

Mehr Demokratie nach Lissabon?

Marianne Kneuer

Die Klage über das Demokratiedefizit der Europäischen Union (EU) stellt ein *cetero censeo* in der Europaforchung dar. Daher sollten, so der Beschluss von Laeken 2001, „Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union“ erreicht werden, und ein zentraler Auftrag des Verfassungskonvents (2002/2003) lautete, Wege darzulegen, wie die demokratische Legitimation verbessert werden könne. Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung stehen die „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ (Titel II, Artikel 9 bis 12) des Vertrages von Lissabon (VvL). Zwar waren im Verfassungsvertrag die entsprechenden Passagen noch mit „Grundsatz der repräsentativen“ und „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ überschrieben, Etiketten, die in dieser expliziten Form im VvL fehlen; ansonsten aber sind Wortlaut und Stoßrichtung nicht verändert worden. Die EU will sich eine Selbstdefinition als repräsentative und partizipative Demokratie geben und so ihre demokratische Legitimität steigern.

In diesem Beitrag wird die Ansicht vertreten, dass die EU ein politisches System *sui generis* darstellt, das den Parametern repräsentativer Demokratie nicht entspricht und in der derzeitigen institutionellen und entscheidungsprozessualen Ausgestaltung auch nicht entsprechen kann. Die Frage, ob sich durch die „demokratischen Grundsätze“ des Lissabonner Vertrages das Demokratiedefizit beseitigen – oder auch nur re-

duzieren – lässt, wird daher kritisch bewertet.

Die EU: ein Gebilde eigener Art

Ausgangspunkt ist, dass die EU keine nationalstaatliche Demokratie ist und deswegen nicht den Parametern einer solchen entsprechen kann oder muss. Auf der einen Seite besitzt die EU etliche zentrale Merkmale nicht, die konstitutiv sind für eine nationalstaatliche repräsentative Demokratie; so etwa ein klar definiertes Entscheidungszentrum, eine zentrale Hierarchie öffentlicher Verwaltung, ein fest definiertes Territorium, in dem ein Gewaltmonopol ausgeübt werden kann, die direkte Implementierung von Entscheidungen gegenüber Individuen und Gruppen und schließlich das Identitätsgefühl der Bürger. Auf der anderen Seite jedoch übt die EU etliche Funktionen aus, die denen von Nationalstaaten gleichen und die zudem signifikanten Einfluss nehmen auf Individuen und Gruppen, Märkte und Politiken, wie etwa Entscheidungsfindung, Konflikt- und Problemlösung, die Produktion öffentlicher Güter, die Regulierung von Märkten, die Allokation von Ausgaben, sogar die Teilnahme an außenpolitischer – ziviler und inzwischen auch nicht ziviler – Konfliktlösung.

In ihrer derzeitigen Form, so konstatierte Philippe Schmitter Ende der 1990er-Jahre, sei die „EU-polity“ weder in Bezug auf ihre Territorialität noch auf ihre Funktionalität oder die Ausübung politischer Autorität eine Demokratie. Weiter

gedacht heißt dies: Selbst wenn die EU sich demokratisieren wollte und dazu entsprechende Änderungen vornehmen würde – immer vorausgesetzt, es ließe sich eine Einigung zwischen den Mitgliedern erzielen –, selbst dann wäre es eher zweifelhaft, dass diese neuen Formen transnationaler „Euro-Demokratie“ die nationalstaatlichen Parameter übernähmen. Wenn die Euro-Polity in eine Demokratie transformiert werden soll, so müssten neue, innovative Formen von Bürgerschaft, territorialer und funktionaler Repräsentation, politischer Entscheidungsprozesse und *accountability* erfunden und angewandt werden. Mit anderen Worten: Da die EU keine bloße Reproduktion nationalstaatlicher repräsentativer Demokratie darstellt, kann die Ergänzung zusätzlicher, diesem Modell entlehnter Elemente nicht die Demokratiefähigkeit der EU erhöhen.

Die „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“

Mit diesen Bestimmungen versucht der VvL, dem angesprochenen Demokratiedefizit auf dreierlei Weise Rechnung zu tragen. *Erstens* wird der Anspruch deklariert, dass die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruhe (Titel II, Artikel 10, 1–4). Die besteht darin, dass die Bürger unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten seien, alle Bürger das Recht zur Teilnahme am demokratischen Leben der Union hätten und politische Parteien zur Bewusstseins- und Willensbildung beitragen. *Zweitens* wird der partizipative Charakter unterstrichen (Artikel 11, 1–4) durch die Möglichkeit der Bürger, sich in „repräsentativen Verbänden“ zu artikulieren, dadurch dass die Organe einen „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ pflegen, die Kommission umfangreiche Anhörungen durchführt und indem schließlich ein neues, di-

rektdemokratisches Element eingeführt wird, nämlich die Bürgerinitiative. Und *drittens* – auch das ist eine Novität – werden den nationalen Parlamenten erstmals in der Geschichte der EG/EU Kompetenzen in bestimmten Entscheidungsprozessen zugewiesen (Artikel 12), nämlich in der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, bei Vertragsänderungen, Erweiterungen sowie beim Übergang von Einstimmigkeit zum Mehrheitsentscheid (zum Beispiel im Außenhandel beziehungsweise der GASP) sowie bei bestimmten Tätigkeiten im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Kontrolle Europol, Bewertung Eurojust et cetera). Zugleich werden die Informationsrechte der nationalen Legislativen gestärkt, indem ihnen automatisch alle Entwürfe von EU-Gesetzen zugeleitet werden.

Der Ansatz des VvL, das Demokratiedefizit zu beheben, ist dreigleisig: Er unterstreicht die repräsentativen Elemente, führt partizipative ein und stärkt den nationalen Legitimationsstrang, nämlich die nationale Legislative. Es stellen sich somit zwei Fragen: Braucht die EU diese deklaratorische Verpflichtung auf repräsentativ-demokratische Prinzipien, um Legitimität zu schaffen? Und: Kann sie dies mit diesen Instrumenten tatsächlich einlösen?

Repräsentative Elemente

Erstens: An den Formulierungen der „demokratischen Grundsätze“ wird deutlich, dass der VvL Ansprüchen gerecht werden will, die sich von der Vorstellung ableiten, die EU müsse sich analog dem repräsentativ-demokratischen Nationalstaat legitimieren oder müsse sich bei der Suche nach legitimierenden Elementen an diesem orientieren. Darauf lässt der Satz schließen: „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.“ Der Vertrag nennt die Vertretung der Bürger im Europäischen Parla-

ment und die Parteien sozusagen als Merkmale dieser Repräsentation. Wie gezeigt, lässt sich aber die EU als Entität *sui generis* mit den Parametern repräsentativ-demokratischer Nationalstaaten nicht erfassen, auch wenn die EU durchaus Elemente einer solchen aufweist.

Die EU versucht mit ihren neuen Bestimmungen ganz eindeutig, die *input*-Dimension zu stärken. Sie verweist auf die intermediären Institutionen – also Parteien, Interessenverbände – und will Partizipation durch jenes direktdemokratische Element fördern. Die politischen Parteien jedoch entsprechen ebenso wenig den nationalstaatlichen Parametern wie die europäischen *policy-making*-Formen und damit auch die der Willensbildung. Insofern läuft meines Erachtens dieser Bezug auf dem nationalstaatlichen Denken entlehnte, aber in der EU in dieser Form gar nicht vorhandene beziehungsweise anders funktionierende intermediäre Vermittlungsstrukturen leer. Wenn es also das Ziel sein sollte, auf diese Weise eine *input*-Legitimität erzeugen zu wollen, dann kann dies gar nicht erreicht werden. Nach Fritz Scharpf würden gar „alle Versuche, *input*-orientierte Legitimationsargumente in Anspruch zu nehmen, nur den Eindruck des nicht behebbaren europäischen Demokratiedefizits [...] verschlimmern“ (*Regieren in Europa. Effektiv und demokatisch?*, Seite 168).

Partizipative Elemente

Zweitens: Es darf bezweifelt werden, dass etwa die Bürgerinitiative zum lebhaft benutzten Instrument der europäischen Bürger wird und dass diese zu einem Schub an Legitimität führen wird. Ein Einwand besteht darin, dass Bürgerinitiativen meist von den hoch mobilisierten und gut organisierten Teilen der Bevölkerung genutzt werden, die ihre partikularen Interessen durchzusetzen anstreben. Eine Sammlung von Unterschriften lässt

sich entweder als eine nationale Aktion vorstellen, bei der in einem Mitgliedstaat eine Initiative gestartet wird, oder als transnationale Aktion von gut informierten und interessierten Bevölkerungssegmenten mit einem konkreten Ziel. Ob sich so eine europaweite Perzeption von Partizipationszuwachs aufseiten der Bürger entwickeln wird, sei dahingestellt. Der zweite Einwand bezieht sich auf die Form der Bürgerinitiative. Bislang sind die genauen Bestimmungen und Verfahren hinsichtlich der Bürgerinitiative noch nicht festgelegt, so etwa auch die Frage, was eine „erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten“ ist, aus denen sich die Bürger rekrutieren müssen, oder auch die Frage, in welchen Bereichen eine Behandlung durch die Kommission erzwungen werden kann. Kommissarin Viviane Reding hat ja bereits darauf hingewiesen, dass die Bürgerinitiative auch ein gefährliches Instrument sein kann (sie hat es an der Wiedereinführung der Todesstrafe festgemacht). Es ist somit anzunehmen, dass es sich um eine Regelung handeln dürfte, die logischerweise erhebliche Eingrenzungen vornehmen wird, was sie dann aber wiederum wenig transparent und bürgerfreundlich werden lassen wird. Der dritte Einwand lautet, dass sich sogar gewisse *dischantment*-Effekte einstellen können, wenn hoch motivierte Bürger die Behandlung einer Frage erzwingen würden und dann einem Ergebnis gegenüberstehen werden, das den komplexen Entscheidungsprozessen der EU und einer auf Kompromissfindung vieler Interessen und Zwänge ausgelegten Verhandlungslösung entspringt. Insgesamt darf deswegen angezweifelt werden, dass dieses Instrument wirklich die beabsichtigte legitimierende Bedeutung oder auch das Heranrücken des Bürgers an die EU erlangen wird.

Zudem gilt es, ein Argument zu entkräften, was auch in Bezug auf die mangelnde Legitimation des EP dargebracht

wird, nämlich die Wahlbeteiligung. So wird generell die niedrige Wahlbeteiligung als kritisch bewertet. Vor der letzten Parlamentswahl etwa meinte Werner Weidenfeld, wenn die Wahlbeteiligung 2009 wieder so niedrig wäre wie 2004, dann wäre dies ein „verheerendes Signal für die Akzeptanz des europäischen Integrationsprojektes“. Das muss relativiert werden: Nimmt man stichprobenartig die Veränderungen der Wahlbeteiligung bei den nationalen Parlamentswahlen in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, kann man feststellen, dass diese von Ende der 1970er-Jahre bis 2009 um 19,2 Prozent, 15 Prozent und 23 Prozent gesunken ist. Der Rückgang von 18 Prozent bei den EP-Wahlen zwischen 1979 und 2009 liegt somit auf dem Niveau, das wir von den europäischen Mitgliedstaaten kennen. Außerdem ergibt sich ein differenzierteres Bild, wenn man die Wahlbeteiligung der EU-15 und EU-27 getrennt ausrechnet. Dann wird deutlich, dass die Wahlbeteiligung der EU-15 um etwa drei Prozentpunkte gestiegen ist: von 49,51 Prozent (1999) auf 52,70 (2004) und 52,38 (2009). In den neuen Mitgliedstaaten ist die Beteiligung deutlich niedriger, aber von 2004 (40,44 Prozent) auf 2009 (39,67 Prozent) nicht signifikant gesunken. Sicher wäre eine höhere Beteiligung bei den EP-Wahlen wünschenswert; gleichzeitig zeigt sich eine starke Analogie zum nationalen Wahlverhalten – sowohl in West als auch in Ost.

Neue Rolle für die Parlamente

Drittens: Die Idee, die Kompetenzen der nationalen Legislativen zu stärken, birgt durchaus interessante Perspektiven. So können die nationalen Parlamente Funktionen wahrnehmen, die ihnen in Bezug auf Europapolitik abhandengekommen sind, nämlich Kontrolle, Gesetzgebung und Herstellen von Öffentlichkeit. Vor allem Letzteres kann in den nationalen

Öffentlichkeiten das Thema EU näher an die Bürger heranführen, Europa auf die politische Agenda bringen und insbesondere die direkten Bezüge deutlich machen. Man wird freilich sehen müssen, wie die nationalen Parlamente ihre Rechte wahrnehmen werden. Auch wenn die Resonanz der nationalen Parlamente überwiegend positiv ist und die neuen Regelungen als Zugewinn legislativer Legitimation gefeiert werden, so sei doch auf einige kritische Punkte hingewiesen.

Zunächst wird jedes einzelne Parlament mit erheblicher Mehrarbeit konfrontiert werden, die es zu organisieren gilt. Auch bislang litten die nationalen Parlamente mehr an einer Informationsflut denn an -knappheit. Es ist zum derzeitigen Zeitpunkt völlig offen, wie die nationalen Parlamente diese nun zusätzlich auf sie zukommende Flut ordnen werden. Im März 2010 wandte sich zum Beispiel der Präsident des Bundesrates an den Europäischen Ratspräsidenten mit der Bitte, zusammen mit den Gesetzgebungsakten bereits mitzuteilen, welche Entwürfe der Subsidiaritätskontrolle unterliegen. Es wird zudem darum gebeten, den Ferienmonat August nicht mit in die Fristberechnung einzubeziehen mit dem Hinweis darauf, dass die Acht-Wochen-Frist die nationalen Parlamente vor „große Herausforderungen“ stellt. Hier werden bereits erste Klippen erkennbar.

Des Weiteren wird zu beobachten sein, auf welche Weise die nationalen Parlamente ihre Kontrollrechte organisieren werden. Sie sind gezwungen, diese in institutionalisierte Abläufe zu fassen, die einerseits die zeitlichen Fristen einzuhalten haben und andererseits eine fundierte Befassung mit einer Vielzahl von Gesetzesakten ganz unterschiedlicher Politikfelder gewährleisten müssen. Das heißt, mit der Gründung *eines* zusätzlichen Organs (Ausschuss oder Ähnliches) ist es nicht getan. In föderalen Mitgliedstaaten kommt die Befassung der zweiten Kam-

mer und der Gliedstaaten hinzu. Es ist zu erwarten, dass es bei der Organisation dieser neuen Abläufe erhebliche Unterschiede unter den Mitgliedstaaten geben wird. So wird zu beobachten sein, welche Mechanismen auf der nationalen Ebene kreiert werden, um die neuen Rechte umzusetzen und wahrzunehmen.

Und schließlich wird es darauf ankommen, wie die Legislativen der Mitgliedstaaten in der transnationalen Abstimmung die Subsidiaritätskontrolle in der Praxis ausfüllen werden. Wenn die nationalen Legislativen wirklich eine gestaltende Rolle auf EU-Ebene übernehmen wollen, werden sie Abstimmungsabläufe institutionalisieren und zu gemeinsamen Praktiken und Auslegungen kommen müssen; das heißt, sie müssen quasi proaktiv handeln. Ein bloßes Abnicken der Gesetzestexte aus Brüssel wird keinen Legitimationsgewinn erzeugen. Es wird also sehr darauf ankommen, wie die einzelnen nationalen Parlamente ihre neuen Möglichkeiten gestalten und umsetzen. Die Verstärkung der Informationsrechte und der Kompetenzzuwachs allein werden allerdings noch nicht automatisch zu einem Abbau der Demokratiedefizite führen.

Legitimationsgewinn verloren?

Aus der Feststellung, dass die EU auch nach Lissabon nicht demokratisch oder defizitär-demokratisch bleibt, folgt jedoch nicht, dass es der EU zugleich auch an Legitimation fehlt. Auch hier wiederum ist es die *sui-generis*-Konstruktion der EU, die einem schlichten Übertragen der nationalstaatlichen Legitimitätsvorstellungen widerspricht. So ruht die EU auf drei Legitimitätsgrundlagen, nämlich auf der „unionalen“ – der vertraglich gestützten Autorität des europäischen Rechtssystems – sowie auf der nationalen, also der Zustimmung der demokratisch verantwortlichen Regierungen –, und drittens schließlich bieten die plura-

listischen, auf mehreren Ebenen angesiedelten Politiknetzwerke Zugangsmöglichkeiten für Interessenorganisationen jeglicher Art. Zusammen mit der Komitologie, bei der nationale Beamte, Experten und Interessenvertreter die Entwürfe der Kommission und die Beschlussfassung des Rates unterstützen und kontrollieren, sorgen sie für ausreichendes Interessenberücksichtigungspotenzial.

Der EU fehlen bislang die Infrastruktur eines europäischen Parteien- und Mediensystems, eine europäische Identität und europäische Öffentlichkeit. Allerdings bedeutet das nicht eine Abwesenheit von jeglicher Interessenartikulation. Die EU als Verhandlungssystem enthält dabei zwei legitimierende Momente: Zum einen bedingen die hohe Konsensorientierung der Kompromissfindungsprozesse sowie die inzwischen sozialisierte Kooperationsbereitschaft der daran beteiligten Akteure, dass die Politikergebnisse einen breiten Konsens widerspiegeln und somit eine Art von Prozess-Legitimation aufweisen. Dieses verflochtene Verhandlungssystem der EU, so Arthur Benz, muss weder zwangsläufig zu ineffektiver Politik – also Defiziten im *output*-Bereich – noch zu Demokratiedefiziten führen. Zum anderen ergeben sich aus dem Verhandlungssystem EU andere Formen der Interessenartikulation, nämlich jene Politiknetzwerke und jene Komitologie; auch wenn diese als Expertokratie negativ konnotiert wird, so enthält sie doch vielfältige institutionalisierte Ansatzpunkte für pluralistische Interessenartikulation. Das Interessenberücksichtigungspotenzial in der EU jedenfalls kommt dem der nationalen Politik gleich oder ist diesem sogar überlegen.

Auch in Bezug auf zivilgesellschaftliche Strukturen und Interaktion sind die nationalen und europäischen Verhältnisse unterschiedlich. Daher scheint es sinnvoll – darauf weist Walter Reese-Schäfer hin –, sich in Bezug auf die EU von

dem im repräsentativen Flächenstaat entwickelten Modell von Zivilgesellschaft zu verabschieden. Dieser Gedanke basiert auf der Überlegung einer Transformation von Rolle und Funktion von Zivilgesellschaft in der europäischen *non-state polity*, ähnlich der Ablösung der Polisdemokratie durch den repräsentativen Flächenstaat. Das hieße, im europäischen Kontext müssten wir von einer anderen Art von Zivilgesellschaft ausgehen, ähnlich wie dies auch für die Berücksichtigung von Interessen gilt.

Aber selbst unter der Annahme europaspezifischer Formen von Interessenberücksichtigung und zivilgesellschaftlichen Funktionen können zwei zentrale Probleme nicht aufgehoben werden: erstens das Zurechnungsproblem (*accountability*) und zweitens die Rückbindung an den Bürger (*responsiveness*). Auch mit den Vorkehrungen, die in den demokratischen Grundsätzen enthalten sind, werden den Bürgern die Politikprozesse der EU nicht nähergebracht, ihre Betroffenheit wird ihnen wohl kaum deutlicher werden, und auch das Gefühl, etwas zu sagen zu haben, wird sich höchstens bei der Minderheit einstellen, die eventuell eine Bürgerinitiative startet; aber dieses Gefühl wird auch nur bleiben, wenn sie dann entsprechende Konsequenzen nach sich zieht, heißt, wenn die Bürger sehen, dass sie tatsächlich etwas bewirkt haben. Diese Legitimitätslücken werden daher nur auf der nationalen Ebene gelöst werden können. Insbesondere die diskursive Rückkoppelung, die Vermittlung und Erklärung europäischer Politik, wird künftig stärker im nationalen Kontext zu leisten sein.

Daher kann der Ansatz des VvL den nationalen Parlamenten eine neue Rolle zuzuweisen, als der bislang vielver-

sprechendste Schritt bewertet werden. Dabei geht es nicht nur um die neuen Kompetenzen der Legislativen, durch die der nationale Legitimitätsfeiler verstärkt wird. Die Erwartungen liegen gleichermaßen auf den nach innen gerichteten möglichen Wirkungen auf die nationalen Diskurse und einem Zuwachs sowohl an kognitivem (Information über die EU, Interesse für deren Politik) als auch affektivem Bezug (Gemeinschaftsgefühl). Die Befassung mit europäischen Beschlüssen in den ersten (und zweiten) Kammern (wo vorhanden) könnte zu stärkerer Beachtung durch die nationalen Medien führen, für die Europapolitik wenig *appeal* hat, sowie Parteien und Interessengruppen bessere Möglichkeiten bieten, sich zu positionieren. Dies könnte zu einer deliberativen Absicherung europäischer Politik im nationalen Rahmen führen; gleichermaßen wichtig aber wäre der Mehrwert an Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit, der im Parteienwettbewerb entstehen könnte. Dies würde die *accountability*-Lücke verkleinern, wenn auch nicht vollständig schließen. Es wird von dem Selbstverständnis und den Kapazitäten der einzelnen nationalen Parlamente abhängen, aber auch von der Bereitschaft und den Mechanismen zur Abstimmung untereinander einerseits und mit dem Europäischen Parlament andererseits, ob sich diese Regelung als Legitimationsgewinn oder als Prozedere mit zusätzlichen Institutionen und Reibungsverlusten entwickeln wird.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte Version eines Aufsatzes der Autorin, der in dem Band „Herausforderung Demokratie“, hrsg. von Caroline Robertson-von Trotha, im Nomos Verlag, Baden-Baden, Anfang 2011 erscheinen wird.