

Die Rolle des Europäischen Parlaments und die Reformvorschläge für das europäische Demokratiedefizit

Akiko Sone

Resumé

Európska únia je jednoznačne spoločenstvom demokratických štátov, s demokraticky zvolenými vládami, parlamentom, demokratickou deľbou moci, právnym štátom atď. Aj napriek tomu sa v ostatnom období práve Európskej únii vyčíta, že sa nie vždy riadi podľa princípov demokracie. Problémy s deficitmi demokracie sa Európskej únii začali vyčítať až po uskutočnení výrazných krokov na poli ekonomickej integrácie prijatím Zmluvy z Maastrichtu v roku 1993.

V práci sa zameriavam na definovanie problému deficitu demokracie v Európskej únii predovšetkým na príklade Európskeho parlamentu. Práve na príklade zákonodarného zboru EU navrhнем spôsoby riešenia uvedeného problému.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung

2. Demokratiedefizit

2.1 Zum Begriff „Demokratiedefizit“

2.2 Das Europäische Parlament als ein Experiment heute

3. Die Lage des EPs

3.1 Das Merkmal der Repräsentationsformen

3.2 Kompetenzen des EP

3.3 Probleme des EP

4. Problemlösungsvorschläge

4.1 Verstärkung der Beziehung zwischen dem EP und der Kommission

4.2 Zweikammersysteme des EP

4.3 Verstärkung der Beziehung zwischen dem EP und den nationalen Parlamen

4.4 Ergänzungen dieser Reformen

5. Fazit

6. Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Die Europäische Union setzt sich ausnahmslos aus demokratischen Staaten zusammen, die durch, bei öffentlichen Wahlen gewählte, Parlamente und Regierungen regiert werden. Ein Beitritt setzt ein demokratisches System der Kandidaten voraus. Es wird in den letzten Jahren oft diskutiert, dass selbst die EG/EU aber nicht die Maßstäbe einer Demokratie erfüllt. Dies war allerdings kaum kritisiert worden, bevor die europäische Integration Ende der achtziger Jahre rasche Fortschritte erfuhr. Durch die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte in der EG 1986 und das Inkrafttreten des Maastricht-Vertrags 1993, woraus sich die Europäische Union entwickelte, erreichte die europäische Integration sowohl den wirtschaftlichen Bereich, den europäischen Binnenmarkt, als auch die anderen Bereiche. Mit diesem Fortschritt wurde das Problem des Demokratiedefizits allmählich wahrgenommen.¹

Die europäische Integration wurde von wenigen Eliten angetrieben. In der Vergangenheit nahm die Kommission die Rolle des Motors der europäischen Integration ein, während der Ministerrat, der sich in der Hand der Mitgliedstaaten oder ihrer Regierungen befindet, lange definitive Entscheidungsrechte besetzte. Ihr gelang eine effektive Politik und Verwaltung und sie führte die EG/EU zur Integration.² Somit ist klar, dass sie die Leitungsform des Integrationsprozesses der EG/EU optimierte. Die Kommission und der Ministerrat, die außerhalb der unmittelbaren bürgerlichen Kontrolle standen, spielten in der Europapolitik die Hauptrolle. Ihr Aufgabenbereich umfasste insbesondere die Schaffung des Binnenmarktes. Ihr Erfolg bei dieser Aufgabe ließ die mangelnde Legitimität der beiden Organe in den Hintergrund treten.³

Heute allerdings verursacht dieses politische System in der europäischen Integration ein wesentliches Nebenprodukt: Seit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags ist sichtbar geworden, dass die Politik der EU zwar die Bevölkerung von einzelnen EU-Staaten direkt beeinflusst. Der Unionsbürger⁴ hat aber nur einen geringen Anteil an Input für die Entscheidungsverfahren und Integrationsprozesse. Auf der Outputseite erledigt die EU die Fragen nur ökonomisch und technisch, so dass ihre Entscheidungen den Forderungen der Bevölkerung nicht

¹ Vgl. Schackleton, Michael, Democratic Deficit, in: Encyclopedia of the European Union, 2000, S. 131-134.

² Vgl. Tanaka, Toshiro, The Elite and Citizen in: European Integration, in: The European Union and Citizen, Tokyo 2005, S. 3.

³ Vgl. Niedermayer, Osker, Trends and Contrasts, in: Niedermayer, O. and Sinnott, R. (Hrsg.), Public Opinion and Internationalized Governance, Oxford 2000, S. 57-72.

⁴ Vgl. Art. 17, EGV, Abs. 1.

immer entsprechen können.⁵ Daher stellt sich in den letzten Jahren vermehrt die Frage, ob für die Möglichkeiten der Partizipation der europäischen Bürger an der Europapolitik mehr Gewicht einzuräumen sei, und welche optimale Reform gegen das Demokratiedefizit erwogen werden kann. Im Folgenden möchte ich zunächst ausführlich das Demokratiedefizit in der EU definieren und hinsichtlich des Europäischen Parlaments (EP) die Probleme darstellen. Danach gehe ich hinsichtlich des Europäischen Parlaments auf Problemlösungsvorschläge ein.

2. Demokratiedefizit

2.1 Zum Begriff „Demokratiedefizit“

Zuerst konzentriere ich mich auf die Struktur der Organe in der EU hinsichtlich der demokratischen Theorie. Eine demokratisch legitimierte Macht setzt voraus, dass sie aufgrund formeller Regelungen, die die formale Legitimität herstellen, festgesetzt sein soll. Die Herrschaft soll durch deutliche Zustimmung seitens der Beherrschten anerkannt sein und die formellen Regelungen und die Herrschaft sollten soziale Legitimität genießen.⁶ Die Politik sollte auch den Öffentlichkeiten zugänglich gemacht werden.

Demokratische Herrschaft wird bisher wesentlich von zwei Theorien dargestellt, nämlich der direktdemokratischen Theorie und der repräsentativen parlamentarischen Demokratietheorie. Die Direktdemokratie entspricht historisch betrachtet einem kleinen politischen Raum wie einem Stadtstaat. Mit der Entstehung des modernen Nationalstaats entwickelte sich die repräsentative parlamentarische Demokratie. Die Bevölkerung ist nicht direkt an der Politik beteiligt, sondern beauftragt in geheimer Wahl Vertreter, aus denen sich ein Parlament mit Aufstellung des Mehrheitsentscheidungssystems als oberste Legislative zusammensetzt.⁷ Das Parlament ist somit der Kern dieser Demokratietheorie. Damit sichert die repräsentative parlamentarische Demokratie die Partizipation der Bevölkerung an der Politik. In demokratischen Politiksystemen besteht zudem eine Machtverteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative und der Kontrolle der drei Organe unter einander. Die Exekutive sollte unter der parlamentarischen Kontrolle stehen.

⁵ Vgl. Tanaka, Toshiro, *The Elite and Citizen in: European Integration*, in: *The European Union and the Citizen*, Tokyo 2005, S. 14-18.

⁶ Vgl. Banshoff, Thomas/Smith, M. P., *Introduction: Conceptualizing Legitimacy in a Contested Polity*, in: Banshoff, Thomas/Smith, M. P., *Legitimacy and the European Union*, London 1999, S. 4.

⁷ Vgl. Weiler, Joseph H.H., *Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität*, in: Schmuck, Otto/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn 1989, S. 80-81.

Somit besteht ein demokratisch ausbalanciertes Politiksystem aus den drei obersten Organen.

Ausgehend von diesen Voraussetzungen der Demokratie, weist die Europäische Union als demokratisches Politiksystem gewiss Mängel auf: Die Parlamentarier des europäischen Parlaments werden durch Europawahlen gewählt. Statt des Europäischen Parlaments besitzt aber die Kommission, deren Kommissare aus den EU-Staaten mit Zustimmung des europäischen Parlaments vom Rat ernannt werden, und der Rat, der sich je nach Politikbereich aus den jeweils zuständigen Ressortministern der EU-Staaten zusammensetzt, mehr die Kompetenz für den Kern der Legislative.⁸ Besonders hat die Kommission zwei Kompetenzen nämlich das Initiativ- und Mitwirkungsrecht im Mitentscheidungsverfahren bei der Gesetzgebung.⁹ Daraus folgt, dass die Einflussmöglichkeiten der Bürger durch die Europawahl unterbrochen werden kann und dass dieses politische System zudem gegen das Prinzip der Machtverteilung verstößt. Die Kommission steht außerdem nicht umfassend unter der Kontrolle des Europäischen Parlaments, da das EP z. B. die Kommission insgesamt entlassen kann, aber nicht einzelne Kommissionsmitglieder.¹⁰ Auch der Rat ist nur von den Nationalparlamenten der Mitgliedstaaten zur Rechenschaft zu ziehen.¹¹ Die EU weist aus diesen Faktoren Ungleichgewichte zwischen den drei Hauptorganen auf.

Die EU hat andererseits strukturelle Mängel. Erstens besitzt sie eine erheblich komplexe Entscheidungsstruktur, die das europäische Mehrebenensystem genannt wird. Es ist deshalb äußerst schwer zu erkennen, wer wie eine Entscheidung trifft und ausführt. Bei einem Entscheidungsprozess durchläuft eine Vorlage nicht nur die Beratungen der Kommission, des Rats und des EP, sondern auch mehrere Ebenen, z.B. Ausschüsse, in denen die regionalen und sektoralen Interessen repräsentiert werden, auch von Interessenverbänden.¹² Die Vorlagen können im Entscheidungsverfahren nicht öffentlich durch die Bevölkerung geprüft werden und daher sind die realen Möglichkeiten beschränkt, jeden Prozess zur Verantwortlichkeit zu ziehen und die Unionsbürger zu informieren. Bei den Entscheidungen wird die technische Beurteilung bevorzugt und die Entscheidungen folgen dem Konsensus durch die

⁸ Vgl. Wessels, Wolfgang, Das Politische System der EU, in: Werner, Weidenfeld(Hrsg.), Die Europäische Union, Bonn 2004, S.83-108.

⁹ Vgl. Benz, Arthur, Demokratie in der Europäischen Union, in: Katzenhusen, Ines/ Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Opladen 2003, S. 169-170.

¹⁰ Vgl. Wessels, Wolfgang, Das Politische System der EU, in: Werner, Weidenfeld(Hrsg.), Die Europäische Union, Bonn 2004, S.83-108.

¹¹ Vgl. Benz, Arthur, Demokratie in der Europäischen Union, in: Katzenhusen, Ines/ Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Opladen 2003, S. 162.

¹² Vgl. Tömmel, Ingeborg, Das EU-System in seiner Gesamtheit, in: Das politische System der EU, München 2003, S.280-282.

EU-Organe, den Mitgliedstaaten sowie anderen Gremien und Verhandlungsrunden.¹³ Dieses Problem hängt stark mit dem zweiten Grund für die unzulängliche Demokratie der EU zusammen. In der Demokratie soll soziale Legitimität existieren, deren Herausbildung eines der Politik angehörigen „Demos“ innerhalb eines politischen Raums voraussetzt. Die EU-Bevölkerung setzt sich aus verschiedenen Nationalstaaten zusammen und eine einzelne Bevölkerung des nationalen Staats hat keine genügende Zusammengehörigkeit mit dem supranationalen Demos in der EU, nämlich der Unionsbevölkerung. Die Bevölkerungen der Staaten haben unter anderem verschiedene Muttersprachen, Kulturen und Religionen. Die EU hat sich ohne Demos entwickelt. Es wird daher noch länger dauern, bis sich in Europa eine gemeinsame Identität und ein Zugehörigkeitsbewusstsein herausbilden.¹⁴ Vor diesem Hintergrund lässt sich das politische Mehrebenensystem in der EU erklären, denn in der EU-Politik auf dem heterogenen politischen Raum sollten sich verschiedene Akteure beteiligen.

Somit ist das Demokratiedefizit in der EU wie folgt zusammenfassen: Die EU erfüllt keine ausbalancierte Gewaltenteilung und volle Kontrolle zwischen den Hauptorganen. Es gibt in den Entscheidungsverfahren im europäischen Mehrebenensystem Intransparenz und unklare Verantwortlichkeit. Daher gibt es nur unzulängliche Partizipationsmöglichkeiten der EU-Bevölkerung bei der Europapolitik. Wesentlich ist aber, dass kein Demos im Raum der EU existiert.

2.2 Das Europäische Parlament als ein Experiment heute

In der letzten Zeit gehen mit der Vertiefung der Europäischen Union die Befugnisse von den Parlamenten der Mitgliedstaaten auf die EU über. Aus der Sicht der Unionsbürger betrachtet, spiegeln das System und die Leitlinie der Kommission nicht das Wahlergebnis der europaweiten, direkten Parlamentswahl wieder, was eine Nichtbeachtung der wichtigsten Artikulationsmöglichkeit der Unionsbürger darstellt.¹⁵ Eines der erheblichen Probleme des Demokratiedefizits ist, dass die Politik sich weiterhin von der Bevölkerung und den nationalen Parlamenten entfernt. Dieses demokratische Problem passiert aber logischerweise beim Integrationsprozess. Die EU sollte ihre politische Gestaltung flexibel ändern, um die während des Übergangs der nationalen Befugnisse auf die europäische Ebene verursachten Problemen zu lösen. Eine bestimmte Lösung des Demokratiedefizits beruht auf der Aufhebung der schwachen Stellung des Europäischen Parlaments. Dies wird oft

¹³ Vgl. Grande, Edgar, Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: Leviathan 24, 1996, S. 351-352.

¹⁴ Vgl. ebd., S. 247-348.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 351-352.

erwähnt, besonders von der Supranationalistenseite.¹⁶ Das Parlament sollte so viel Kompetenz haben, dass der Verlust der Souveränität der Staatsbürger ausglich werden kann. Ich halte aber diese Sicht für zweifelhaft. Vielleicht würde sie sogar das Problem der Demokratie verschärfen. Nun möchte ich dies begründen und das EP, das eigentlich nach der Demokratietheorie über die Legitimität verfügen soll, theoretisch näher beleuchten um eine Ausgangsthese zu möglichen Reformen darstellen.

Das Europäische Parlament unterscheidet sich von den in der repräsentativen parlamentarischen Demokratietheorie beschriebenen Parlamenten. Die europäische Demokratie ist nicht die parlamentarische Demokratie. Das EP kann nicht mit den nationalen Parlamenten verglichen werden, denn die EU besteht aus den Nationalstaaten, und ihrem europäischen Politikraum fehlen strukturell die Voraussetzungen für die parlamentarische Demokratie.¹⁷ Auf der kompliziert verschachtelten Mehrebenenstruktur der EU besteht eine strukturelle Verantwortlichkeits- und Kontrollücke zwischen den Organen. Die Verordnungsentscheidungen werden in komplexen Entscheidungsprozessen getroffen, so dass die Transparenz des Prozesses und der Verantwortlichkeit der Akteure verloren geht. Aber gleichzeitig kann man das Mehrebenensystem so bewerten, dass verschiedenen Akteuren somit Beteiligung am Entscheidungsverfahren ermöglicht wird und hinsichtlich der Entscheidungs- kosten Entscheidungen vor Blockaden bewahrt werden, da versucht wird, einen Konsensus mit Vetospielern zu finden. Dies bedeutet aber nicht, dass dies damit zur Entflechtung führt, sondern sich eine Machtfusionierung zwischen den Akteuren entwickelt.¹⁸ Man soll daher sowohl die mangelnde Demokratie, Intransparenz und Unverantwortlichkeit, als auch die Entscheidungskosten in der Entscheidungsstrukturen erwägen. Es ist auch fehlende Voraussetzung in Europa aufzuzählen, dass keine gesamt europäische Öffentlichkeit existiert, die auf einem europäischen Bewusstsein und politischen Willen der Bürger beruht. Die europäische politische Kultur hat sich noch nicht entwickelt.¹⁹ Die strukturellen Probleme Europas selbst können sich nur langfristig ändern.

Somit wird klar, dass es keine effektive Lösung des Demokratiedefizits darstellt, das EP einfach, wie ein nationales Parlament, zu verstärken, obwohl das EP als das

¹⁶ Vgl. Weiler, Joseph H.H., Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Schmuck, Otto/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn 1989, S. 83.

¹⁷ Vgl. Grande, Edgar, Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: Leviathan 24, 1996, S. 342-345.

¹⁸ Vgl. Benz, Arthur, Demokratie in der Europäischen Union, in: Katenhusen, Ines/ Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Opladen 2003, S.170-171.

¹⁹ Vgl. Grande, Edgar, Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: Leviathan 24, 1996, S. 351-352.

tragende Vermittlungsorgan der EU-Bevölkerung gilt. Man braucht eine neue übernationalstaatliche demokratische Grundlage. Ich möchte das Problem des Europäischen Parlaments dadurch weiter vertiefen, indem ich die Strukturellen Probleme zusammenfasse. Die strukturellen Probleme sind wie bereits erwähnt, die Heterogenität der EU-Bevölkerung, (noch) keine gemeinsame europäische Identität und das politische Mehrebenensystem in der EU. Hiermit wird als Ausgangsthese vorgeschlagen, eine postparlamentarische Demokratie zu erwägen.

3. Die Lage des EP

3.1 Das Merkmal der Repräsentationsformen

Zuerst möchte ich kurz die Repräsentationsformen auf der europäischen Ebene zusammenfassen. Es gibt in der Europäischen Union drei Repräsentationsformen. Erstens: Das Europäische Parlament, das durch direkte Wahlen von der europäischen Bevölkerung legitimiert ist. Zweitens: Der Rat, der sich aus Repräsentanten der nationalen Regierungen zusammensetzt und der dem Parlament des jeweiligen Mitgliedstaats verantwortlich ist. Drittens: Die Ausschüsse, die Interessen von Interessenverbänden und Sektoren, z.B. von dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und Industriekreisen, auf die europäische Ebene vermitteln. Die dritte Repräsentationsform gestaltet auf der EU-Ebene günstigere Partizipationsmöglichkeiten als auf der nationalen Ebene. Aber auf der anderen Seite wird sie als ein Grund für das hochkomplexe Entscheidungssystem in der EU genannt.²⁰

3.2 Kompetenzen des EP

Vom Europäischen Parlament, das unter den drei Repräsentationsformen die höchste Legitimität genießt, wird formell von dem EP eine höchste Widerspiegelung des Willens der EU- Bevölkerung erwartet. Was eigentlich eine allgemeine Kritik an der schwachen Stellung des EP bedeutet, ist die Tatsache, dass das EP keine genügende Bedeutung bei den Entscheidungen und der Kontrolle über den Rat und die Kommission besitzt, was die Widerspiegelung der Volksinteressen erschwert.

Die allgemeinen Ziele des EP können wie folgt erläutert werden: Erstens sind seit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags einige Änderungen in den Entscheidungsverfahren eingeführt worden. Beim Budget ist das EP zu einem Entscheidungsrecht berechtigt, ebenso wie der Rat, der eigentlich den Kern der

²⁰ Vgl. Benz, Arthur, Demokratie in der Europäischen Union, in: Katzenhusen, Ines/ Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Opladen 2003, S. 161.

Legislative der EU besitzt. Die Kommission macht Voranschläge in einem Vorentwurf für den Haushaltsplan, braucht dabei aber die Zustimmung des EP. Nach Abschluss des Verfahrens stellt der Präsident des EP fest, dass der Haushaltsplan endgültig feststeht ist.²¹ Außer der Haushaltsentscheidung ist in den bestimmten Bereichen das Mitentscheidungsverfahren²² eingeführt worden. Dabei beantragt die Kommission ihre Vorlage beim Rat und beim EP. Die Politikbereiche, in denen Entscheidungen mit dem Mitentscheidungsrecht getroffen werden sollen, dehnten sich nach dem Amsterdam-Vertrag weiter aus. Das EP hat teilweise den Legislativstand verstärkt²³. Das Entscheidungssystem hat sich dem Model der Zweikammersysteme in Bundesstaaten genähert. Das EP strebt noch das Mitentscheidungsrecht bei umfassenden Bereichen, z. B. Landwirtschaft, an, um die legislative Kompetenz zu verstärken.

Was die Kontrolle vom EP angeht, ist bei der Ernennung der Kommission die Zustimmung des EP mit der Mehrheit nötig. Ferner kann die EU wegen der Tätigkeit der Kommission einen Misstrauensantrag einbringen.²⁴ Allerdings besitzt das EP nur die Kompetenz der Kontrolle über die umfassende Kommission. Es verlangt deshalb auch das Recht des Vorschlags und der Entlassung einzelner Personen der Personalverwaltung der Kommission.²⁵ Das EP kann zudem Klagen gegen die Kommission und den Rat beim Europäischen Gerichtshof erheben. Anfangs war das EP dazu allerdings nicht berechtigt, aber angesichts des Verfassungssystems ist das Klagerecht für das EP eingeführt worden, und der EuGH hat dies anerkannt.

Weiterhin können Vorlagen außer bei einigen Ausnahmen bis jetzt nur von der Kommission eingebracht werden. Das EP kann der Kommission seine Vorschläge unterbreiten, aber es ist nicht für Kommission verbindlich.²⁶ Das EP wünscht sich volles Vorschlagsrecht auf Verordnungsentwürfe.

So wurde in den letzten Jahren die Stellung des EP verstärkt. Reformvorschläge gehen dahin, dass das EP ebenso die legislative Initiative wie auch das Vorschlagsrecht und die Kontrolle erhält. Einige der Vorschläge für das EP sind jedoch nicht einfach zu verwirklichen. Zunächst möchte ich ausführlich darauf eingehen, welche Probleme das EP hinsichtlich der Reformen beinhaltet.

²¹ Vgl. Art. 272, EGV.

²² Vgl. Art. 251, EGV

²³ Vgl. Wessels, Wolfgang, Das Politische System der EU, in: Werner, Weidenfeld(Hrsg.), Die Europäische Union, Bonn 2004, S. 103-104.

²⁴ Vgl. Art. 214, Art. 201, EGV.

²⁵ Vgl. Benz, Arthur, Demokratie in der Europäischen Union, in: Katenhusen, Ines/ Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Opladen 2003, S. 169-170.

²⁶ Vgl. Art. 192, EGV.

3.3 Probleme des EP

Das Europäische Parlament hat systematisch und strukturell einige wesentliche Probleme. Ich werde mich im Folgenden mit dem Problem des Parteiensystems in Europa beschäftigen, denn das Parteiensystem ist in modernen Demokratien erforderlich, um die Meinungen und Interessen der Repräsentierten zu ermitteln und in den politischen Entscheidungen widerzuspiegeln.

Es gibt zwar europäische Parteien, aber auf der europäischen Ebene existiert keine Parteipolitik.²⁷ Ohne Parteiensystem kann man eine effektive Wahlfunktion nicht erwarten. Ohne Information über Aufgaben und Probleme der EU oder darüber, welche Partei welches Wahlversprechen gibt, können die Wahlberechtigten keine Motivation und kein Interesse an der Europapolitik und der Europawahl haben. Deshalb ist die Wahlbeteiligung bei der Europawahl in den Mitgliedstaaten überhaupt viel niedriger als bei den allgemeinen Wahlen des jeden Staats. Außerdem besteht systematisch eine Lücke zwischen den Fraktionen im EP und den Parteien. Die Parteien auf EU-Ebene wie die Europäische Grünen Partei und das Freie Europäische Bündnis, gehören z.B. zu derselben Fraktion. Das heißt, der Wille der Wahlberechtigten kann bei der Verhältniswahl umgangen werden. Die Verantwortlichkeit zwischen Repräsentanten und Repräsentierten wird wesentlich erschüttert und dies führt zum Legitimitätsproblem des EP.²⁸ Allein vom EP ausgehend kann keine bessere Aufgeschlossenheit gegenüber der EU erreicht werden.

Die Lücke der Parteipolitik beeinflusst auch das politische Handeln der Abgeordneten. Die Repräsentanten im EP vertreten angeblich die ganze EU-Region, aber in der Tat sollte es skeptisch betrachtet werden, ob das EP wirklich europäische Interessen vertritt oder die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten. Das Risiko der Renationalisierung ist hier anzuführen.²⁹ Dies erschwert auch, dass sich eine effektive Mehrheit, die Entscheidungen durchsetzt, und eine effektive Opposition, die die Mehrheit des Parlaments kontrolliert, kritisiert und bremst, herausbilden kann.

Obwohl das Europäische Parlament solche demokratische Schwierigkeiten aufweist, gehen die parlamentarischen Kompetenzen allmählich von den nationalen Parlamenten auf das EP über, so dass sich die Skepsis der nationalen Parlamente

²⁷ Vgl. Benz, Arthur, Demokratie in der Europäischen Union, in: Katzenhusen, Ines/ Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Opladen 2003, S. 165-167.

²⁸ Vgl. Asami, Masae, The Democratic Governance of the EU and the European Citizen, in: Tanaka, Toshiro (Hrsg.), The European Union and the Citizen, Tokyo 2005, S. 35-49.

²⁹ Vgl. Grande, Edgar, Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: Leviathan 24, 1996, S.350-351.

vergrößert. Die nationalen Parlamente üben zwar über den Rat Kontrolle aus, aber je mehr Kompetenz das EP hat, desto mehr kann die Legislative des Staates beschränkt werden.³⁰ Es gibt zwar in der EU das Subsidiaritätsprinzip, das eine Hypertrophie der EU blockieren kann und es den Nationalstaaten ermöglicht wird, ihre Nationalinteressen zu bewahren, aber das kann nicht immer die Sorge über den Machtverlust des Staates beseitigen.³¹ Der Verlust der Kompetenz des nationalen Parlaments kann die parlamentarische Demokratie jedes Staates bedrohen. Dies könnte zu einem doppelten Demokratiedefizit führen.

Um die Probleme des EP zusammenzufassen: Die Probleme beruhen darauf, dass sich auf der europäischen Ebene kaum demokratische Grundlagen entwickelt haben. Dies hängt allerdings nicht nur von der Gestaltung des EP ab, sondern auch vielmehr von den oben genannten Problemen, denn die Herausbildung des Parteiensystems setzt einen gemeinsamen politischen Raum, Zugehörigkeitsbewusstsein und Interesse daran voraus. Die Kultur- und Sprachunterschiede erschweren außerdem die Erfüllung dieser Voraussetzungen. Bis in Europa ein Parteiensystem entsteht, wird noch einige Zeit vergehen. Eine weitere einfache Parlamentarisierung der Europäischen Union könnte deshalb nicht zu einer Stärkung der demokratischen Legitimität, sondern zu ihrer Delegitimation führen. Die Probleme sollten daher noch durch andere Weise ergänzt werden. Folgend möchte ich hinsichtlich des Europäischen Parlaments drei Vorschläge betrachten, mit welchen Reformen das Problem des Demokratiedefizits entschärft werden könnte.

4. Problemlösungsvorschläge

4.1 Verstärkung der Beziehung zwischen dem EP und der Kommission

Der erste Vorschlag lautet, dass das Europäische Parlament erweiterte Kontrollmöglichkeiten über die dominierende Kommission und erweiterte Kompetenzen in der Legislative besitzen sollte. Das EP könnte z. B. über die Personalkontrolle der einzelnen Kommissionsmitglieder und den Verordnungsantrag auf der Parlamentsebene verfügen. Der Vorschlag der Personalkontrolle würde darauf abzielen, die Kommission gegenüber dem EP verantwortlich zu machen. Als im Januar 1999 ein Skandal eines Kommissars entdeckt wurde, ist die Kontrolllücke des EPs deutlich geworden. Die Kommissare müssen zu Rechenschaft verpflichtet sein.³²

³⁰ Vgl. Schackleton, Michael, Democratic Deficit, in: Encyclopedia of the European Union, 2000, S. 131-134.

³¹ Vgl. Tanaka, Toshiro, The Politics of the EU, Tokyo 1998, S.131-135.

³² Vgl. Inamoto, Mamoru, Democratic Deficit and Multi-level Governance in the European Union, Tokyo 2002, S.32.

Wenn das EP auch Vorlagen, die bis jetzt nur von der Kommission eingebracht werden können, auch beantragen kann, würde das seine Kompetenz erweitern und ein Gleichgewicht zwischen dem EP und der Kommission erreicht werden. Es ist auch die bereits erwähnte Kritik an der Kommission zu nennen, dass es keinen Mechanismus gibt, durch den die Struktur und die Leitlinie der Kommission das Wahlergebnis der europaweiten, direkten Parlamentswahl widerspiegelt wird. Das EP sollte deshalb die Einrichtung der Gesetzgebung auf der Parlamentsebene und mehr Beteiligung an der Verordnungsentscheidung beanspruchen. Die Verantwortlichkeits- und Kontrollücke zwischen den zwei Organen kann gefüllt werden und somit wird sich der ausbalancierten Gewaltenteilung und voller Kontrolle untereinander angenähert werden.

Wird hier die mangelnde Legitimität der Kommission, die die größte Kompetenz hat, übertrieben?³³ Wenn dieser, weiter oben skizzierte, Vorschlag ausgeführt wird, führt dies zu Politisierung der Kommission, sodass die in der Vergangenheit hoch bewertete Effektivität und Effizienz der europäischen Integration nachlassen wird. Denn wenn das EP über die Personalkontrolle der Kommission verfügt, lässt es nicht vermeiden, dass die Effizienz und politische Neutralität der Kommission erschwert wird. Dabei müssten Kommissare immer die Parlamentarier beachten, so dass eine tiefe Verflechtung miteinander entstehen würde. Zumal in der EP keine konsequente parlamentarische Politik funktioniert, mit der das Parlament die Exekutive effektiv kontrollieren kann, wird das Verhältnis zwischen der Kommission und Parlament immer komplizierter. Das EP kann die Kontrolle über die Kommissare dadurch schaffen, öffentlich gegen Verstöße der Kommission bei dem Europäischen Gerichtshof zu klagen. Die Beziehung zwischen dem EP und dem EuGH sollte geordnet sein. Was eine Erweiterung der Beteiligung an Entscheidungsverfahren betrifft, kann man, wie oben erwähnt, das Wahlergebnis des Parlaments nicht für den direkten repräsentativen Willen der EU-Bevölkerung halten. Wenn das EP, das aus 732 Parlamentariern aus 27 Staaten zusammensetzt ist, direkt Entwürfe einbringen könnte, könnte es ohne Parteipolitik trotzdem nicht die europäischen Interessen zusammenfassen. Das EP sollte zuerst versuchen, der Kommission wirksam Vorschläge zu machen. Daraus folgt, dass der Vorschlag nicht effektiv zur ausbalancierten Gewaltenteilung und zur vollen Kontrolle untereinander beitragen kann, aber mit kleineren Kompromissen ergänzt werden kann.

³³ Vgl. Weiler, Joseph H.H., Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Schmuck, Otto/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn 1989, S.90-91.

4.2 Zweikammersysteme des EP

Der zweite Vorschlag beinhaltet, in der Europäischen Union ein Zweikammersystem einzuführen.

(a) Im Rat: Der Vorschlag zielt darauf, Kompetenzen bei der Mitentscheidung zwischen dem Rat und dem Parlament wesentlich festzusetzen und ins Gleichgewicht zu bringen. Das Zweikammersystem setzt sich aus der ersten Kammer des Rats und der zweiten Kammer des EP zusammen.³⁴ Mit der Ratifizierung des Maastrichtvertrags wurde das Mitentscheidungsverfahren eingeführt, und die betreffenden Bereiche haben sich erweitert. Das EP hat seine Kompetenz im Entscheidungsverfahren verstärkt. Im Mitentscheidungsverfahren gibt es Bedingungen, die die Stellung des Rats vor der EPs begünstigt, so dass das EP Entscheidungen des Rats nicht leicht zurückweisen kann. Der Rat hat teilweise statt des Einstimmigkeitsprinzips ein Mehrheitsprinzip eingeführt, aber immer noch wird eine absolute Blockade mit seinem Veto möglich.³⁵ Hiernach kann man von der Einführung des Zweikammersystems erwarten, dass im Entscheidungsprozess das EP die volle legislative Kompetenz erhalten wird. Die Vetomacht des Rats würde beschnitten und die Kammer vom EP würde Entscheidungsblockaden des Rats vermeiden und Transparenz des Entscheidungsverfahrens bringen. Somit würde sich effizient eine Entscheidung treffen lassen und das EP würde seinen Einfluss effektiv ausüben.

Wenn der Rat einen Teil seiner Kompetenz dem EP übergeben würde, würde das Missvertrauen gegenüber der Europapolitik und eine Hürde für die Mitgliedstaaten verursachen, denn so könnte der Rat, dessen Mitglieder durch die Mitgliedstaaten direkt entsandt werden, nicht mehr zur Rechenschaft über Entscheidungen gezogen werden. Parlamentarier des EPs sollten nach der Bestimmung³⁶ nur europäische Interessen verfolgen. Außerdem werden die beiden Mehrheiten im Zweikammersystem nicht immer gleich sein. Daher könnte eine größere Blockade entstehen.³⁷ Die Blockade wird unter Umständen mehr informelle Besprechungen und

³⁴ Vgl. Benz, Arthur, Demokratie in der Europäischen Union, in: Katzenhusen, Ines/ Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Opladen 2003, S. 165.

³⁵ Vgl. Inamoto, Mamoru, Democratic Deficit and Multi-level Governance in the European Union, Tokyo 2002, S.32.

³⁶ Weiler, Joseph H.H., Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Schmuck, Otto/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn 1989, S. 89

³⁷ Vgl. Grande, Edgar, Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: Leviathan 24, 1996, S. 356.

ein komplexeres Verfahren verursachen, wodurch Effektivität verloren geht. Daher ist es auch sehr skeptisch zu betrachten, ob die ausbalancierte Kompetenzverteilung besser zu der Demokratisierung der EU beiträgt. Angesichts der Strukturlücke des EP kann man auch annehmen, dass ein Zweikammersystem noch weiter von den Mitgliedstaaten und deren Bevölkerungen entfernt sein wird. Daraus folgt hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem EP und dem Rat eine weitere Ausweitung des Bereichs, auf dem das Mitentscheidungsverfahren angenommen wird, um klare Verantwortung bei Verfahren zu erreichen.

(b) Bei den Vertretern der nationalen Parlamente: Der Vorschlag berücksichtigt die Verschränkung mit den nationalen Parlamenten. Die erste Kammer setzt sich aus Repräsentanten der Parlamente zusammen. Diese können den Willen ihrer Bevölkerung direkt vertreten.³⁸ Das Zweikammersystem mit Vertretern der nationalen Parlamente wird auch ihre Skepsis gegenüber dem EP beseitigen, dass ihre Legislativbefugnisse allmählich von der europäischen Ebene weggenommen werden. Das Risiko des doppelten Demokratiedefizits auf der nationalen und europäischen Ebene ist zu vermeiden.

Die erfolgreiche Realisierung dieses Vorschlags würde von der Gestaltung und Regelung der ersten Kammer abhängen, aber es sind bereits strukturelle Probleme vorstellbar. Die Bedeutung des EP würde vermindert, da ein neues Europäisches Parlament möglicherweise mehr von eigenen, nationalen Interessen beherrscht werden könnte.³⁹ Ist es aber eigentlich möglich, dass die Repräsentanten der nationalen Parlamente das Interesse der Bevölkerung vertreten und verfolgen, und schließlich Entscheidungen durch das Verfolgen von EU-Interessen finden? Nationale Parlamente werden normalerweise mit Hinblick auf ihre Staatspolitik gewählt. Ihr politischer Wille bildet sich für Bevölkerung ihres Staats, das heißt sie repräsentieren ihre Bevölkerung. Daher sollen oder können sie keine reinen europäischen Interessen verfolgen. Wenn solch ein verwickeltes System entstehen würde, würde Misstrauen gegenüber der EU und jeder nationalen Demokratie des einzelnen Staats entstehen. Dies würde auch die Herausbildung eines europäischen politischen Willens verhindern.

³⁸ Norton Philip, Conclusion: Addressing the Democratic Deficit, in: National Parliaments and the European Union, London 1996, S.185-186.

³⁹ Vgl. Inamoto, Mamoru, Democratic Deficit and Multi-level Governance in the European Union, Tokyo 2002, S.35-36.

4.3 Verstärkung der Beziehung zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten

Nun möchte ich weiter die ausbalancierte Beziehung zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten betrachten. Hinsichtlich des Demokratiedefizits und der Skepsis über den Kompetenzverlust der nationalen Parlamente sind institutionelle Verstärkungen erforderlich. Auf der anderen Seite gibt es aber eine Spannung zwischen den nationaldemokratischen Parlamenten und dem europäischen Parlament. Um supranationale Perspektiven zu entwickeln, sollten die nationalen Parlamente eigene Kommunikationsbeziehungen und Informationsquellen zur europäischen Ebene besitzen.

Deshalb existieren die Europaausschüsse der nationalen Parlamente in der COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union). An den Ausschüssen haben sich die Abgeordnete des EP und Vertreter der nationalen Parlamente beteiligt, aber es hat sich keine genügende Beziehung entwickelt.⁴⁰ Der Vorschlag zielt auf ein öffentliches gemeinsames Parlamentsgremium ab. Das Parlamentsgremium soll die Kommunikation und den Meinungsaustausch zwischen den Abgeordneten des EP und den nationalen Parlamenten fördern. Die Nationalparlamente können somit dem EP die Bevölkerungswillen nahe bringen. Das Parlamentsgremium sollte öffentlich formalisiert werden, so dass die Verantwortung klar wird. Jedes nationale Parlament würde so zu einem Vermittler zwischen dem Parlament und jeder nationalen Öffentlichkeit.⁴¹ Jeder Staat sollte auch seine eigene institutionelle Informationsquelle zur europäischen Ebene schaffen. Sie würde auch die Bevölkerung an die EU anschließen können.

4.4 Ergänzungen dieser Reformen

Die oben erwogenen Problemlösungsvorschläge bezüglich des EPs sollen angesichts der strukturellen Probleme noch ergänzt werden. Das Demokratiedefizit in Bezug auf das EP beruht wesentlich auf dem Unionsbürger. Hier möchte ich erwägen, wie Bevölkerungen an die EU angeschlossen werden können, und wie man die strukturell problematische Situation verbessern kann. Folgend möchte ich zwei Möglichkeiten darstellen.

Erstens sollte der Bevölkerung mehr über die Politik der Europäischen Union

⁴⁰ Vgl. Benz, Arthur, Demokratie in der Europäischen Union, in: Katzenhusen, Ines/ Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Opladen 2003, S. 175-176.

⁴¹ Vgl. ebd., S. 177.

durch die Medien berichtet werden. Denkbar wären z.B. regelmäßige Fernsehübertragungen aus dem EP, dem Rat und der Kommission nach dem Beispiel des Konzepts des Fernsehsenders „Phönix“. Dabei soll erläutert werden, welche Vorteile und Nachteile im Integrationsprozess entstehen und warum die EU jetzt Reformen braucht. Man könnte dann erwarten, um die Distanz zur EU zu verringern. Zweitens könnten auch dafür Multiebenenverbände auf der europäischen Ebene genutzt werden, um günstigere Partizipationsmöglichkeiten als auf der nationalen Ebene zu gestalten⁴² Seit der Einrichtung des Binnenmarkts vertiefen sich die gegenseitigen Beziehungen der Verbände oder Organisationen auf der europäischen Ebene. Die Interessenvermittlung durch Verbände beeinflusst die Kommission und das EP(Multi-Level Governance).⁴³ Die europäisierten Verbände des Umweltschutzes und Konsumvereine haben z. B. mit Entscheidungen in der EU zu tun. Die regionalen Ebenen hat auch eine Vertretung, nämlich das „Committee of the Regions“, das das Wort bei „Structural and Cohesion Funds“ hat. Aus den Multiebenenverbänden leitet sich zwar das hochkomplexe Entscheidungssystem in der EU ab, die vielschichtigen Verbände könnten aber verschiedene Erwartungen der Bevölkerung vermitteln.

Damit kann sich Bürger über die EU informieren und sich allmählich mehr für die EU und Europa interessieren. Schritt für Schritt wird sich eine europäische Öffentlichkeit herausbilden, wodurch ein europäischer Politikraum entstehen könnte.

5. Fazit

Demokratiedefizit beruht wesentlich auf den strukturellen Problemen. Wie oben erwähnt, ist es deshalb klar, dass sowohl die supranationalistische als auch die intergouvernementale Perspektive keine effektive Lösung des Demokratiedefizits anbieten kann, sie sogar zu einem größeren Demokratiedefizit führen könnten. Reformen sollen darauf zielen, wie ausgehend von strukturellen und demokratischen Problemen die schwierige Situation entspannt werden könnte. Meine Vorschläge hinsichtlich des Europäischen Parlaments werden wie folgt zusammengefasst: Die Verbindung zwischen dem EP und dem EuGH soll angesichts der Kontrolle über die Kommission geordnet sein, obwohl ein wesentliches Klagerecht des EP vom EuGH nicht so gern gesehen wird. Das EP soll zuerst versuchen, der Kommission wirksame Vorschläge für Verordnungen zu machen. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem EP und dem Rat wird eine weitere Ausweitung des Mitentscheidungsbereichs

⁴² Vgl. ebd., S. 177.,

⁴³ Vgl. Inamoto, Mamoru, Democratic Deficit and Multi-level Governance in the European Union, Tokyo 2002, S.37.

benötigt. Das EP soll zur Transparenz und klarer Verantwortung bei Verfahren beitragen. Das EP könnte durch ein Parlamentsgremium eine bessere Kommunikation und einen besseren Meinungsaustausch mit den Abgeordneten der nationalen Parlamente erreichen. Jeder Staat sollte zudem seine eigene institutionelle Informationsquelle zur europäischen Ebene schaffen. Um nach und nach die europäische Öffentlichkeit zu entwickeln, sollte die Politik der Europäischen Union der Bevölkerung mehr in den Medien präsent sein. Die Verbände und Organisationen auf der europäischen Ebene könnten als Vermittler zur Herausbildung eines europäischen Politikraums beitragen.

Die elitäre Führung der EU sollte schon Vergangenheit sein. Meiner Meinung nach würde mit der Entwicklung der europäischen Öffentlichkeit und eines europäischen Politikraums die Bedeutung des Europäischen Parlaments erhöht werden.

Literaturverzeichnis

- Asami, Masae, The Democratic Governance of the EU and the European Citizen, in: Tanaka, Toshiro (Hrsg.), The European Union and the Citizen, Tokyo 2005.
- Banshoff, Thomas/Smith, M. P., and Introduction: Conceptualizing Legitimacy in a Contested Polity, in: Banshoff, Thomas/Smith, M. P., Legitimacy and the European Union, London 1999.
- Benz, Arthur, Demokratie in der Europäischen Union, in: Katzenhagen, Ines/Wolfram Lamping (Hrsg.), Demokratien in Europa, Leske und Budrich, S. Opladen 2003, S.157-180.
- Follesdal, Andreas /Hix, Simon, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, EUROGOV No. C-05-02/ March 14, 2005.
- Grande, Edgar, Demokratische Legitimation und europäische Integration. in: Leviathan 24, 1996, S. 339-360.
- Inamoto, Mamoru, Democratic Deficit and Multi-level Governance in the European Union. Tokyo 2002.
- Niedermayer, Oskar, Trends and Contrasts, in: Niedermayer, O. and Sinnott, R. (Hrsg.), Public Opinion and Internationalized Governance, Oxford 2000, S. 57-72.
- Norton Philip, National Parliaments and the European Union, London 1996.
- Schackleton, Michael, Democratic Deficit, in: Encyclopedia of the European Union, 2000.
- Tanaka, Toshiro, Elite and Citizen in European Integration, in: The European Union and Citizen, Tokyo 2005.
- Tanaka, Toshiro, The Politics of EU, Tokyo 1998.
- Tömmel, Ingeborg, Das EU-System in seiner Gesamtheit, in: Das politische System

der EU, Muenchen 2003, S.271-297

- Weiler, Joseph H.H., 1989: Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Schmuck, Otto/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn, S. 73-94.