wird den neuen Mitgliedsländern wie Polen, Litauen, Lettland und der Slowakei eine geringere demokratische Stabilität zugeschrieben. Die Frage, wie dieser cultural lag zwischen neuen und alten Mitgliedsstaaten der EU in Aspekten der Demokratieumsetzung überwunden werden könnte, bleibt bisher unbeantwortet.

Wichtiger Ansatzpunkt ist hierzu Artikel I-47 in der Verfassungsvorlage der Europäischen Union, nämlich der Grundsatz der partizipativen Demokratie. Er fordert den transparenten Dialog und auch direkten Austausch zwischen politischen Institutionen, allen repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft. Damit bereitet er auch das Feld zum Demokratiediskurs der verschiedenen Kulturen Europas, das jetzt auch beachtet werden muss. Denn je weniger den nationalen oder gar regionalen Auffassungen in Europa zur Demokratieumsetzung Rechnung getragen wird, umso weniger wird es einen politischen Einigungsprozess in Europa geben.

3. Politische Partizipation der Europäer

3.1. Politische Bildung

Strenge Formen direkter Demokratie werden auch deshalb mehrheitlich abgelehnt, weil man den Bürgern Europas eine ausgewogene politische Willensbildung offenbar gar nicht zutraut. Die politische Bildung der europäischen Wahlgänger wird von den EU-Parlamentariern jedenfalls als sehr mangelhaft eingestuft.

³ Vgl. hierzu auch Identity Foundation, Quellen europäischer Identität. Die Generaldirektoren der Europäischen Union. Lebenslinien und Visionen einer europäischen Elite, 2003.

Glauben Sie, dass in allen Ländern der Europäischen Union die politische Bildung der Bürger hinreichend gewährleistet ist?

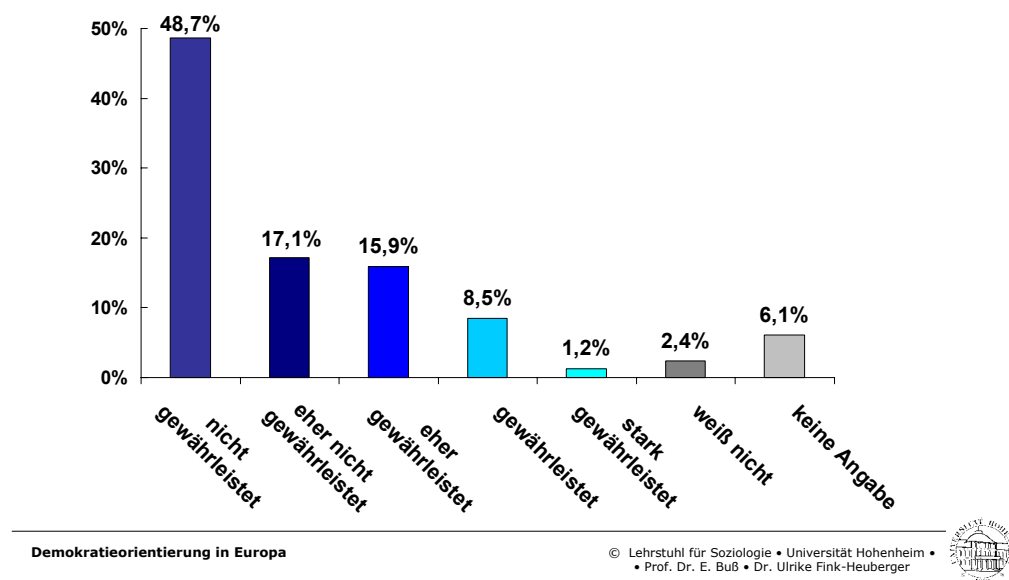


Abbildung 6: politische Bildung

Zwei Drittel der befragten Abgeordneten sehen die politische Bildung in Europa nicht gewährleistet. Aus den neuen Beitrittsländern sind es v.a. die tschechischen Abgeordneten, die den europäischen Bürgern eine schlechte politische Bildung attestieren.

Eine Vereinheitlichung der politischen Systeme Europas hängt jedoch direkt von der politischen Willensbildung der Bürger ab. Ist diese nur mäßig oder gar nicht ausgebildet, wird das den europäischen Einigungs- und Integrationsprozess stark behindern. Können die Bürger Europas ihren Anteil am politischen Willensbildungsprozess nicht einlösen, wird die politische Kontrolle an bestimmte Machtgruppen abgegeben, was durch das demokratische Gleichheitsprinzip eigentlich verhindert werden sollte. D.h. die europäische Massendemokratie wird mehr und mehr zur Verbände- und Parteiendemokratie, in der die verschiedenen organisierten Interessen weit entfernt vom sogenannten „mündigen“ Bürger europäische Politik gestalten.

Dadurch wird ein Stück weit die repräsentative Demokratie entwertet, weil immer stärker Expertokratien und gewisse Machtgruppen aufgrund ihres Wissenspotentials über die politischen, sozialen und ökonomischen Mechanismen in Europa entscheiden. Insofern erscheint es dringend notwendig, die demokratischen Prinzipien in allen gesellschaftlichen Bereichen zu stärken; insbesondere zunächst in jenen Bereichen, die für den Bürger überschaubar sind und sich in einer wirklichen kooperativen Demokratie niederschlagen. Dann wird vielleicht auch in den neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten der Gang zur Wahlurne wichtiger und bekommt in den westeuropäischen Mitgliedsstaaten wieder einen neuen Stellenwert.

3.2. Transparenz des politischen Geschehens

Die unzureichende politische Bildung in Europa wird allerdings nicht nur auf die Bürger selbst zurückgeführt, sondern auch mit dem offenbar wenig transparenten politischen Geschehen in den europäischen Ländern selbst und v.a. auf der Politikebene der Europäischen Union in Verbindung gebracht. Weit über die Hälfte der befragten Abgeordneten sieht die Politik in der Europäischen Union als nicht hinreichend transparent.

Glauben Sie, dass in allen Ländern der Europäischen Union das politische Geschehen im Sinne der Kontrollrechte des Bürgers hinreichend transparent ist?

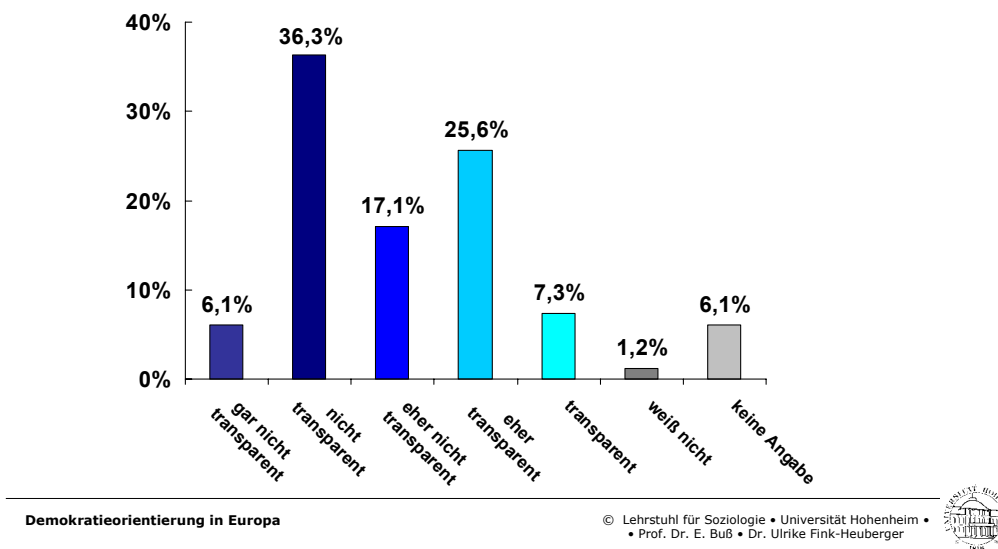


Abbildung 7: Transparenz der Kontrollrechte

Lediglich ein Drittel der Abgeordneten hält das politische Geschehen in Europa im Sinne der demokratischen Kontrollrechte der Bürger für ausreichend plausibel und durchsichtig.

Deshalb gehört eine Verbesserung des Vermittlungsprozesses nationaler wie europäischer Politik an die Bürger zu den Kernaufgaben europäischer wie nationaler politischer Institutionen. So lange niemand so genau weiß, was eigentlich auf der europäischen Bühne passiert und wie Europa funktioniert, solange wird es keine politische Identifikation der Bürger mit der EU geben. Es gilt also, das Interesse der Europäer für Politik im Allgemeinen und für europäische Politik im Besonderen zu gewinnen bzw. wieder zu gewinnen, sie für europäische Themen zu sensibilisieren. Nur dann kann der Anspruch auf „Volkssouveränität“ aufrechterhalten werden und sich eine staatsbürgerliche Aktivität entwickeln. Immerhin ist davon auszugehen, dass sich die bürgerliche Gesellschaft mittlerweile doch so weit ent-

wickelt hat, dass die europäische Integration nicht eine „despotische Phase“ wie zu Zeiten der Nationalstaatenbildung durchlaufen muss,⁴ sondern durchaus auf die Urteilsfähigkeit der europäischen Bürger vertrauen darf. Dazu bedarf es mehr Möglichkeiten zur politischen Willensbildung und politischen Teilhabe und insgesamt einer Stärkung der politischen Bildung.

3.3. Partizipatives Engagement

Die Teilhabe an politischer Willensbildung gilt als Kernpunkt der Demokratie. Und doch schneiden unter den EU-Parlamentariern die Beurteilungen zu ihrer Ausgestaltung relativ schlecht ab. Die Chancen auf ein aktives politisches Engagement werden jedenfalls als ungenügend beschrieben.

Glauben Sie, dass das aktive partizipative Engagement der Bürger in der Europäischen Union hinreichend gewährleistet ist?

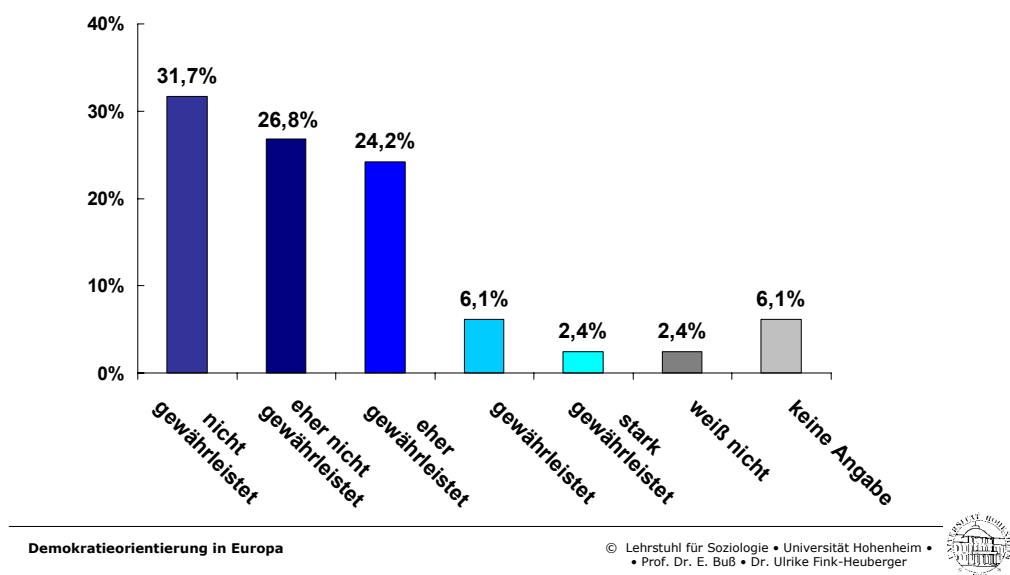


Abbildung 8: Gewährleistung des partizipativen Engagements

Weit über die Hälfte der EU-Parlamentarier beurteilt die Möglichkeiten der Bürger Europas zur Teilhabe am politischen Geschehen für unzulänglich. Fast ein Drittel sieht die Bürgerpartizipation überhaupt nicht gewährleistet. Dies wird sowohl von den Vertretern der alten wie auch der jüngeren Mitgliedsstaaten gleichermaßen gesehen. Zufriedenheit mit der politischen Teilhabe der Bürger äußern

⁴ In Anlehnung an Siedentop, a.a.O., S. 34.

noch am ehesten belgische, deutsche und finnische Abgeordnete. Die Stärkung des politischen Engagements der Bürger in der EU scheint jedenfalls eine Kernaufgabe europäischer Politik zu sein. Eine schwierige Aufgabe vor dem zu vermutenden Hintergrund, dass im Prinzip alle an der Politik beteiligt werden möchten, aber gleichzeitig auch in Ruhe gelassen werden möchten.⁵

Dies trifft offenbar weniger auf die skandinavischen Ländern zu. Insbesondere Dänemark und Schweden wird eine starke partizipative Kraft durch die Bürger attestiert, durchaus auch Deutschland.

Eine starke politische Partizipation der Bürger sehen die EU-Abgeordneten in:

1. Schweden
2. Dänemark
3. Deutschland
4. Niederlande
5. Frankreich
6. GB / Luxemburg

Abbildung 9: starkes partizipatives Engagement

Interessant ist die ambivalente Beurteilung der Partizipationsstärke in Frankreich. Ein guter Teil der Befragten beurteilt sie als durchaus relativ stark entwickelt. Genauso viele sehen sie – vermutlich durch die zentrale politische Organisation Frankreichs – eher behindert.

Mehr Stärkung der Bürgerpartizipation bedürfen nach Meinung der EU-Abgeordneten auch andere westeuropäische Mitgliedsstaaten wie Griechenland und Italien. So wird die Partizipationsstärke in Griechenland noch schwächer beurteilt als die aller neuen Mitgliedsstaaten.

⁵ Ebd. S. 99.

Eine schwache politische Partizipation der Bürger sehen die EU-Abgeordneten in:

1. Griechenland
2. Polen / Frankreich / Italien
3. Tschechien
4. Slowakei

Abbildung 10: schwaches partizipatives Engagement

Und immerhin das partizipative Engagement der Bürger Frankreichs und Italiens wird genauso schwach eingestuft wie das der Polen. Aber insgesamt sind es mehrheitlich die neuen Beitrittsländer, die einer stärkeren politischen Teilhabe aller Bürger bedürfen.

Auffallend ist, dass die partizipative Basis des jeweils eigenen Landes von den Abgeordneten sehr viel kritischer gesehen wird als die der anderen Nationen. Sogar die britischen oder französischen Partizipationsmöglichkeiten werden von den eigenen Abgeordneten eher negativ bewertet.⁶ Außerdem scheint bei aller Europakennntnis der Abgeordneten es für sie doch schwierig zu sein, die politische Willensbildung in den jeweiligen Mitgliedsstaaten zu beurteilen. Denn weit über ein Drittel der Befragten macht keine Aussagen zur positiven Umsetzung der politischen Partizipation und fast die Hälfte bezieht keine Stellung über die schwächste Realisierung politischer Partizipation.

Fest steht, dass sowohl für eine primäre wie auch für die sekundäre Partizipation neue Mechanismen der politischen Bildung und Willensbildung erforderlich sind. Sowohl die Identifikation mit den europäischen Institutionen, Werten und relevanten Kräften, wie auch ein aktives politisches Engagement innerhalb der demokratischen Strukturen und Prozesse auf europäischer Ebene, benötigen nicht nur neue Wege und Inhalte der politischen Sozialisation der Europäer, sondern auch neue institutionelle Muster der Information und Kommunikation.⁷ Nur dann ist eine grundsätzliche Demokratisierung der politischen Kultur Europas möglich.

⁶ Insgesamt fällt es den Parlamentariern schwer konkrete Aussagen zur Partizipationsstärke der einzelnen Länder zu machen: Fast ein Drittel hat keine Antwort darauf, in welchen Ländern die politische Partizipation besonders stark verwirklicht ist und analog dazu macht die Hälfte der Befragten keine Angaben zu der Frage, in welchen Ländern die Partizipation der Bürger am wenigsten verwirklicht ist.

⁷ Vgl. Barnes, Kaase u.a., 1979, Political Action: Mass Partizipation in Five Western Democracies.

3.4. Lobbying

Lobbyismus ist auf dem politischen Parkett Europas durchaus gesellschaftsfähig und kann möglicherweise als neue Form grundsätzlicher Bürgerbeteiligung auf gesamteuropäischer Ebene gelten. Das Netz der außerverfassungsmäßigen und außerparlamentarischen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kräfte wird von fast zwei Dritteln der Befragte als sehr bedeutsam für den gesamten Einigungs- und Integrationsprozess der Europäischen Union gesehen.

Welchen Einfluss hat Ihrem demokratischen Verständnis nach der sogenannte Lobbyismus für den europäischen Einigungsprozess?

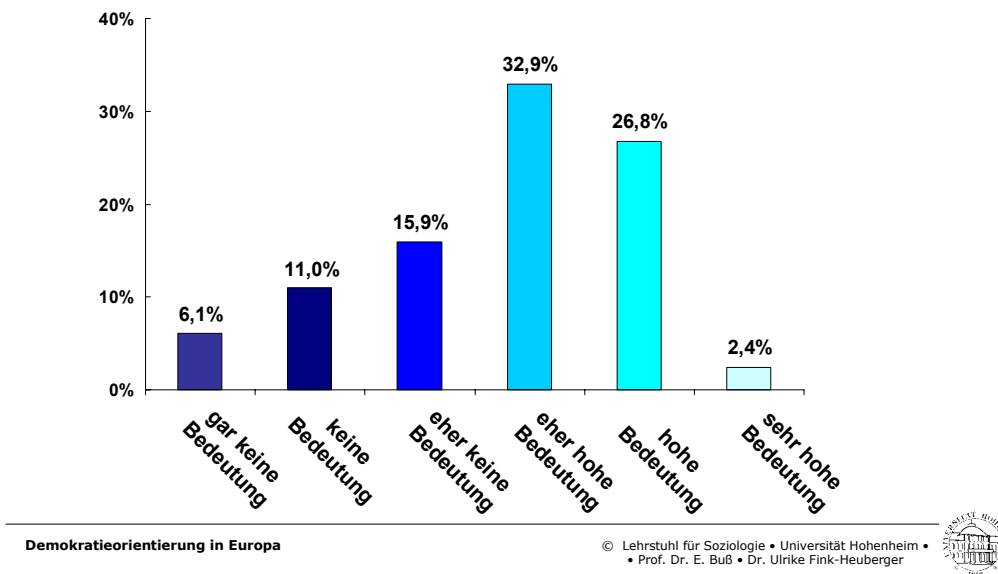


Abbildung 11: Bedeutung des Lobbyismus

Sogenannte „pressure groups“ werden demnach nicht mehr als Degenerationserscheinungen politischer Moral und demokratischer Ordnung beurteilt, sondern als funktionsnotwendige Bestandteile des komplexen gesamteuropäischen Willenbildungsprozesses. Allerdings nur dann, wenn ein Höchstmaß an Transparenz des „Interessendrucks“ gewährleistet ist.

Ein knappes Drittel misst der Lobbyarbeit allerdings keine große Bedeutung im Zuge europäischer Integrationsarbeit bei. Für Lobbyisten steht hier noch Überzeugungsarbeit auf dem politischen Parkett Europas im Raum.

Fazit:

Einerseits favorisieren die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes insgesamt für die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten das System der repräsentativen Demokratie, fordern aber gleichzeitig ein Mehr an politischer Beteiligung von den Bürgern ein. Offenbar beschränkt sich politische Teilhabe mehrheitlich auf die Aufforderung zum Urnengang bei Parlamentswahlen, realisiert wird sie weniger bei einzelnen Entscheidungsprozessen. Denn stärkere basisdemokratische Züge werden eher abgelehnt. Nicht zuletzt deshalb, weil man der Bevölkerung eine mangelnde politische Bildung attestiert, die wenig dazu geeignet scheint, die politischen Notwendigkeiten zu beurteilen. Allerdings wird hierfür auch die mangelnde Transparenz des politischen Geschehens in den Ländern Europas wie auch auf der gesamteuropäischen politischen Bühne verantwortlich gemacht. Für die Mehrheit der Bevölkerung scheint die Politik in Europa undurchdringbar.

Dies führt nach Meinung der Parlamentarier bei den europäischen Bürgerinnen und Bürgern nicht zuletzt auch zur mangelnden Nutzung der ohnehin schon geringen Partizipationsmöglichkeiten. Das bedeutet, den Europäern wird im Prinzip wenig Demokratiepflege zugeschrieben. Ausgenommen sind die skandinavischen Länder. Aber letztlich fallen nicht nur die jungen Mitgliedsstaaten wie Polen und Tschechien als Länder mit wenig politischer Teilhabe durch die Bürger auf. Sondern auch ältere Mitgliedsstaaten wie Griechenland, Italien und sogar Frankreich wird eine nachlässige Pflege demokratischer Bürgerbeteiligung attestiert.

III. Gesamteuropäische Mechanismen demokratischer Kontrolle

1. Parteienpolitik auf EU-Ebene

Seitens der Vertreter der Europäischen Institutionen wird von den Bürgern Europas häufig ein Mehr an europäischen Integrationswillen eingefordert. Ob es aber die europäischen Abgeordneten der jeweiligen politischen Parteien selbst schaffen, im Arbeitsalltag die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen transnational zu bündeln, wird sogar von den Parlamentariern selbst ambivalent gedeutet:

Schaffen es die politischen Parteien Europas, ihre parteipolitischen Interessen in den Europäischen Institutionen transnational zu bündeln? Oder sind die politischen Parteien eher nationalen Interessen verpflichtet?

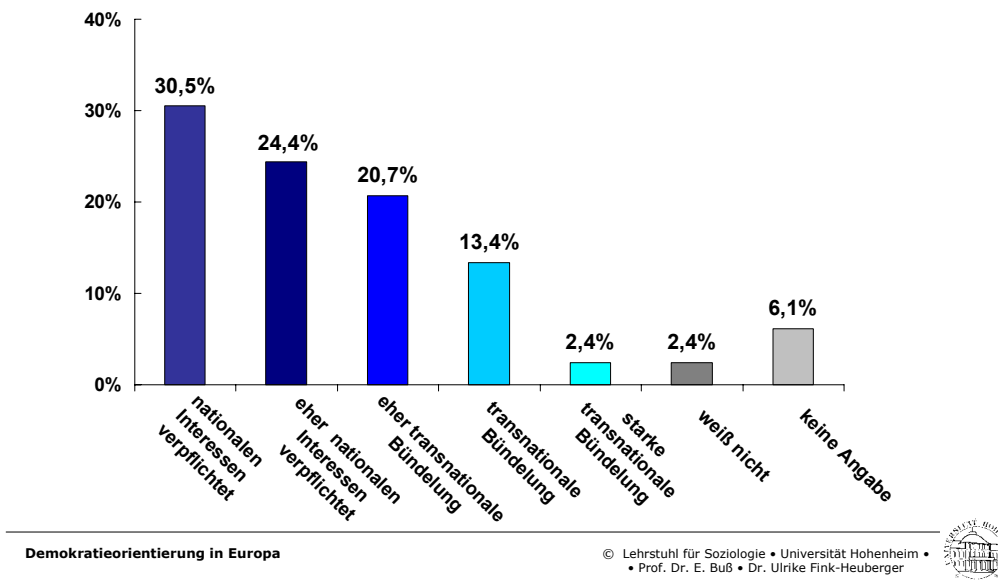


Abbildung 12: transnationale Bündelung der parteipolitischen Interessen

Ein Großteil, nämlich weit über die Hälfte, der befragten Parlamentarier jedenfalls ist der Meinung, dass von den gesamteuropäischen Politikern doch eher nationale Interessen verfolgt werden. Immerhin 30 Prozent sehen die nationale Verpflichtung offenbar als stärker handlungsleitend für die Europa-Politiker als die gesamteuropäische Einigungs- und Integrationspolitik. Dass sich Europas Politiker in erster Linie auf die gesamteuropäischen Prozesse konzentrieren, nimmt noch nicht mal ein Fünftel der Europa-Abgeordneten an. Europapolitik ist demnach nach wie vor Nationenpolitik. Im übrigen sind es noch am ehesten die deutschen Abgeordneten, die eine grundsätzliche Europaorientierung bei den Vertretern der gesamteuropäischen Institutionen annehmen. Sie sehen bei den Parlamentariern durchaus gesamteuropäische Visionen als handlungsleitend.

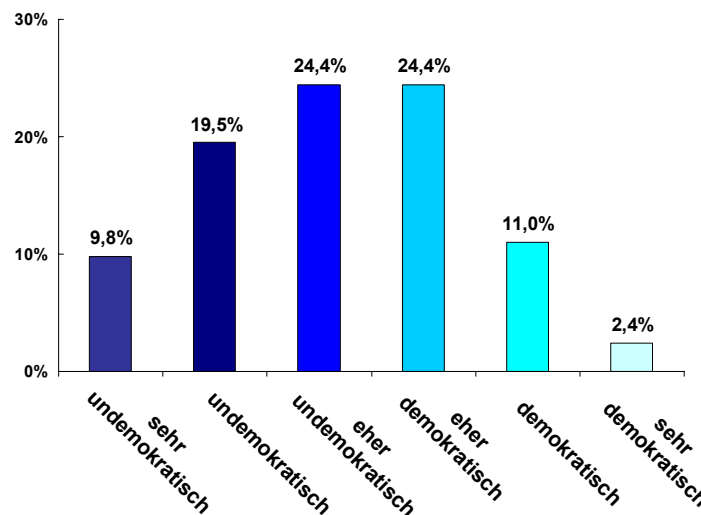
Insgesamt betrachtet, wird die Loyalität zu den europäischen Institutionen stark geprägt von den Umsetzungsmöglichkeiten nationaler Interessen. Im Vordergrund

steht offenbar für die Parlamentarier, dass Europapolitik auch stets dem Herkunftsland zugute kommen muss. Parteienpolitik wird im Europäischen Parlament also nach wie vor nicht transnational betrieben, sondern primär den Vorhaben und Wünschen der jeweiligen Parteienmutter im Herkunftsland unterworfen.

2. Besetzung der Entscheidungsämter

Dass die Besetzung der Entscheidungsämter in der Europäischen Union durchweg nach transparenten, demokratischen Verfahren erfolgt, meinen nur gute 13 Prozent der Befragten.

Erfolgt Ihrer Ansicht nach die Besetzung der Entscheidungsämter in der Europäischen Union stets nach transparenten demokratischen Verfahren?



Demokratieorientierung in Europa

© Lehrstuhl für Soziologie • Universität Hohenheim • Prof. Dr. E. Buß • Dr. Ulrike Fink-Heuberger



Abbildung 13: Besetzung der Entscheidungsämter

Zwar ist ein knappes Viertel der Ansicht, dass die Positionen einigermaßen demokratisch besetzt werden, aber die große Mehrheit, nämlich weit über die Hälfte, sieht die Mechanismen der Ämterbesetzung eher wenig demokratisch bis undemokratisch. Fast 30 Prozent der Abgeordneten sind sogar der Meinung, dass die Ämterbesetzung ganz und gar undemokratisch ist.

Demokratische Defizite in der Positionsverteilung werden v.a. innerhalb der Europäischen Kommission, hier insbesondere hinsichtlich der Wahl des Kommissionspräsidenten gesehen sowie in der Ämterbesetzung im Ministerrat.⁸

⁸ Vgl. hierzu auch Kapitel III. 6. „Demokratiedefizite“

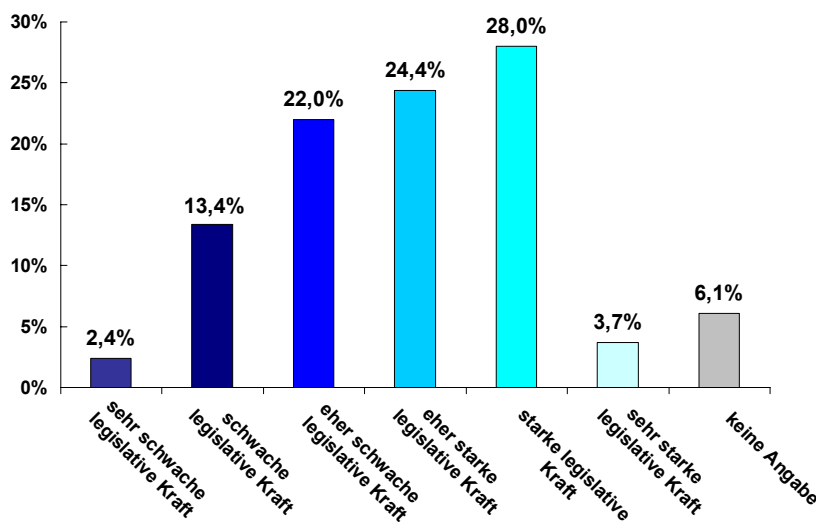
Die Besetzung der politischen Positionen in den Institutionen der Europäischen Union wird von den Mitgliedern des Europäischen Parlamentes mehrheitlich als undemokratisch oder zumindest als teilweise undemokratisch empfunden. Dabei handelt es sich wohl weniger um die Positionen der eigenen Institution als vielmehr um die in den Institutionen der anderen beiden Mitglieder des europäischen Machtdreiecks wie Europäische Kommission und Rat.

3. Politische Stärke des Europäischen Parlamentes

Das Europäische Parlament gilt als Stimme der Bürgerinnen und Bürger in Europa, das zusammen mit dem Ministerrat Gesetze beschließt, die in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gültig sind. Es entscheidet darüber hinaus mit dem Rat über die Finanzen der Europäischen Union, kontrolliert die Exekutive, ist an der Bestellung der Europäischen Kommission beteiligt und gestaltet die politischen Debatten.

Die Beurteilung der tatsächlichen Legislativkraft des europäischen Parlamentes durch seine Mitglieder ist allerdings sehr geteilt. Ungefähr die Hälfte der Befragten sind zwar davon überzeugt, dass die Legislativkraft des Europäischen Parlamentes relativ stark ist. Mit den demokratischen Möglichkeiten des Parlamentes zufrieden sind meist die deutschen und österreichischen Abgeordneten. Weit mehr als ein Drittel kommt zu einem anderen Urteil. Diese Abgeordneten sehen die Entscheidungskompetenzen der europäischen Legislative als defizitär.

Ist das Europäische Parlament derzeit von eher starker oder schwacher legislativer Kraft?



Zu sehr scheint das Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union vom Vorschlagsrecht der Kommission und vom Ministerrat dominiert. Es sind v.a. die Vertreter der neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die die Legislativekraft des Parlamentes bemängeln und sich mehr Kompetenzen wünschen. Immerhin sehen sie das Europäische Parlament als Garant für die Wahrung der Menschenrechte und der Grundrechte in Europa und als Institution, die sich für eine gerechte Gestaltung der Globalisierung und für eine starke friedenspolitische Rolle der Europäischen Union einsetzt. Gewissermaßen fungiert das Europäische Parlament als soziales Gewissen Europas, das offenbar, auch mit Blick auf eine gemeinsame demokratische Grundströmung, mehr Handlungsspielräume bräuchte.

3. 1. Gesetzgebungskompetenz des Europäischen Parlamentes

Gemeinsam mit dem Ministerrat ist das Europäische Parlament für die Verabschiedung europäischer Gesetze zuständig. Je nach Politikbereich werden unterschiedliche Verfahren angewendet, die dem Parlament dann auch unterschiedliche Möglichkeiten zur Einflussnahme geben. Die geringsten Einflussmöglichkeiten haben die Abgeordneten, wenn das Konsultationsverfahren Anwendung findet. Dies ist etwa im Agrarressort der Fall. Bei der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird das Parlament zu den wichtigsten Fragen vom Rat gehört und kann Empfehlungen aussprechen. Das wichtigste Verfahren ist das Mitentscheidungsrecht, das für 45 Politikbereich gilt (Binnenmarkt, Bildung und Forschung, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Kultur, Arbeit, Gesundheit, Erweiterung etc.). Außerdem prüft das Parlament das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission und hat politisches Initiativrecht. Der Bogen der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten ist für das Europäische Parlament sehr weit gesteckt.

Und trotzdem: Weit über die Hälfte der Abgeordneten beurteilt die Gesetzgebungskompetenz des Europäischen Parlamentes als viel zu schwach.

Halten Sie im Sinne Ihres Demokratieverständnisses die Rechte des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Gesetzgebung für hinreichend verwirklicht?

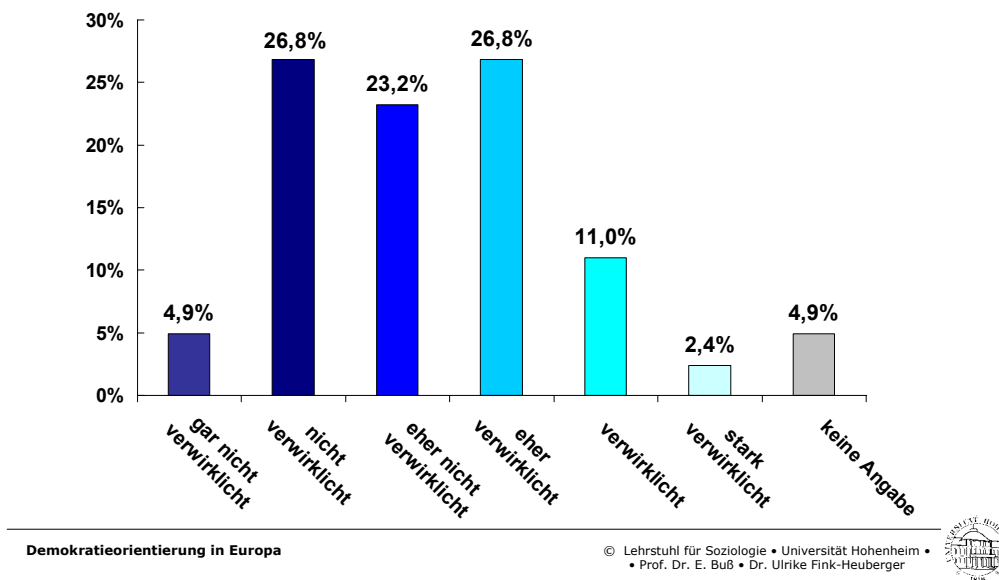


Abbildung 15: Europäisches Parlament und seine Gesetzgebungsrechte

Fast ein Drittel sieht die Gesetzgebungskompetenz als überhaupt nicht verwirklicht. Insgesamt deuten die Mitglieder des Europäischen Parlamentes ihre Legislativkraft auf der europäischen Politikbühne als unzureichend und eher schwach, woran offenbar selbst der Vertrag zur Europäischen Verfassung bislang nur wenig ändern konnte. Nach wie vor sieht man die Kommission und den Rat als die wesentlichen Entscheidungsträger und Gestalter, als „heimliche Macher“ der Europapolitik.

3. 2. Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes

Neben der Verabschiedung von Gesetzen ist es, zumindest laut Statut, Sache des Parlamentes, die ordnungsgemäße und effiziente Umsetzung der Vorgaben durch die Exekutive zu prüfen. Ein wichtiges Kontrollinstrument des Parlamentes ist Anfragen an Rat und Kommission. Bei jeder Parlamentssitzung beispielsweise sind Vertreter des Rates und der Kommission anwesend, um Rede und Antwort zu stehen. Rat und Kommission legen darüber hinaus Jahresberichte über ihre Tätigkeiten vor.

Von den Parlamentariern selbst werden die Kontrollmöglichkeiten als viel zu gering eingestuft. Ungefähr die Hälfte der EU-Abgeordneten sieht diese kaum verwirklicht, davon fast ein Viertel gar nicht.

Halten Sie im Sinne Ihres Demokratieverständnisses die Kontrollrechte des Europäischen Parlaments für hinreichend verwirklicht?

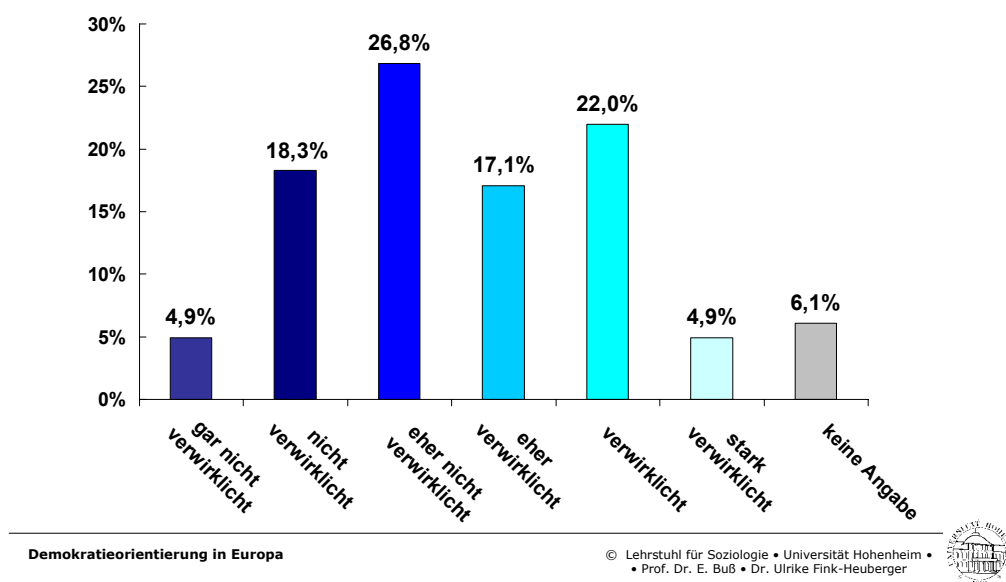


Abbildung 16: Europäisches Parlament und seine Kontrollrechte

Viele Befragte wünscht hier einfach mehr Tätigkeitsfelder und insgesamt mehr Wirkungskontrolle.

Immerhin ist die Zufriedenheit der Parlamentarier mit den Kontrollrechten etwas höher als mit der Gesetzgebungskompetenz. Denn mehr als 40 Prozent der Parlamentarier sind mit ihren demokratischen Kontrollmöglichkeiten durchaus zufrieden und davon sieht insgesamt ein Viertel keinen sehr großen Nachbesserungsbedarf.

3. 3. Haushaltsrechte des Europäischen Parlamentes

Auch ist das Europäische Parlament befugt, die Anwendung des gesamteuropäischen Haushaltsplans zu kontrollieren. Dies ist gewissermaßen vordergründig das sogenannte „Königsrecht“ des Parlamentes. Denn wer über das Geld bestimmt, der hat eigentlich auch die Macht, politische Prioritäten zu setzen. Aber auch hier übt das Parlament die Macht gemeinsam mit dem Rat aus. Gemeinsam bilden sie die Haushaltsbehörde, die einen mehrjährigen Finanzrahmen festlegt.

Auch die Beurteilung der Möglichkeiten einer gesamteuropäischen Etatverwaltung ist ambivalent. Für fast die Hälfte der EU-Parlamentarier gehört die Europa-Haushalt noch stärker im Europäischen Parlament verankert.

Halten Sie im Sinne Ihres Demokratieverständnisses die Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments für hinreichend verwirklicht?

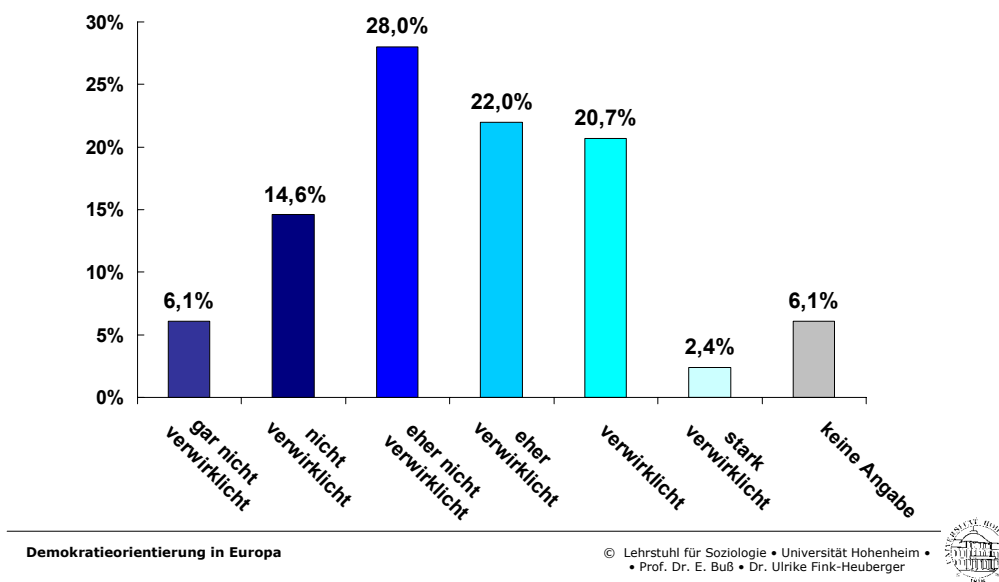


Abbildung 17: Europäisches Parlament und seine Haushaltsrechte

Die andere Hälfte der Abgeordneten beurteilt die Rechte des Europäischen Parlamentes in der Haushaltsverwaltung als durchaus demokratisch erfüllt und ausreichend. Ein gutes Fünftel kann in diesem Bereich so gut wie keinen Nachbesserungsbedarf erkennen, um damit die demokratische Stabilität des Parlamentes zu stärken.

Mit der Haushaltsverantwortung zeigen sich die Parlamentarier der EU gegenüber Gesetzgebungs- und Kontrollrechte noch am ehesten zufrieden.

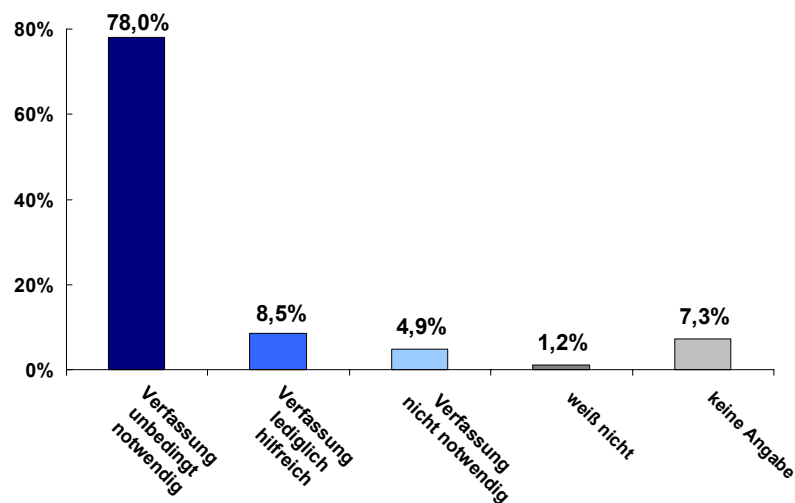
4. Notwendigkeit der europäischen Verfassung

Die Europäische Union ist deutlich gewachsen und soll auch in Zukunft noch größer werden. Ziel ist, aus der ehemaligen reinen Wirtschaftsgemeinschaft mehr und mehr eine politische Gemeinschaft zu stabilisieren. Die Institutionen der Europäischen Union haben sich zum Ziel gesetzt, nicht nur einen funktionierenden Binnenmarkt zu garantieren, sondern sich vermehrt auch um Fragen der europäischen Sicherheit, einer europäischen Außenpolitik oder um ein alle europäische Nationen umfassendes Reglement zum Umweltschutz zu kümmern. In einem Gebiet mit mehr als 450 Millionen Bürgerinnen und Bürgern bedarf es für diese Aufgabenbewältigung eine demokratische Basis, auf der Mitsprache, Transparenz und Bürgerrechte gewährleistet werden. In einem mehrjährigen Diskussionsprozess entstand eine vertragliche Grundordnung für das gemeinsame Handeln in Eu-

ropa. Im Oktober 2004 wurde der Vertrag zu einer gemeinsamen Verfassung von den Staats- und Regierungschefs zwar unterzeichnet, aber der Prozess ihrer Ratifizierung dauert noch an. Dieser Prozess hat in einigen Ländern erneut Diskussionen ausgelöst, die über die konkreten Inhalte der Verfassung hinausgehen und ihre Notwendigkeit teilweise sogar wieder in Frage stellen.

Das europäische Parlament selbst spricht sich mit großer Mehrheit für den Vertrag einer gemeinsamen Verfassung aus. Die europäische Verfassung wird von mehr als drei Viertel der EU-Parlamentarier uneingeschränkt unterstützt: Sie stimmen für die Notwendigkeit der gemeinsamen Verfassung.

Braucht Ihrer Ansicht nach Europa die gemeinsame Verfassung, um den europäischen Einigungsprozess voranzubringen oder behindert sie diesen eher in ihrer jetzigen Form?



Demokratieorientierung in Europa

© Lehrstuhl für Soziologie • Universität Hohenheim • Prof. Dr. E. Buß • Dr. Ulrike Fink-Heuberger



Abbildung 18: Notwendigkeit einer Europäischen Verfassung

Nach Meinung der Parlamentarier ist eine gemeinsame Verfassung sogar zwingend erforderlich, um den politischen Einigungs- und Integrationsprozess in Europa voran zu bringen. Diese klare Stimme für eine gemeinsame vertragliche demokratische Grundordnung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass im Verfassungsvertrag auch die Stellung des europäischen Parlamentes selbst erheblich aufgewertet wird – sowohl als Gesetzgebungsinstanz, bei der Gestaltung des Haushaltes oder bei der Bestellung der Kommission.

Entscheidend für dieses klare Votum für die gemeinsame Verfassung ist, dass ohne eine gemeinsame demokratische Grundordnung die politische Kraft der Europäischen Union eher geschwächt würde. Nur eine kleine Minderheit von etwas

mehr als dreizehn Prozent schreibt der Verfassung für den europäischen Einigungsprozess eher keine Bedeutung zu.

Eine europäische Verfassung erscheint notwendig, um gemeinsame politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ziele und Positionen unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union herzustellen. Und sie ist für den europäischen Einigungs- und Integrationsprozess mit Blick auf die Demokratieorientierung in Europa in mehrfacher Hinsicht wichtig und kann diesen Prozess entscheidend voranbringen. Eine gemeinsame Verfassung sorgt dafür,

1. die Verankerung der Demokratie in Europa zu stärken.
2. Demokratie in Europa noch stärker zu institutionalisieren.
3. die Mechanismen der demokratischen Kontrolle transparent zu machen.

5. Regierung Europas

Ein demokratisches Staatengebilde, das auf eine gemeinsame Verfassung zurückgreifen könnte, sollte im Prinzip auch eine demokratisch gewählte Regierung haben. Eine von allen europäischen Bürgerinnen und Bürgern gewählte Regierung ist, wenn überhaupt, erst ganz am Ende des europäischen Integrationsprozesses angesiedelt. Für ein Viertel der befragten Parlamentarier ist dies gar nicht vorstellbar. Dazu kommt noch das Fünftel, in dessen Denkhorizont diese Möglichkeit offenbar überhaupt keine Rolle spielt, da es gar nicht wusste, was auf eine Frage wie „Werden wir in Europa eine von allen Bürgern gemeinsam gewählte Regierung haben?“, zu antworten wäre.

Werden wir in Europa eine von allen Bürgern gemeinsam gewählte Regierung haben?

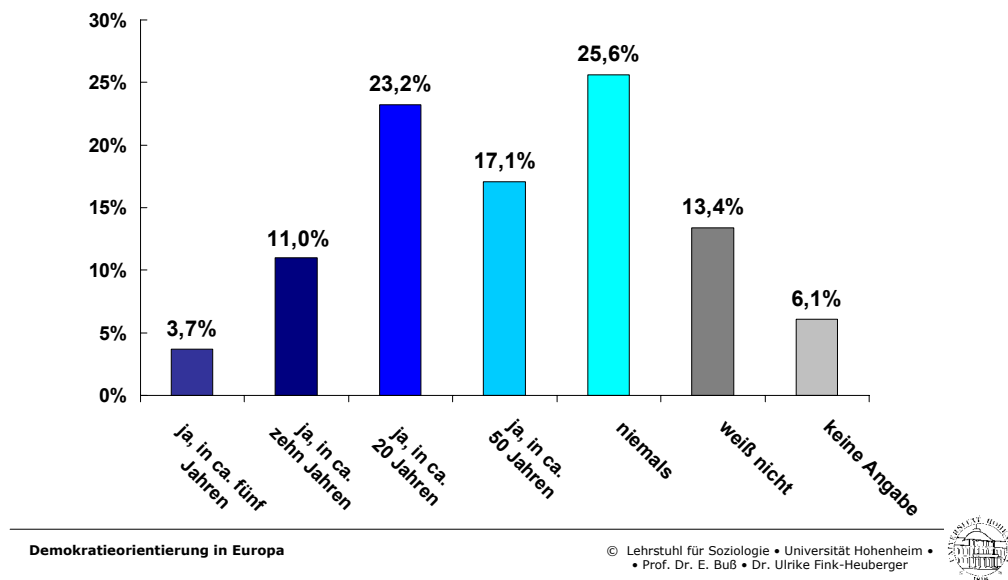


Abbildung 19: Realisierung einer von den Europäern legitimierten europäischen Regierung

Und wenn man davon ausgeht, dass es durchaus irgendwann einmal ein gemeinsam gewähltes Regierungsgremium geben könnte, so nehmen nur die wenigsten Abgeordneten an, dass dies in naher Zukunft verwirklicht werden könnte. Wenn so stellt man diesen Legitimationsprozess in ein Zeitfenster von 20 bis 50 Jahren.

6. Demokratiedefizite der Europäischen Institutionen

Offenbar ist das Europäische Parlament selbst demokratisch noch nicht so gefestigt, denn auf die Frage „In welchen Feldern der europäischen Gremien sehen Sie gegenwärtig Demokratiedefizite?“ konnte weit über ein Drittel der befragten Parlamentarier keine Antwort geben. Nicht dass sie keine Demokratiedefizite sähen, das sieht nur ein gutes Prozent explizit so. Insgesamt verteilen sich die Nennungen zu den Demokratiedefiziten folgendermaßen:

1. Außenpolitik	13,4 %
2. Ministerratsstrukturen	12,2 %
3. Agrarpolitik	11,0 %
4. Wahl des Kommissionspräsidenten	6,1 %
4. Gesetzgebung	6,1 %
5. Kommissionsarbeit	4,9 %

Abbildung 20: Demokratiedefizite

Darüber hinaus werden Mängel gesehen in der Haushaltspolitik, mangelnde Gewaltenteilung, in der Justiz- und Innenpolitik, Sozialpolitik sowie Geld- und Fiskalpolitik.

Grundsätzliche Demokratiedefizite sieht man in erster Linie in den institutionellen Entscheidungsstrukturen der europäischen Institutionen. Vielfach wird die dominante Position der Europäischen Kommission und auch des Ministerrates bemängelt.

Fazit:

Der Grundstimmung nach beurteilen die europäischen Abgeordneten die Ausbildung der institutionellen demokratischen Basis der Europäischen Union als relativ schwach. Dabei wird nicht nur Kritik an den relativ undemokratischen Vorgängen der Ämterbesetzung und Entscheidungsstrukturen innerhalb der Europäischen Kommission und des Ministerrates geübt. Sondern man übt auch durchaus Selbstkritik dahingehend, dass für das Gros der Parlamentarier nach wie vor das jeweilige nationale Interesse stärker handlungsleitend zu sein scheint als gesamteuropäische Ziele. Nationale Ziele und Wünsche werden auch nicht von den Europapolitikern zwingend dem europäischen Interesse untergeordnet. Und mehr Demokratie in der Europäischen Union hieße auch, die Befugnisse des Parlamentes hinsichtlich Gesetzgebung, Kontroll- und Haushaltsrechte aufzuwerten. Deshalb scheint unter demokratischen Aspekten die Ratifizierung und Umsetzung einer gemeinsamen Verfassung für unausweichlich.

IV. Der Erweiterungsprozess und die demokratische Stabilität Europas

Grundsätzlich ist die Europäische Union kein geschlossener Club. Der EU-Vertrag schreibt fest, dass jeder europäische Staat das Recht hat, Mitglied der Europäischen Union zu werden. Allerdings nur, wenn er die Grundsätze der EU achtet: Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Menschenrechte und Bürgerrechte sowie der Rechtsstaatlichkeit.⁹ Mit den Kopenhagener Kriterien von 1993 wurde der Beitritt zur EU daran geknüpft, das politische, wirtschaftliche und rechtliche System des Beitrittskandidaten anzupassen und gegebenenfalls umzugestalten. Die EU verlangt:

1. eine stabile Demokratie mit Garantien für eine rechtsstaatliche Ordnung.
2. eine funktionsfähige Marktwirtschaft.
3. die Übernahme des EU-Rechts.

Das Interesse der europäischen Nationen an einer EU-Mitgliedschaft ist enorm groß. Noch immer mehr Länder streben die Mitgliedschaft an, wenngleich die EU schon 25 Mitgliedsstaaten umfasst. Nicht immer jedoch besteht Einigkeit darüber, wie die Erfüllungskriterien für eine Mitgliedschaft bei den jeweiligen Beitrittskandidaten zu beurteilen sind. Und noch weniger besteht Einigkeit darüber, welchen Einfluss die Vergrößerung der Europäischen Union auf ihre grundsätzliche politische, demokratische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung nimmt. Einerseits verknüpft man in den europäischen Institutionen mit den Erweiterungsprozessen eine Intensivierung des Einigungs- und Integrationsprozesses. Andererseits verknüpft man damit aber auch sehr viel Skepsis bis zur Sorge einer politischen Destabilisierung Europas und seines demokratischen Gefüges.¹⁰

1. Der Beitritt der „neuen Länder“

Einig sind sich die europäischen Abgeordneten in der Beurteilung der letzten Erweiterung jedenfalls nicht, v.a. was die Auswirkung auf die Legislativkraft des Europäischen Parlamentes angeht.

⁹ vgl. hierzu Europäische Parlament (2006): Erweiterung der Europäischen Union, www.europarl.de

¹⁰ vgl. hierzu auch Identity Foundation (2003): Quellen der europäischen Identität. Die Generaldirektoren der Europäischen Kommission. Lebenslinien und Visionen einer europäischen Elite, Düsseldorf.

Wird das Europäische Parlament durch den Beitritt der „neuen Länder“ eher gestärkt oder geschwächt?

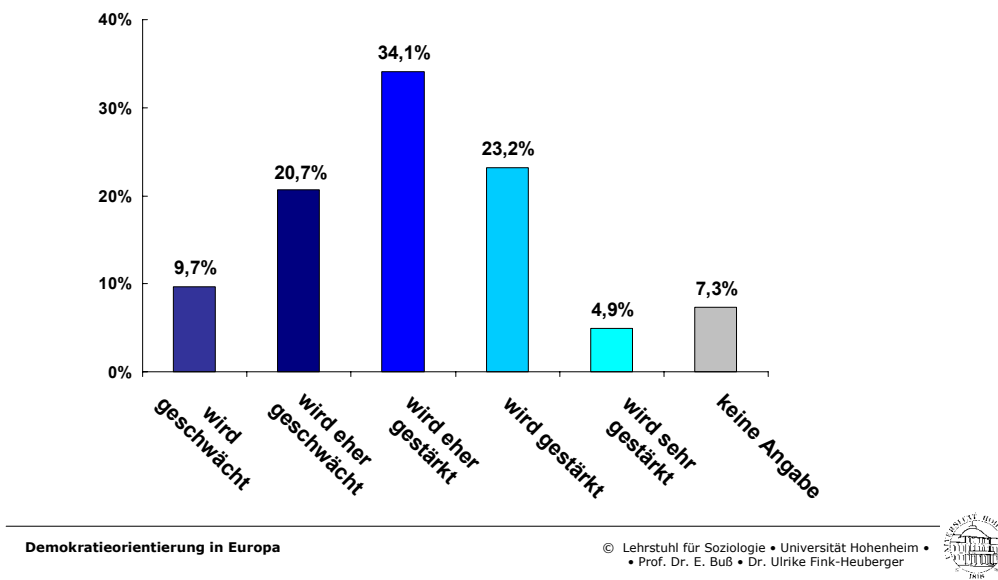


Abbildung 21: Einfluss der neuen Länder auf das Europäische Parlament

Knapp zwei Drittel sehen den Effekt auf das Parlament durch die Osterweiterung zwar durchaus positiv. Aber das andere Drittel steht dem eher skeptisch gegenüber.

Als positive Wirkung ist abzuleiten, dass sich im Europäischen Parlament über die Repräsentanten der Mitgliedsstaaten die Beziehungen der Europäer untereinander verstärken können. Das Europäische Parlament ist in gewisser Weise Symbol für die Wiedervereinigung eines Kontinentes. Durch die neuen Mitgliedschaften wird auch das Parlament „aufgefrischt“ und damit die Rigidität der alten Mitgliedsstaaten aufgeweicht. Das Parlament wird zu dem Ort, wo neue europäische Visionen Gestalt bekommen und die Nationen im direkten, demokratischen Dialog stehen können. Das Europäische Parlament kann zum wichtigen, wenn nicht entscheidenden Forum für neue demokratische Wege werden. Mit den neuen Mitgliedsstaaten formiert sich möglicherweise auch eine neue politische Klasse, die die Europäische Union für den politischen Einigungsprozess dringend bräuchte und die möglicherweise die demokratische Verantwortlichkeit für Europa neu aufgreift.

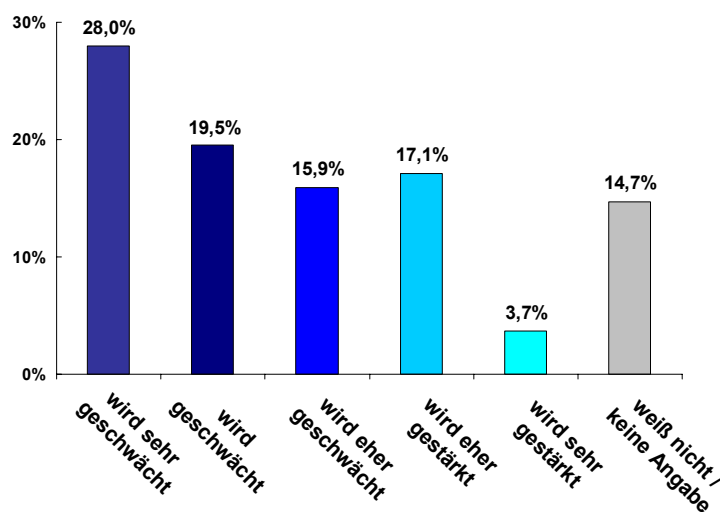
Die Skepsis des anderen Drittels der europäischen Parlamentarier gegenüber der Osterweiterung und ihren Einfluss auf das Europäische Parlament kann zum einen mit der mangelnden Demokratieerfahrung dieser Länder begründet werden. Es besteht schlichtweg die Sorge, dass ihr Mangel an demokratischer Tradition, den demokratischen Anspruch des Parlamentes untergräbt. Und zum zweiten befürchtet man möglicherweise durch die große Anzahl an kulturell sehr unterschiedlichen Meinungsbildnern im Parlament schleppende Entscheidungsverfahren.

Grundsätzlich aber wird die Erweiterung als demokratischer Stabilisator auch für das Parlament gesehen, in dem dem Volkssouverän der Union eine Schlüsselfunktion zukommt: Immerhin ist die Zustimmung des Parlamentes mit absoluter Mehrheit aller Abgeordneten für den Beitritt weiterer Staaten in die Gemeinschaft unabdinglich. Mit der Erweiterung vereinigen sich im Parlament gewissermaßen die europäischen Kräfte dahingehend, den europäischen Raum festzulegen.

2. Der Fall „Türkei“

Der potentielle Türkeibeitritt ist unter den Parlamentariern der EU ein sensibles Thema, denn immerhin geben bei der Frage „Wird Ihrer Ansicht nach der Demokratisierungsprozess in Europa durch einen eventuellen Beitritt der Türkei eher gestärkt oder geschwächt?“ nahezu 15 Prozent der Befragten gar keine Antwort.

Wird Ihrer Ansicht nach der Demokratisierungsprozess in Europa durch einen eventuellen Beitritt der Türkei eher gestärkt oder geschwächt?



Demokratieorientierung in Europa

© Lehrstuhl für Soziologie • Universität Hohenheim
• Prof. Dr. E. Buß • Dr. Ulrike Fink-Heuberger



Abbildung 22: Türkeibeitritt und Demokratisierung

Fast zwei Drittel der Parlamentarier sieht im potentiellen Beitritt der Türkei eher eine demokratische Schwächung des europäischen Integrationsprozesses. Ein gutes Viertel ist sogar der Meinung, dass dies einen nachhaltigen Einfluss auf die demokratische Basis Gesamteuropas haben würde. Insgesamt kann man sagen, dass fast die Hälfte einen Türkeibeitritt zur EU als kontraproduktiv im Zuge der demokratischen Entwicklung Gesamteuropas sehen.

Nicht einmal zehn Prozent der befragten Parlamentarier verspricht sich eine massive Stärkung der europäischen Demokratie durch einen möglichen europäischen Mitgliedsstaat „Türkei“.

Das Land am Bosphorus, geografisch eine Brücke zwischen Europa und Asien, bewegt sich zwar politisch und wirtschaftlich auf die Europäische Union zu, aber ein Grossteil der derzeitigen europäischen Bürgervertreter zweifelt daran, ob es sich um ein Land handelt, das sich als der Union zugehörig erweist. Dabei scheint weniger allein die Zypernfrage ausschlaggebend zu sein als vielmehr die mangelnde Demokratisierung mit all ihren Implikationen.

Fazit:

Mit dem letzten Beitritt der zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten am 01. Mai 2004 ist vermutlich der historische Prozess der EU-Erweiterung noch nicht vollendet. Eine Reihe weiterer Länder streben eine Mitgliedschaft an, und für Bulgarien und Rumänien ist der Beitritt bereits so gut wie sicher. Allerdings wird der Erweiterungsprozess von den Abgeordneten des Europäischen Parlamentes mit Skepsis beurteilt, womit die Parlamentarier eine ähnliche Meinung vertreten, wie die Mitglieder anderer europäischer Institutionen.¹¹ Somit werden sich die Beitrittsverhandlungen künftig, nicht nur was die Türkei angeht, wohl in einem engeren Rahmen bewegen.

¹¹ Vgl. Identity Foundation (2003), a.a.O.

V. Ausblick

Die europäischen Staaten haben jeweils unterschiedliche politische Kulturen und auch unterschiedliche demokratische Grundströmungen entwickelt. Die Frage ist, ob diese verschiedenen Kulturen erfolgreich miteinander zu einem integrierten politischen System verbunden werden können. Wenn ja, dann bedarf es sowohl in den politischen Systemen der Nationalstaaten als auch auf EU-Ebene eine stärkere Pflege der demokratischen Kultur:

1. Die politischen Lebensformen sollten nicht nur in den neuen Mitgliedsstaaten Osteuropas auf ihre demokratische Grundordnung hin überprüft werden, sondern auch in den älteren Mitgliedsstaaten.
2. Die Verankerung von Demokratie ist nicht nur zum Beitritt hin zu überprüfen, sondern bedarf grundsätzlich einer stärkeren Kontrolle.
3. Die politische Bildung und die politische Partizipation der EU-Bürger sollte gestärkt werden.
4. Lobbying kann als neue Form der Bürgerbeteiligung gesehen werden.
5. Die EU-Bürger sollten mehr Kontrollmöglichkeiten erhalten. Das setzt gleichzeitig mehr Transparenz auf der politischen Bühne voraus.
6. Die Europäischen Institutionen selbst sollten ihre demokratische Grundorientierung kontrollieren, denn noch scheinen Positionsverteilungen und diverse Entscheidungsstrukturen wenig demokratisch.
7. Das Europäische Parlament selbst sollte in seinen Gesetzgebungs-, Kontroll- und Haushaltsrechten gestärkt werden.
8. Dem Europäischen Parlament sollte mehr Entscheidungsgewalt v.a. in den Politikbereichen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Agrarpolitik zukommen.
9. Hinsichtlich der Demokratisierung der Europäischen Union scheint eine gemeinsame Verfassung notwendiger als eine von allen Bürgern gemeinsam gewählte Regierung.
10. Die Verankerung der Demokratie sollte künftig bei den potentiellen Beitrittskandidaten noch stärker überprüft werden.

Literatur

Dahrendorf, Ralf (2003): Auf der Suche nach einer neuen Ordnung. Vorlesungen zu Politik und Freiheit, München.

ders. Mit Antonio Polito (2003): Die Krisen der Demokratie, München.

v. Hayek, Friedrich und Alfred Bosch (2006): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.

Kagan, Robert (2003): Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin.

Klein, Ansgar (2003): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen.

Ratzinger, Joseph Kardinal (2005): Werte in Zeiten des Umbruchs, Freiburg.

Siedentop, Larry (2002): Demokratie in Europa, Stuttgart.