

Nikolaos Lavranos

Besteht wirklich ein Demokratie-defizit in der EG? – Anmerkungen zu *Christine Lemkes* Beitrag
»Europa als politischer Raum«
(KJ 1/99)

Nachdem ich den Beitrag von *Christine Lemke* über ein »Europa als politischen Raum« mit großem Interesse gelesen habe, spürte ich einen unwiderstehlichen Wunsch, einige – meines Erachtens – notwendige Anmerkungen zu machen. Zuvor möchte ich jedoch unterstreichen, daß ich mit den meisten Kernthesen von *Frau Lemke* und deren Begründungen übereinstimme.

Erstens bin ich ebenfalls der Meinung, daß die erfolgreiche und reibungslose Einführung des *euros* einen wichtigen Meilenstein in der Europäischen Integration darstellt.

Zweitens, die Dynamik und die besonderen Charakteristika des Europäischen Integrationsprozesses sind in der Tat nur mit den neuen komplexeren und diffuseren Modellen, wie etwa der »multi-level governance« und der »nested identity« hinreichend zu begründen und zu verstehen.

Drittens, der bisher erreichten Integration auf dem Gebiet der Wirtschaft und der »vier Freiheiten« muß schnell eine tiefgreifende politische, soziale und kulturelle Integration folgen, sonst ist langfristig eine Unterstützung breiter Bevölkerungsschichten für das Projekt »Europäische Einheit« nicht zu erwarten. Mit anderen Worten, Europa muß ein politischer Raum werden, in dem die Europäischen Bürger wirkungsvoll die weitere Entwicklung beeinflussen können.

Soweit so gut, möchte man meinen.

Meine erste Anmerkung betrifft die Kernthese von *Frau Lemke* hinsichtlich des vermeintlich bestehenden Demokratiedefizits in der EG. Ohne zu untersuchen, ob ein solches Defizit überhaupt besteht, wird ausgeführt, auf welcher Weise dieses Defizit abzubauen sei.

Zunächst stellt sich die Frage, wann besteht ein Demokratiedefizit und woran mißt man es. Was Letzteres betrifft, erscheint es offensichtlich, das Beschlusfassungssystem innerhalb der EG mit denen der Mitgliedstaaten zu vergleichen. Eine abstraktere Methode besteht darin, einen Extrakt der verschiedenen Systeme der Mitgliedstaaten zu destillieren und dies mit den historischen und philosophischen Wurzeln von *Locke* über *Montesquieu* bis *Rousseau* anzureichern. Im Ergebnis kommt man etwa auf folgende wesentliche Elemente: Es muß eine Legislative, eine Exekutive und eine unabhängige Judikative bestehen. Die Staatsgewalt muß auf den Willen des Volkes zurückzuführen sein. Die Rückkopplung des Willens der Wähler findet mittels politischer Parteien, Politiker und Medien statt. Daneben müssen eine Anzahl fundamentaler Grundrechte bestehen und effektiv ausgeübt werden können.

Nimmt man diese minimalen Elemente und vergleicht sie mit dem aktuellen Stand auf europäischer Ebene, so sind folgende Schlüsse zu ziehen:

Der erste und wichtigste Punkt – der in dem Aufsatz von *Christine Lemke* nicht zum Tragen kommt – ist der Vertrag von Amsterdam und hier insbesondere das Mitentscheidungsverfahren bzw. »codecision procedure« (Artikel 251, ex 189b EGV). Das Mitentscheidungsverfahren wurde durch den Vertrag von Maastricht 1992 erstmals – beschränkt auf wenige Politikfelder – eingeführt und ist mit dem Amsterdamer Vertrag, der seit dem 1. 5. 1999 in Kraft ist, auf praktisch alle Politikfelder der EG ausgedehnt worden. Zwei wichtige Ausnahmen bilden hier die gemeinsame Landwirtschaftspolitik und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Ohne in Details eingehen zu wollen,¹ erscheint es mir besonders wichtig darauf hinzuweisen, daß hierdurch das Europäische Parlament spätestens jetzt zu einem gleichberechtigten Entscheidungsorgan gemacht worden ist. Das EP hat die Möglichkeit, praktisch jeden Gesetzentwurf zu blockieren und dem Rat seinen Willen aufzuzwingen. Dies geschieht – als *ultima ratio* – durch die Einberufung des Vermittlungsausschusses (Conciliation Committee), und nur, wenn in diesem Ausschuß das EP und der Rat sich einigen, kann eine Verordnung oder Richtlinie verabschiedet werden. Eine grobe Zählung ergibt, daß das EP in den letzten zwei Jahren mindestens 40 Mal erfolgreich den Vermittlungsausschuß einberufen hat. Mit der Erhebung des Mitentscheidungsverfahrens zur Standardbeschußfassungsprozedur innerhalb des EG-Vertrags ist davon auszugehen, daß das EP noch intensiver davon Gebrauch machen bzw. damit drohen wird.

427

Auch was das angeblich nicht existierende Legislativrecht des EP angeht, gibt es zumindest einen kleinen Fortschritt. Ein versteckter Artikel, der durch den Maastricht-Vertrag eingeführt worden ist (Artikel 192, ex 138b (2)), gibt dem EP die Möglichkeit, die Kommission aufzufordern, auf einem bestimmten Politikfeld tätig zu werden. Offensichtlich scheint das EP selbst von der Existenz dieser Regelung wenig zu wissen, da sic, meines Wissens, nur wenige Male genutzt worden ist. Sicher ist dies nicht viel, aber das EP könnte damit viel mehr Druck auf die Kommission ausüben, als dies bisher der Fall gewesen ist. In diesem Zusammenhang sei noch auf die umfassende Budgethoheit des EP hingewiesen, die es ihm vor kurzem ermöglichte, die Europäische Kommission zum Rücktritt zu zwingen – ohne daß es zu einem eigentlich notwendigen Mißtrauensvotum im EP kam. Daraus ergibt sich, daß ein Demokratiedefizit sich jedenfalls nicht mit den angeblich so geringen Kompetenzen des EP begründen läßt. Mit anderen Worten, es ist nun endlich Zeit, der gebetsmühlenhaft wiederholten These eines schwachen und wirkungslosen Europäischen Parlaments abzuschwören. Ein Vergleich mit den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten ergibt, daß das EP sogar mehr Befugnisse und Macht hat – etwa im Vergleich mit der Französischen Nationalversammlung.

Leider ist diese Tatsache weder im allgemeinen Bewußtsein des Europäischen Wählers noch bei der Presse und weiten Teilen der Wissenschaft angekommen. Die extrem niedrige Wahlbeteiligung bei der letzten Europawahl hat dies belegt.

Folgt man dieser Argumentation, ist das Demokratiedefizit zumindest nicht beim EP zu suchen. Vielmehr scheint es so zu sein, daß – wie *Franz Lemke* richtig schreibt – das Problem bei der aktiven Beteiligung des Bürgers liegt. Dies führt uns zur Frage, ob das gegenwärtig in den Mitgliedstaaten vorherrschende repräsentative Parteiensystem mit seinen vielen Variationen noch tauglich ist. Ähnlich wie auf europäischer Ebene nimmt die Wahlbeteiligung und das Interesse an aktiver politischer Beteiligung, insbesondere bei Jugendlichen, drastisch ab. Meines Erachtens liegt dies auch daran, daß andere Formen der Meinungsbildung und -durchsetzung vom potentiellen Wähler gewünscht und bereits genutzt werden. Hier ist auf die zunehmende Zahl von

¹ Vgl. *Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl., 1999, Rn. 269.

Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbefragungen und Referenda hinzuweisen. Dies sind sicherlich Foren, die auch auf europäischer Ebene an Gewicht und Bedeutung gewinnen müssen. Trotzdem wäre es utopisch zu glauben, daß Parteien im Europäischen Willensbildungsprozeß keine Rolle mehr spielen werden. Im Gegenteil, der EG-Vertrag unterstreicht in einer eigenen Vorschrift (Artikel 191, ex 138a EGV) die wichtige Rolle, welche *europäische Parteien* in diesem Kontext spielen sollen. Wie jeder weiß, gibt es noch keine pan-europäischen Parteien. Genau dies aber wäre von den bestehenden Parteien in den Mitgliedstaaten zu erwarten. Nur wenn es Parteien gibt, die sich bewußt für die Europawahlen bewerben und sich gezielt auf europäische Probleme und Lösungen konzentrieren, wird dies entsprechend vom Wähler honoriert werden. Mit anderen Worten, der notwendige Impuls muß auf nationalem Niveau aus den Mitgliedstaaten kommen. Hierzu gehört natürlich auch, daß sich das EP endlich auf ein einheitliches Wahlsystem für die Europawahl einigt und es dem Rat gemäß Artikel 190, ex 138 EGV zur Beschußfassung vorlegt.

Meine zweite Anmerkung betrifft die notwendigen Verbesserungen, die *Christine Lemke* am Ende ihres Aufsatzes vorschlägt. Hierbei werden zwei Punkte besonders angesprochen, zum einen die Gestaltung einer europäischen Verfassung und zum anderen die politische Öffnung der Institutionen (Stichwort: Transparenz).

Die Notwendigkeit, diese Punkte (und noch vieles mehr) zu verbessern, steht außer Zweifel. Die Frage, die leider unbehandelt und damit unbeantwortet blieb, ist jedoch, wer diese Reformen beschließen und umsetzen muß; wer also letztlich die politische Verantwortung für den derzeitigen (Miß-)Stand der Dinge bzw. deren Verbesserung trägt. Ein Blick in den EG/EU-Vertrag zeigt, daß hierfür einzig und allein die verantwortlichen Politiker in den Mitgliedstaaten in Betracht kommen. Dabei sind zwei Möglichkeiten zu unterscheiden. Erstens, alle Reformen, die keiner EG/EU-Vertragsänderung bedürfen, können und müssen in letzter Instanz vom Ministerrat veranlaßt werden. D. h. die politischen Vertreter, die durch die nationalen Parlamente und Wähler in den Mitgliedstaaten kontrolliert werden, können, besonders was die Transparenz und die tägliche Praxis in den verschiedenen EG-Institutionen betrifft, die erforderlichen Maßnahmen bereits jetzt treffen.

Zweitens, EG/EU-Vertragsänderungen – hierzu gehört auch die Verabschließung einer europäischen Verfassung mit einem Grundrechtekatalog, wie sie jetzt auch von Außenminister *Fischer* gefordert wird – sind gemäß Artikel 48 EU-Vertrag, ex Artikel N durch die Mitgliedstaaten zu beschließen und gemäß ihrer Verfassungsordnung zu ratifizieren. Auch hier sind es die verantwortlichen Politiker der Mitgliedstaaten und die nationalen Parlamente, welche die notwendigen Reformen einleiten müssen. Daraus ergibt sich, daß nicht die EG-Institutionen selbst, sondern nur – oder zumindest in erster Linie – die »Herren der Verträge« dafür sorgen können, daß sich Europa zu einem »Europa als politischer Raum« entwickeln kann. Diese Einsicht kann nicht deutlich genug unterstrichen werden. Oft genug sind es die selben Politiker, die in Brüssel ihre Handlungsunfähigkeit bzw. ihren Handlungsunwillen unter Beweis stellen und zu Hause, in ihren Mitgliedstaaten, mit populistischem Geschrei den EG-Institutionen die Schuld für alles geben. Hierbei werden sie von zumeist ignoranten Medien und auch durch einige Vertreter von Wissenschaft und Forschung – wissend oder unwissend, das sei dahin gestellt – unterstützt.

Wer also die Errichtung eines Europas als politischen Raum verlangt, muß im gleichen Atemzug auch die entsprechende Errichtung eines politischen Raums in allen Mitgliedstaaten verlangen. Die weitere Entwicklung der europäischen Integration hängt damit ganz wesentlich von dem Willen der nationalen Politiker und der Völker

Europas ab. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß der politische und wissenschaftliche Diskurs in angemessener Weise geführt wird und dabei auch die wesentlichen Verbesserungen des Amsterdamer Vertrags berücksichtigt werden.

429

Christoph Butterwegge/Martin Kutschä/Sabine Berghahn (Hrsg.)

Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat?

**Folgen neoliberaler Modernisierung für Gesellschaft,
Recht und Politik**

Über das Verhältnis bzw. die Zukunft von Markt und Staat wird gegenwärtig intensiv debattiert. Die öffentliche Auseinandersetzung um viele damit verbundene Fragen findet nicht nur zwischen den Akteuren verschiedener (partei)politischer Lager statt, sondern beschäftigt auch unterschiedliche Wissenschaftsdisziplinen, von der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre über die Soziologie und die Politikwissenschaft bis zur Verwaltungs- und Rechtswissenschaft. Veröffentlichungen zum Thema befassen sich allerdings meistens nur mit einzelnen Politikfeldern, z.B. der Privatisierung einzelner staatlicher Funktionsbereiche oder der Sozialpolitik, und beschränken sich auf die Sichtweise einer Fachrichtung.

Demgegenüber führt dieses Werk divergierende Perspektiven und Methoden interdisziplinär zusammen. Zugleich wird ein übergreifender Blick auf diejenigen Politikbereiche und sozialen Felder vermittelt, in denen sich Wandlungen im Verhältnis von Staat und Ökonomie manifestieren. Dabei gehen die Autor(inn)en der Frage nach, was die Neubestimmung der Rolle des Staates sowie die Aufwertung des Marktes für Gesellschaft, Recht und Politik bedeuten.

1999, 277 S., brosch., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr;
ISBN 3-7890-5974-9



**NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden**