

Für ein demokratisches Europa

Zur Zukunft der europäischen Demokratie

Von Claudio Franzius und Ulrich K. Preuß¹

1 Der vorliegende Beitrag ist die Zusammenfassung einer Studie. Diese wurde in verschiedenen Fassungen von einem Redaktionsbeirat kommentiert. Mitglieder des Beirates waren: Jan Philipp Albrecht, Annalena Baerbock, Claire Demesmay, Silke Gebel, Gerald Häfner, Markus Jachtenfuchs, Daniela Kietz, Manuel Sarrazin, Joscha Schmierer, Michaele Schreyer.

INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	169
2	Die Europäische Union als neuartiges politisches Gemeinwesen	169
2.1	Strukturelle Voraussetzungen	170
2.2	Die demokratiepolitische Besonderheit der Europäischen Union: Lebendige Demokratie	171
2.3	Der politische Charakter der Europäischen Union als bündischer Statusvertrag	172
2.4	Institutionelle Besonderheiten: Die Verknüpfung der Demokratie in den Mitgliedsstaaten mit der Demokratie der Europäischen Union	173
2.5	Die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union	175
3	Vorschläge zur Entfaltung der europäischen Demokratie	177
3.1	Das Europäische Parlament	178
3.2	Europäische Parteien und Assoziationen	181
3.3	Direktdemokratische Elemente	182
3.4	Demokratische Öffentlichkeit	183
4	Umgang mit Krisen – Fazit	185

1 Einleitung

Seit gut zweihundert Jahren wissen wir, welche Merkmale ein *Staat* erfüllen muss, um als Demokratie zu gelten. Weitgehend einig sind wir uns über einige Mindestbedingungen: Danach bedeutet Demokratie Herrschaft des Volkes, ausgeübt durch eine souveräne öffentliche Autorität, die, in seltenen Fällen, vom Volk selbst durch kollektive Entscheidungen oder, in der Regel, durch von ihm in gleichen und freien Wahlen gewählte und wieder abwählbare Repräsentantinnen und Repräsentanten ausgeübt wird, die ihrerseits dem Volk Rechenschaft schulden.

Wir wissen nicht, ob diese Definition auch Geltung für Formen von Herrschaft beanspruchen kann, die nicht auf ein geschlossenes staatliches Territorium begrenzt sind. Kann es Demokratie nach diesem Maßstab auf globaler Ebene geben? Diese Frage wird in akademischen Kreisen intensiv diskutiert. Hier überwiegt Skepsis. Kann dieser Maßstab aber wenigstens für die *Europäische Union* gelten, jener internationalen Organisation, in der 27 Völker ihr politisches Schicksal aufs Engste miteinander verknüpft haben? Diese Frage ist auch innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU umstritten; das liegt nicht zuletzt daran, dass man sich nicht einig ist, welchen Status dieses Gebilde in der politischen Welt hat und haben soll. Ist die EU ein bloßer Wächter dafür, dass der europäische Binnenmarkt gut funktioniert? Ist sie ein Bündnis demokratischer Staaten? Oder ist sie ein politisches Gemeinwesen mit eigenem Recht, dessen Legitimität davon abhängt, dass es demokratisch ist?

Die Frage der politischen Gestalt und des demokratischen Charakters der EU sind untrennbar miteinander verbunden: Nur eine demokratische EU kann als eigenständiges politisches Gemeinwesen bestehen. Und nur weil die EU ein politisches Gemeinwesen mit eigenem Recht ist, muss sie demokratisch verfasst sein. Aber wie? Eine Antwort auf diese Frage hat mit der Schwierigkeit zu kämpfen, dass es für die EU kein passendes Vorbild gibt. Es gibt nicht nur keine demokratische Traditionslinie für dieses Gebilde, es gibt auch keine Muster in anderen Teilen der Welt, an denen sich eine Demokratietheorie für ein supranationales Gebilde orientieren könnte. Die vorliegenden Vorschläge, die dem Konzept einer «lebendigen Demokratie» verpflichtet sind, sollen daher als Gedankenexperimente verstanden werden, die zugleich mit der Stärkung der demokratischen Idee darauf gerichtet sind, das Projekt Europa als neuartiges politisches Gemeinwesen zu verdeutlichen.

2 Die Europäische Union als neuartiges politisches Gemeinwesen

Die Europäische Union übt *eigene* Herrschaft aus, die sich nicht allein als aus den Mitgliedsstaaten abgeleitete Herrschaft beschreiben lässt. Sie muss sich also *selbst* demokratisch rechtfertigen, das heißt, sie muss Abläufe demokratischer Legitimation ihrer politischen Herrschaft entwickeln und absichern. Erst dadurch kann sich die EU als vollgültiges politisches Gemeinwesen konstitu-

ieren. Das «demokratische Problem» Europas ist daher zugleich ein Existenzproblem der Europäischen Union.

2.1 Strukturelle Voraussetzungen

Die Ursachen des «demokratischen Problems» Europas liegen unserer Auffassung nach nicht ausschließlich in europäischen Eigenarten. Europa ist lediglich der Vorreiter einer weltweiten Entwicklung. Immer häufiger sind Staaten Einwirkungen ausgesetzt, deren Ursachen jenseits ihres Einflussbereichs liegen. Situationen dieser Art können bewusst gewählt sein – wie der Beitritt zur Europäischen Union – oder sich als ungeplante und häufig unvorhergesehene Folge internationaler Verflechtungen und Abhängigkeiten ergeben. Die hier entstehenden Ordnungsaufgaben werden immer häufiger von internationalen Organisationen wahrgenommen, die – wie beispielsweise die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) oder die Welthandelsorganisation (WTO) – eigenständig internationale Programme entwickeln und umsetzen. Hierdurch wird häufig direkt auf die Lebensverhältnisse im Inneren der Mitgliedsstaaten eingewirkt. Das auf dem Prinzip der Souveränität beruhende, über Jahrhunderte geltende Prinzip der internationalen Politik, dass Staaten sich aus freiem eigenen Willen miteinander abstimmen, verliert an Bedeutung.

Die Gegenstände politischer Entscheidungen reichen immer häufiger über die Reichweite der politischen Handlungsmöglichkeiten hinaus, die diese Entscheidungen demokratisch legitimieren und verantwortbar machen sollen.

Zugleich aber verändern sich auch die Voraussetzungen für demokratische Selbstbestimmung grundlegend. In der noch jungen Geschichte der modernen Demokratie fanden die Kämpfe für «mehr Demokratie» stets im politischen Binnenraum der Staaten statt. Diese territoriale Begrenzung verändert sich in einer durch globale Abhängigkeiten gekennzeichneten Welt. Sie führt zu dem «demokratischen Dilemma» einer sich zunehmend entgrenzenden politischen Welt: Die Gegenstände politischer Entscheidungen reichen immer häufiger über die Reichweite der politischen Handlungsmöglichkeiten hinaus, die diese Entscheidungen demokratisch legitimieren und verantwortbar machen sollen.

Vor allem in der EU erfahren die Völker immer häufiger, dass ihre Entscheidungsfreiheit durch Akteure jenseits ihrer Grenzen zum Teil erheblich eingeschränkt wird. Immer stärker beschleicht sie das Gefühl, dass ihr in den demokratischen Institutionen des Staates verkörpertes Selbstbestimmungsrecht immer seltener die zentralen politischen Fragen der Nation ergreift. Auch die Personen,

die ihnen politische Rechenschaft schulden und die sie gegebenenfalls aus dem Amt wählen können, bleiben ungreifbar.

Es ist diese Leere des Raums demokratischen Handelns, die viele Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen, die in internationalen Organisationen getroffen werden, als Fremdkörper in ihrer überwiegend durch nationale Traditionen geprägten und wahrgenommenen Lebenswelt empfinden lässt. In diesem Unbehagen liegt kein Widerspruch zu der bei den meisten Bürgerinnen und Bürgern vorhandenen Einsicht, dass insgesamt die wirtschaftlichen, militärischen und politischen Vorteile der Mitgliedschaft ihres Landes in internationalen Organisationen überwiegen. Viele Bürgerinnen und Bürger wissen, dass jene lebensweltlich bedeutsamen Eingriffe letztlich selbst gewählt sind und ihnen in ihrem eigenen Namen auferlegt werden. Das lässt das Gefühl der Frustration überhaupt erst entstehen und löst in der Folge das Bedürfnis nach effektiver Beteiligung aus.

Dass sich die Tragweite von Entscheidungen und die Reichweite demokratischer Kontrolle immer weniger decken, ist keine Besonderheit der EU. Das Phänomen ist stets dann zu beobachten, wenn eine Gesellschaft Einwirkungen ausgesetzt ist, deren Ursachen jenseits ihres Einflussbereichs liegen. Situationen dieser Art können bloß Folge gewachsener internationaler wirtschaftlicher Verflechtung und politischer Abhängigkeiten sein. Sie können aber auch bewusst gewählt sein.

Die Mitgliedsvölker der EU haben derartige Abhängigkeiten frei gewählt. So sind demokratische Konflikte innerhalb der EU – die Unterworfenheit der Bürgerinnen und Bürgern unter Regeln, deren supranationalen Urheber ungreifbar bleiben – keine traditionellen Herrschaftskonflikte. Es sind Interdependenz-Konflikte. Sie entstehen nicht in der Konfrontation eines «Wir» gegen «Sie»; der beklagte Verlust an demokratischer Selbstbestimmung rührt nicht daher, dass sie durch Fremdherrschaft unterdrückt würden. Er ist vielmehr das Ergebnis einer freiwilligen Selbstbindung durch die Mitgliedschaft in einer Union, in der Verbindlichkeiten gegenüber den anderen Mitgliedern und gegenüber der Union untrennbarer Bestandteil eines neuen politischen Status sind – das Volk als Mitgliedsvolk. Das hat Folgen für seine demokratische Selbstbestimmung.

Lebendige Demokratie braucht Foren, in denen über europäische Themen gestritten werden kann.

2.2 Die demokratiepolitische Besonderheit der Europäischen Union: Lebendige Demokratie

Die EU beruht *nicht* auf vorpolitischen Gemeinsamkeiten der Mitgliedsvölker oder auf politischen Übereinstimmungen zwischen der Mitgliedsstaaten. Die europäische Demokratie beruht auch *nicht* auf einem europäischen Volk, das

die letztlich nur durch Zwang zu bewirkende Einschmelzung der Vielfalt der europäischen Völker voraussetzen würde. Ebenso wenig aber entspricht die EU einem inzwischen vor allem im Völkerrecht verbreiteten individualistisch-menschenrechtlichen Demokratiemodell, in dem vorpolitische Gemeinsamkeiten, verwurzelte Institutionen und gemeinschaftliche Verbindlichkeiten gegenüber den Autonomieansprüchen des Individuums in den Hintergrund treten oder gänzlich vernachlässigt werden. Die Alternative zu diesen beiden Konzeptionen nennen wir «lebendige Demokratie».

Lebendige Demokratie braucht Foren, in denen über europäische Themen gestritten werden kann. Es geht ihr weniger darum, Politik im Konsens zu formulieren, als vielmehr darum, Konflikte zu institutionalisieren, die von gesellschaftlichen Gruppen ausgetragen und gelebt werden. Erst dies trägt zur politischen Vergemeinschaftung bei. Eine lebendige Demokratie konzentriert sich auf den Wettstreit politischer Alternativen und will mehr Demokratie schaffen durch Möglichkeiten, an politischen Entscheidungen teilzuhaben und diese zu leben. Es geht um die Verbreiterung der Kanäle, in denen Bürgerinnen und Bürger in ihrer Vielfalt, den unterschiedlichen Interessen und moralischen Einstellungen, nicht bloß politische Entscheidungen akzeptieren oder an diesen partizipieren, sondern auch die Möglichkeit sehen, sich diese anzueignen. Man könnte sie mit Pierre Rosanvallon auch eine «Aneignungsdemokratie» nennen, die über neue Verfahren und Strukturen politischer Aktivität eine permanente Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik ermöglicht, damit sich demokratische Herrschaft als die Herrschaft Beherrschter darstellen kann.

2.3 Der politische Charakter der Europäischen Union als bündischer Statusvertrag

Demokratie ist ein Konzept politischer Herrschaft, in dem Gleiche über ihresgleichen herrschen. Überschreitet sie die traditionellen Grenzen des Nationalstaates, so muss sie eine Form finden, in der dieser Anspruch verwirklicht werden kann. In der EU ist dies die Form des Bundes. Die EU ist damit weder Staatenbund noch Bundesstaat, ihr Status als Bund liegt dazwischen.

Die von den Mitgliedern der EU eingegangene Union ist ein Vertrag von existentieller politischer Qualität, da er den politischen Status jedes einzelnen Bundesmitgliedes verändert.

In einem Bund, der als eine eigenständige Form politischer Vergemeinschaftung verstanden werden kann, bringen sich die beteiligten Staaten selbst als Mittel der Verwirklichung und Entfaltung der politischen Gemeinschaft ein, indem sie die vertraglichen Pflichten in beständiger Praxis anerkennen. Aus dem Status des souveränen und unabhängigen Staates wird ein Status der Mitgliedschaft, die auf wechselseitiger Rücksichtnahme und auf Vertrauen beruht. Andererseits verlieren die Mitgliedsstaaten durch den Beitritt zum Bund nicht ihren Charakter als Subjekte des internationalen Rechts und bewahren dadurch die einem Staat eigene Fähigkeit, ihre politische und kulturelle Identität zu bewahren.

Bei den Gründungsverträgen handelt es sich weder um Zweck- noch um Fusionsverträge; es sind Statusverträge, in denen die Besonderheiten und Eigenarten der Vertragspartner respektiert werden. Das sich hieraus ergebende europäische Wir setzt wechselseitige Pflichten voraus und trägt eine zivile Solidarität.

Wenn die EU als Bund zu begreifen ist, dann ist das, was den politischen Prozessen zugrunde liegt, etwas qualitativ Neuartiges. Darin liegt ihre Eigenart, nämlich in dem Bemühen, für die Probleme der Welt eigene, europäische Lösungen anbieten und umsetzen zu können. Ein solches Wir-Bewusstsein speist sich aus dem gegenseitigen Vertrauen, das zum Beispiel bei der wechselseitigen Anerkennung von Rechtsakten erwartet wird, aber darüber hinaus als ein Modus des Politischen verstanden werden soll. Der Modus des Politischen besteht in der Herstellung eines Wir. In Europa ist es ein Wir der Verschiedenen, ja der Anderen. Dieses Wir verkörpert die der EU eigene wechselseitige Solidarität, stößt freilich auch immer wieder an die Grenzen des mitunter demokratisch verklärten Selbstbehauptungswillens der Mitgliedsstaaten.

2.4 Institutionelle Besonderheiten: Die Verknüpfung der Demokratie in den Mitgliedsstaaten mit der Demokratie der Europäischen Union

Wer von europäischer Demokratie spricht, kann von der Demokratie in den Mitgliedsstaaten der EU nicht schweigen. Es ist die Eigenart der EU, dass sie als eine Union der Völker, die sich in demokratischen Staaten verfasst haben, ihre eigenen demokratischen Werte und Institutionen nur im Zusammenspiel mit den demokratischen Institutionen ihrer Mitgliedsstaaten verwirklichen kann. In Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ist ausdrücklich niedergelegt, dass der Union und ihren Mitgliedsstaaten bestimmte Werte – die Achtung der Menschenwürde, der Freiheit und eben auch das Prinzip der Demokratie – *gemeinsam* sind. Das ist mehr als nur die Bekräftigung einer Übereinstimmung. «Gemeinsamkeit» bedeutet wechselseitige Verpflichtung und geteilte Verantwortung von Union und Mitgliedsstaaten. Bezogen auf das Prinzip der Demokratie bedeutet Gemeinsamkeit die gesamthänderische Verantwortung dafür, dass die Individuen in ihrer zweifachen Rolle als Bürgerinnen und Bürger ihres Heimatstaates und als Unionsbürgerinnen und -bürger das gleiche Niveau an demokratischer Teilnahme genießen. Was sich unterscheidet ist lediglich der Modus der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen für die beiden politischen Rollen. Folgerichtig legt der EU-Vertrag ausdrücklich fest, dass ein Mitglied, das in seinem Hoheitsbereich demokratische Prinzipien verletzt, nicht länger an der Willensbildung der EU im Rat mitwirken kann.

Entsprechend hat die Union eine zweigliedrige Legitimationsstruktur. Der eine Legitimationsstrang, fußend auf der Gesamtheit der Unionsbürger, führt zum Europäischen Parlament, der andere Strang über den Rat und den Europäischen Rat zu den nationalen Parlamenten und darüber zu den mitgliedsstaatlich verfassten Völkern.

a) In dem Maße, in dem Politikfelder vergemeinschaftet wurden, richten sich die Hoffnungen auf demokratische Legitimation und Kontrolle durch das Europäische Parlament (EP). Ein Verzicht auf eine Parlamentarisierung Europas würde bürokratischen Strukturen Vorschub leisten, die zum beklagten Verlust an Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit überhaupt erst führen. Tatsächlich hat der Vertrag von Lissabon die Übermacht der Exekutive in Europa nicht beseitigt. Mit der Stärkung des Europäischen Rates, der gegenüber dem Europäischen Parlament überhaupt nicht, gegenüber den nationalen Parlamenten nur sehr begrenzt verantwortlich ist, wurde die Vorherrschaft der nationalen Regierungsspitzen festgeschrieben.

Dennoch erweist sich das Europäische Parlament als ein starkes Parlament, das den Vergleich mit nationalen Parlamenten nicht zu scheuen braucht. Wird ihm eine entscheidende Rolle beim Aufbau der europäischen Demokratie nicht zugetraut, liegt das weniger an seiner rechtlichen Stellung, die es als Kontrollparlament und damit als institutionellen Gegenspieler von Kommission und Rat ausweist. Der sich gewöhnlich im Parlament zuspitzende politische Konflikt zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wird hier gewissermaßen externalisiert und auf die Organe verteilt. Ungleich stärker fällt vielmehr ins Gewicht, dass es in Europa bisher nur zu einer unzureichenden Personalisierung durch Wahlen gekommen ist. So gibt es entscheidende Schwächen, beispielsweise die, dass kaum jemand seine Europaabgeordneten kennt oder beim Namen nennen kann. Dazu kommt das uneinheitliche Wahl- und Parteiensystem, und es fehlen öffentliche Auseinandersetzungen über europäische Politik. Auch die Auswahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten der Kommission durch den Rat wird bisher nicht in Frage gestellt (Art. 14 Abs. 1 S. 3 EUV). Das wird sich erst ändern, wenn es den europäischen Parteien gelingt, sich vor den Wahlen zum Europäischen Parlament auf gemeinsame Spitzenkandidatinnen und -kandidaten für dieses Amt zu einigen. Hier hat die Stärkung europäischer Demokratie anzusetzen.

Im Vergleich dazu sollte die Verzerrung der proportionalen Zuweisung nationaler Sitze im Europäischen Parlament nicht zu sehr dramatisiert werden. Eine strenge Proportionalität würde hier zu Lasten der sehr kleinen Mitgliedsstaaten gehen, was das deutsche Bundesverfassungsgericht aber nicht zu akzeptieren scheint und ihm gerade in diesem Punkt harsche Kritik eingebracht hat. Den meisten nationalen Demokratien ist eine strenge Stimmenwertgleichheit nicht bekannt. Auch in Deutschland werden die Stimmen von Parteien, die unter fünf Prozent bleiben, nicht berücksichtigt, was eine erhebliche Abweichung vom Prinzip der gleichen Repräsentation darstellt.

b) Die im Verfassungskonvent wiederentdeckten nationalen Parlamente müssen mehr demokratische Kontrolle ausüben. Der Deutsche Bundestag wird sich stärker als bisher mit Europapolitik beschäftigen müssen. Er wird in die Pflicht genommen, die nationale Europapolitik nicht einfach dem kontrollfreien Handeln der Bundesregierung zu überlassen. Allerdings stößt das Einfordern von Verantwortlichkeit auf besondere Schwierigkeiten, sind die Verhandlungen im Rat doch wenig transparent. Die Erweiterung der Informationsrechte und die

neu geschaffenen Klagemöglichkeiten der nationalen Parlamente dürften jedoch einen Druck zur Erarbeitung von Rechtsakten auslösen, die auch die nationale und regionale Ebene stärker berücksichtigen, und auf diese Weise dazu beitragen, dass Kompetenzkonflikte auf politischer Ebene beigelegt werden.

Über ein parlamentarisches Mandat lassen sich der Verhandlungsfreiheit nationaler Regierungen wirksam Grenzen setzen. Die immer wieder ins Feld geführte Effizienz unionaler Entscheidungsverfahren ist jedenfalls kein Selbstwert, der neben den Legitimationsbedarf gestellt werden könnte. Gerade weitreichende Entscheidungen bedürfen der Legitimation durch die mitgliedstaatlichen Parlamente. Dafür benötigen diese effektive Informationsrechte, um die nationalen Regierungen kontrollieren zu können. Wo den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat die Möglichkeit eingeräumt wird, von der Einstimmigkeits- zur Mehrheitsentscheidung zu wechseln, ist für das Handeln des deutschen Vertreters ein Gesetz erforderlich. Ein verantwortungsvoller, die Vor- und Nachteile politisch abwägender Umgang in der «Steuerung» der nationalen Exekutiven, die für ihre Aufgaben im Ministerrat nicht direkt gewählt sind, stärkt die Rückbindung von Europapolitik an die europäischen Völker und trägt dazu bei, Entscheidungen dort zu politisieren, wo es erforderlich ist – in den nationalen Arenen, die Europa mittragen und das auch sollen.

2.5 Die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union

Lebendige Demokratie findet nicht nur durch Organe der EU und der Mitgliedsstaaten statt. Die EU ist ein Bund, deren Bürgerinnen und Bürger nicht nur demokratisch repräsentiert werden, sondern auch selbst aktiv und direkt auf die Politik der EU Einfluss nehmen können. Es handelt sich dabei um Formen der partizipativen Demokratie, unter denen der Europäischen Bürgerinitiative besondere Bedeutung zukommt.

a) Der Vertrag von Lissabon definiert die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als Teil des demokratischen Lebens der EU, wobei Gleichheit, Repräsentation und Partizipation als Grundsätze einer demokratischen Gesellschaft festgeschrieben werden. Bei der Ausgestaltung der Beteiligungsformen wird zu beachten sein, dass das politische Handeln nicht einfach organisationsstarken Gruppen ausgeliefert werden darf, damit im Sinne der Chancengleichheit und im Hinblick auf Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit auch kleinere Gruppen und Minderheitsmeinungen eine Chance auf Beteiligung haben.

In der Zusammenführung von Repräsentation und Partizipation dokumentiert der Vertrag von Lissabon ein beachtliches Potential für Neuerungen.

Der Vertrag von Lissabon weist die Regelungen zur Gleichheit (Art. 9 EUV), Repräsentation (Art. 10 EUV) und Partizipation (Art. 11 EUV) als demokratische Grundsätze aus und greift so auf Grundsätze demokratischer Selbstbestimmung zurück. Dass sich die europäische Demokratie nicht allein über punktuelle Wahlakte realisieren lässt, macht Art. 10 Abs. 3 EUV deutlich, wonach alle Bürgerinnen und Bürger das Recht haben, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen, und die Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden. Hiermit wird darauf verzichtet, ein Kollektiv emphatisch zum Adressaten zu machen oder bloß symbolisch zu versuchen, demokratische Teilnahme durch ein Gebot der Transparenz zu verbessern. Dies macht die Forderung nach Rechenschaft und Verantwortlichkeit – über den Dialog – nachdrücklicher, gestützt auf Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 EUV. Art. 11 Abs. 3 verpflichtet die Organe der EU, den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten in allen Bereichen der Union öffentlich bekannt zu machen. Die Organe sollen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft führen. Schließlich veranstaltet die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen von Betroffenen, wodurch das Handeln der Union transparenter und stimmiger werden soll.

In der Zusammenführung von Repräsentation und Partizipation dokumentiert der Vertrag von Lissabon ein beachtliches Potential für Neuerungen. Insbesondere durch die Möglichkeit, den Raum für demokratische Beteiligungsrechte auszuweiten, verdeutlicht der Vertrag, dass es keinen institutionellen Zwang gibt, ein parlamentarisches Regierungssystem nach dem Vorbild eines Mitgliedsstaates, beispielsweise Deutschlands, aufzubauen.

b) Weil das politische System der Union eine Parlamentarisierung nur zweispurig verfolgen kann, die Europapolitik aber zu einem guten Teil in der Hand der Regierungen liegt, kann sich die Stärkung europäischer Demokratie nicht allein am starken Repräsentationsideal moderner Verfassungsstaaten orientieren. Sie muss auch in Formen direkter Demokratie zum Ausdruck gebracht werden. Was auf lokaler und staatlicher Ebene in der Praxis längst erprobt ist, erhält mit der Europäischen Bürgerinitiative auf der überstaatlichen Ebene eine Chance. Hier besteht das Angebot, partizipative Demokratie in Form der Mitwirkung vieler Bürgerinnen und Bürger zu entfalten – und sie eben nicht länger darauf zu beschränken, dass zivilgesellschaftliche Organisationen von der Kommission zu Rate gezogen werden. Die entsprechende, vom Verfassungskonvent vorgeschlagene Regelung hat das Scheitern des Verfassungsvertrags unbeschadet überstanden. Art. 11 Abs. 4 EUV bestimmt:

«Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener

Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.»

Die Europäische Bürgerinitiative soll es möglich machen, Politik «von unten nach oben» zu formulieren. Das bisher als Projekt der Eliten wahrgenommene Handeln der Organe soll ihre Ausrichtung an den Interessen einzelner, einflussreicher und gut organisierter Interessengruppen verlieren. Da jeweils nur ein bestimmtes Thema zum Gegenstand einer Initiative gemacht werden kann, dürfte sich dieser neue Mechanismus kaum für einen umfassenden Politikwandel eignen, doch immerhin: Weil die Initiative von Staatsangehörigen «aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten» getragen werden muss, lassen sich hierüber grenzübergreifende Debatten zu europäischen Themen anstoßen, was dazu führen könnte, dass die öffentliche Wahrnehmung von und die Beteiligung an EU-Politik wächst. Anders als das weitgehend wirkungslose Petitionsrecht zum Europäischen Parlament richtet sich die Europäische Bürgerinitiative an die Kommission, die weiterhin über das Recht zur Gesetzesinitiative verfügt. Im Gegensatz zur Kommission, die in die Konsenszwänge der Entscheidungsprozesse eingebunden ist, faktisch nicht verantwortlich gemacht werden und deshalb auch nur begrenzt politische Führung übernehmen kann, erlaubt es die Europäische Bürgerinitiative einer bestimmten Anzahl von Unionsbürgerinnen und -bürgern, die politische Auseinandersetzung mit vernachlässigten Themen zu erzwingen.

3 Vorschläge zur Entfaltung der europäischen Demokratie

Der Vertrag von Lissabon verkörpert beispielhaft jenen Wandel, den Pierre Rosanvallon als *Dezentrierung der Demokratien* bezeichnet hat. Lange Zeit habe es so ausgesehen, als könne «der Gemeinwille nur in einem zentralen Raum Gestalt und Gewalt annehmen, der sich auf das Moment der Wahlen» orientiere. Doch jede Vereinfachung der Ideale der Demokratie unter der *einen* Verfassung in einem Territorium lässt die komplexen Verwobenheiten der pluralisierten Weltgesellschaft außer Betracht, die weder eine Konzentration der Macht an *einem* Ort noch deren Legitimation durch einheitliche Willensbildungsprozesse eines staatsanalogen Kollektivsubjekts erlauben. Die frühere Konzentration auf die nationale Demokratie, so beobachtet Rosanvallon, weiche «einer Logik der Ausbreitung, Auffächerung und Ausdifferenzierung. Allgemeinheit, Gleichheit und Repräsentation stellen sich künftig durch Diversifizierung und Überlagerung her.» Was die nationalen Demokratien angeht, mag dies für bestimmte Denkschulen noch befremdlich anmuten, für die europäische Demokratie ist dieser Tatbestand jedoch konstitutiv.

Damit die EU demokratischer wird, muss sie kein Staat werden. Die föderale Erfahrung zeigt, dass in «Mehrebenenordnungen» den Bürgerinnen und Bürgern auf den verschiedenen Ebenen, Angebote sich zu beteiligen, gemacht werden können und müssen. Den Mitgliedsstaaten, verstanden als überkommene Gebilde souveräner Selbstherrschaft, fehlen in der Welt des 21. Jahrhunderts jene

Gestaltungsspielräume, derer sie bedürften, um die drängenden, sich auf ihre Territorien auswirkenden Probleme der Weltgesellschaft zu bewältigen. Entsprechend findet, wie Habermas jüngst angemerkt hat, die Forderung, politische Handlungsfähigkeit über die nationalen Grenzen hinaus zu erweitern, ihren Grund im normativen Sinn der Demokratie selber.

Im Vertrag von Lissabon ist dieses normative Postulat für die EU in seinen Grundzügen institutionell eingelöst. Es ist eine *politische* Frage, wie die dort festgelegte zweigliedrige Legitimationsstruktur ausgestaltet wird. Wir haben es mit einem sich wechselseitig ergänzenden Herrschaftsverband zu tun, der auf beiden Seiten einer Verbesserung der Legitimation bedarf. Das Legitimationssubjekt, das heißt, die Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten, die zugleich Unionsbürgerinnen und -bürger sind, kann sich dafür aussprechen, die Handlungskompetenzen innerhalb der Union auf eine Art und Weise zu verteilen, die den Problemen angemessen ist. Geschieht dies, erhält die EU eine größere Legitimation.

3.1 Das Europäische Parlament

Initiativrecht: Eine Schwäche des Europäischen Parlaments wird darin gesehen, dass ihm das Recht fehlt, Gesetzesinitiativen einzubringen. Zwar kann im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kein Rechtsakt ohne Zustimmung des EP zustande kommen. Zu einem gleichberechtigten Mitgesetzgeber muss das EP aber erst noch werden. Das Europäische Parlament ist der Ort, an dem Verteilungsentscheidungen gegenüber den Unionsbürgerinnen und -bürgern verantwortet werden können und müssen. Entsprechend problematisch ist es, dem EP zugunsten des faktischen Einigungsvorbehalts im Ministerrat beziehungsweise im Europäischen Rat positive Gesetzgebungskompetenzen in Gestalt eines formellen Initiativrechts und eines originären legislativen Beschlussrechtes vorzuenthalten.

Die EU-Kommission muss stärker an die Wahlentscheidung der Unionsbürgerinnen und -bürger gekoppelt werden.

Bestellung der Europäischen Kommission: Wichtiger noch ist, dass innerhalb der EU diejenigen, die Entscheidungen treffen, für diese kaum verantwortlich gemacht werden können. Europawahlen haben kaum Einfluss auf die Entscheidungen von Kommission und Ministerrat. Insoweit hat die EU weniger ein Öffentlichkeits- als vielmehr ein Verantwortlichkeitsdefizit. Damit sich das ändert, muss die EU-Kommission stärker an die Wahlentscheidung der Unionsbürgerinnen und -bürger gekoppelt werden. Das betrifft vor allem die Auswahl der Mitglieder der Kommission anhand der Mehrheiten im Europäischen Parlament.

Das erfordert allerdings eine – heute nicht sehr wahrscheinliche – Vertragsänderung. Jedoch ließe sich schon jetzt der Einfluss der Unionsbürgerinnen und -bürger auf die EU-Politik dadurch stärken, dass europäische politische Parteien grenzüberschreitende Wahllisten und Spitzenkandidaten aufstellen. Solange die Wählerinnen und Wähler keinen Einfluss auf die personelle und politische Ausrichtung der EU-Kommission haben, werden es weiter die nationalstaatlichen Exekutiven sein, die das Handeln der Union bestimmen.

Die Parlamente der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Wann immer von demokratischen europäischen Institutionen die Rede ist, müssen auch die entsprechenden Institutionen der Mitgliedsstaaten beachtet werden – nur so können wir den transnationalen Charakter der europäischen Demokratie begreifen. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist die Gleichrangigkeit des Europäischen Parlaments mit den Volksvertretungen der Mitgliedsstaaten.

Die nationalen Parlamente sind derzeit nur begrenzt dazu bereit (oder in der Lage) EU-Politik mitzugestalten. Auch das Maß, in dem nationale Parlamente die Arbeit der «eigenen» Regierung im Rat kontrollieren, schwankt von Land zu Land stark. In politischen Systemen, in denen die Regierung von der Mehrheit des Parlaments getragen wird, liegt die Last der Kontrolle in den Händen der parlamentarischen Opposition. Deshalb gilt es parlamentarische Minderheitenrechte zu stärken, zumal gerade den Parlamenten die Aufgabe zufällt, ein Abgleiten in zwischenstaatliche Verhandlungen zugunsten europäischer Lösungen zu verhindern. Um die Demokratie in Europa zu stärken, müssen die Parlamente der Mitgliedsstaaten in der Lage sein, die nationalen Regierungen besser zu überwachen. Damit ihnen das möglich ist, brauchen sie einen besseren, selbstverständlichen Zugang zu Informationen, über die oft nur die Regierungen verfügen.

Wahlrecht

Reformen müssen vor allem am Wahlrecht ansetzen.

a) *Einheitliches europäisches Wahlrecht*: Bislang gibt es eine große Kluft zwischen der demokratischen Beteiligung der Völker an dem, was ihre Regierungen tun, und einem weitgehenden Desinteresse der Unionsbürgerinnen und -bürger an der Europawahl. Damit sich das ändert, muss das Wahlrecht zum EP so reformiert werden, dass nicht wie bisher der politische Wille der Mitgliedsstaaten, sondern der politische Wille der Unionsbürgerinnen und -bürger im Mittelpunkt steht. Sie, nicht die Staatsvölker, bilden das Wahlvolk.

Bis heute wird der Europawahlkampf von nationalen Themen beherrscht, weshalb die Europawahl den Wählerinnen und Wählern oft dazu dient, nationale Regierungen abzustrafen. Das Wahlsystem begünstigt eine nationale Wahrnehmung der Europawahl, da die Unionsbürgerinnen und -bürger nur für Parteien aus ihrem Heimatstaat stimmen können. Entsprechend gibt es für die Abgeordneten im EP nur wenige Anreize, nationale Interessen zugunsten europäischer zurückzustellen. Gewählt wird nach nationalstaatlichen Vorschriften, die von

Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat variieren. Diese Verschiedenheit wird den gewachsenen Kompetenzen des Europäischen Parlaments nicht gerecht.

Um die unmittelbare Legitimation politischen Handelns zu erhöhen, muss ein einheitliches europäisches Wahlrecht eingeführt werden. Durch eine nachhaltige Europäisierung des Wahlkampfes dürften dann auch gesamteuropäische Parteien entstehen. Schon die Gleichheit der Wahl setzt ein einheitliches Wahlverfahren voraus. Zu fordern ist deshalb eine weitere Harmonisierung des europäischen Wahlrechts.

b) *Transnationale Wahllisten*: Wichtig erscheint uns auch die Schaffung transnationaler Wahllisten. Unterstützung verdient der Vorschlag, nationale Listen durch grenzübergreifende zu ergänzen. Danach wäre jeder europäischen Partei zu erlauben, vorerst 25 Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl vorzuschlagen, die aus mindestens einem Drittel der Mitgliedsstaaten stammen müssen. Die Wählerinnen und Wähler hätten dann zwei Stimmen, eine für eine weiterhin nationale Liste und eine für eine grenzübergreifende Liste für einen einzigen Wahlkreis, der das gesamte Gebiet der Union umfasst. Die Stimmen für die grenzübergreifend gewählten Abgeordneten würden proportional auf 25 neu zu schaffende Parlamentssitze umgerechnet. Ohne eine Vertragsanpassung ist eine solche Reform, für die es auch einer europäischen Wahlbehörde bedürfte, allerdings nicht möglich. Das Europäische Parlament könnte in dieser Angelegenheit aber erstmals sein neues Recht nach dem Vertrag von Lissabon (Art. 48 Abs. 2 EUV) nutzen, ein Verfahren zur Änderung des Vertrags einzuleiten. Ungeachtet der sich im EP abzeichnenden Schwierigkeiten, eine Mehrheit für diesen Vorschlag zu finden, sollte dieses wichtige Reformvorhaben von den Mitgliedsstaaten unterstützt werden.

c) *Briefwahl und elektronische Wahl*: Weiter gefördert werden sollten auch Briefwahl und elektronische Wahl, da so Wahlbeteiligung und Qualität der Wahlentscheidung gehoben werden können. An Stelle des Zeitdrucks in der Wahlkabine träte dadurch ein stärker überlegter Wahlakt, denn die für die Wahl zur Verfügung stehende Frist könnte zum Gedankenaustausch und dafür genutzt werden, sich weitere Informationen zu beschaffen. Sobald das «Heimwählen» eine gewisse Masse erreicht, ließe sich die Wahl weiter ausdifferenzieren, zum Beispiel dadurch, dass Wählerinnen und Wähler mehrere Stimmen erhalten, die sie auf verschiedene Kandidatinnen und Kandidaten auf den Parteilisten verteilen können (sogenanntes Panaschieren). Weiter könnte auch die Möglichkeit eines «none of the above» (NOTA) auf dem Stimmzettel erscheinen. Das heißt, statt den Wahlzettel ungültig zu machen oder der Wahl fernzubleiben, hätten die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, eine gültige Stimme abzugeben und gleichzeitig kritisch Stellung zu beziehen. Aus diffusem Protest würde so eine engagiertere und reflektiertere Form der Wahlentscheidung. Dann könnte – bei allen Vorbehalten – auch über eine Wahlpflicht neu nachgedacht werden.

Ein europäisiertes Wahlrecht würde europäische Parteien stärken, was wiederum zu einem stärker europäischen politischen Bewusstsein führen würde.

3.2 Europäische Parteien und Assoziationen

Ein europäisiertes Wahlrecht würde europäische Parteien stärken, was wiederum zu einem stärker europäischen politischen Bewusstsein führen würde, das, wie es im Vertrag von Lissabon heißt, zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union beitragen soll (Art. 10 Abs. 4 EUV).

a) *Rechtsstatus*: Eine Demokratisierung der Union verlangt, die Nabelschnur zu den nationalen Parteien zu lockern und es zu ermöglichen, dass europäische Parteien nicht bloß als Ableger der mitgliedsstaatlich organisierten Parteien entstehen. Bisher sind die europäischen politischen Parteien lediglich Dachorganisationen für nationale Parteien, weshalb europäische Interessen nur wenig wirkungsvoll vertreten werden können. Nachdem die EU im Vertrag von Lissabon eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten hat, sollten auch die Parteien einen europäischen Rechtsstatus erhalten. Die Hürden für die Anerkennung von Parteien dürfen allerdings nicht zu hoch sein, besteht doch sonst die Gefahr, dass die etablierten Parteien die EU-Politik auch weiterhin dominieren. Neue politische Strömungen, die demokratischen Mindestanforderungen genügen, müssen die Möglichkeit haben, als Partei anerkannt zu werden, um im Europawahlkampf mit eigenen Listen antreten zu können.

Europäische Parteien könnten helfen, jene gefährliche Schieflage zu verringern, die sich zwischen dem normativen Anspruch der Verträge und der faktischen Dominanz nationaler Partikularinteressen aufgetan hat. Die Unionsbürgerschaft verlangt starke politische Parteien auf europäischer Ebene. Sie könnten zudem die Gefahr mildern, dass nationalistisch gefärbte Volksabstimmungen in Mitgliedsstaaten europäische Angelegenheiten torpedieren. Europäische Parteien müssten dazu in der Lage sein, auch auf nationale Wahlkämpfe einzuwirken.

Um die europäische Demokratie zu stärken, muss deshalb der Netzwerkcharakter der europäischen Parteien ausgebaut werden. Neben den europäischen Parteien spielen die europäischen Stiftungen, die EP-Fraktionen und die nationalen Parteien und Stiftungen eine wichtige Rolle in der EU. Für eine lebendige Demokratie wäre es darüberhinaus notwendig, auch eher spontanen politischen Formationen mehr Einfluss zu geben. Sollen die technokratischen Züge der Union reduziert werden, müssen jenseits der formalen Repräsentations- und Legitimationszusammenhänge neue Mechanismen zivilgesellschaftlicher Demokratie etabliert werden.

b) *Bürgernahe Parteienfinanzierung*: Grundlegende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang einer bürgernahen Parteienfinanzierung zu. Ein denkbare Modell für eine neue Form der Finanzierung könnte darin gesehen

werden, den Bürgerinnen und Bürgern eine jährliche «Demokratie-Steuer» von beispielsweise 100 Euro aufzuerlegen und ihnen dafür einen Gutschein auszuhandigen, den sie nach der Wahl an gemeinnützige Organisationen weiterreichen können. Der Vorteil gegenüber steuerbegünstigten Zuwendungen an gemeinnützige Einrichtungen wäre eine «Demokratisierung» der Spenden durch einen gewissen Ausgleich gegenüber wohlhabenden Bevölkerungsgruppen und Lobbys. Der systematische Zusammenhang von Bürgerstatus und Besteuerung würde erhellt und demokratiefördernd eingesetzt.

3.3 Direktdemokratische Elemente

Neben der Schaffung transnationaler Wahllisten und einem europäischen Parteienstatut ruhen berechtigte Hoffnungen auf der Europäischen Bürgerinitiative (EBI). Sie könnte zu einem wichtigen Instrument für die pluralistische Legitimation der EU werden, die aus der unfruchtbaren Trennung von Repräsentation und Partizipation hinausweist. Ob dies gelingt, wird wesentlich davon abhängen, wie die EBI in der politischen Praxis konkret ausgestaltet wird. Mit der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 16.2.2011 wurden erste wichtige Voraussetzungen geschaffen. Wir widersprechen hier ausdrücklich jenen Stimmen, die die EBI kleinreden wollen und in ihr nur ein besseres Petitionsrecht sehen. Den viel weitergehenden Möglichkeiten der EBI muss in der Praxis eine Chance gegeben werden. Zu hoffen ist, dass es durch die EBI gelingt, wichtige politische Themen auch zu Themen der EU-Politik zu machen. Darauf ist eine lebendige Demokratie angewiesen.

Im Vergleich zu mitgliedsstaatlichen Initiativrechten ist die Zahl notwendiger Unterstützerinnen und Unterstützer mit einer Million (etwa 0,2 Prozent der Unionsbevölkerung) niedrig angesetzt. Dem Europäischen Parlament gelang es zudem, die nach Art. 11 Abs. 4 EUV erforderliche Mindestzahl von Staaten, aus denen die Unterschriften kommen, auf ein Viertel, also mindestens sieben Staaten, festzuschreiben. Wichtig für die praktische Durchführung von EBIs ist auch, dass Unterstützungsbekundungen online gesammelt werden können. Dafür kann ein System in mehreren oder allen Mitgliedsstaaten verwendet werden, für das die Kommission eine Open-Source-Software kostenfrei zur Verfügung stellt. Die Mitgliedsstaaten sind aufgefordert, entsprechende elektronische Plattformen einzurichten. Insoweit bleibt die Verordnung lückenhaft, der Verzicht auf ein einheitliches Verfahren könnte die Durchführung unnötig erschweren.

Eine Begrenzung der EBI auf die Gegenstände im Kompetenzbereich der Union erscheint uns zu restriktiv. Was für die europäischen Bürgerinnen und Bürger interessant ist und sie aktivieren *könnte*, was sie bewegt und von der europäischen Politik nach ihrem Eindruck nicht aufgegriffen oder nur zurückhaltend verfolgt wird, das *dürfen* sie nach den geltenden Verträgen häufig gerade nicht zum Gegenstand einer EBI machen. Es sollten daher auch solche Initiativen für zulässig erklärt werden, die mittelbar nur über Änderungen des Primärrechts

zum Ziel führen können. Lediglich offenkundig gegen verfassungsrechtliche Bestimmungen verstoßende Initiativen dürfen und müssen von der Kommission – unter Angabe der Gründe – für unzulässig erklärt werden.

Wünschenswert wäre eine rechtliche Bindungswirkung der zulässigen und erfolgreichen EBI, mit der die Kommission zu einem Vorschlag für einen Rechtsakt *aufgefordert* wird. Daraus keine Verpflichtung zu entnehmen, wird dem Ziel der Vertragsparteien, den Bürgerinnen und Bürgern mehr Einfluss auf die Europapolitik einzuräumen, nicht gerecht. Wäre die EBI nur eine unverbindliche Anregung, hätte es einer solchen Regelung nicht bedurft, da ohnehin jede Unionsbürgerin, jeder Unionsbürger berechtigt ist, der Kommission Anregungen zu geben. Die EBI geht über das unverbindliche Petitionsrecht hinaus, weshalb sich die Kommission nur in begründeten Ausnahmefällen weigern darf, einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen. Das muss bei ihrer Umsetzung auch deutlich werden.

Wünschenswert wäre eine rechtliche Bindungswirkung der zulässigen und erfolgreichen EBI, mit der die Kommission zu einem Vorschlag für einen Rechtsakt aufgefordert wird.

Verbindlichkeit ist vor allem hinsichtlich der Verfahren anzustreben. Erfolgreiche EBIs müssen öffentlich angehört werden. Der Anhörungspflicht muss die Kommission in den zuständigen Fachausschüssen nachkommen. Jedenfalls ist der Petitionsausschuss hierfür nicht der richtige Ort. Ihrem eigenen Anspruch auf eine bürgernahe Politik wird die Kommission nur gerecht, wenn sie der EBI ein angemessenes, öffentliches und politisches Forum bietet und sie nicht ins Leere laufen lässt.

3.4 Demokratische Öffentlichkeit

Im Zentrum der Debatte über die europäische Demokratie steht schließlich die Frage nach der europäischen Öffentlichkeit. Dieser Aspekt darf weder überhöht noch unterschätzt werden.

Von einer europäischen Öffentlichkeit können wir sprechen, wenn die gleichen Themen unter gleichen Relevanzgesichtspunkten gleichzeitig in unterschiedlichen EU-Mitgliedsstaaten diskutiert werden. Das war beispielsweise der Fall, als in den Massenmedien mehrerer Mitgliedsstaaten über die Fragen der Lebensmittelsicherheit infolge des BSE-Skandals diskutiert wurde. Wächst die Zahl der europäischen Politikthemen und nehmen die nationalen Medien aufeinander Bezug, steigt also die Vernetzung, dann kann ebenfalls von einer Europäisierung der Medienlandschaft und damit von europäischer Öffentlichkeit gesprochen werden. Solche grenzüberschreitenden Öffnungen und Verschrän-

kungen sind in Ansätzen durchaus vorhanden, und es ist klar, dass die Medien für eine demokratische Öffentlichkeit entscheidend sind. Werden hingegen europäische Themen allein aus nationaler Perspektive unter dem Nutzen, was eine bestimmte Entscheidung für den Heimatstaat bringt, behandelt, dann liegt darin keine Stärkung europäischer Öffentlichkeit. In der Berichterstattung über die Schuldenkrise wurde dies gerade auch in der deutschen «Qualitätspresse» deutlich.

Allerdings müssen wir uns fragen, ob die derzeitigen Proteste in europäischen «Schuldenstaaten» wie Griechenland oder – medial in Szene gesetzt – auf dem Plaza del Sol in Madrid noch Ausdruck einer nationalen oder nicht längst Ausdruck einer europäischen Öffentlichkeit sind, einer Öffentlichkeit, die sich dagegen zur Wehr setzt, dass ihr die Zuständigkeit für die eigenen Angelegenheiten entzogen wird. Zu einem guten Teil scheint die zögerliche Politik der einen Staaten für den Protest in anderen Staaten verantwortlich zu sein. Öffentliche Auseinandersetzungen erhalten so, obgleich national verschieden, einen europäischen Anstrich.

Es muss ein freier und gleicher, von politischen wie technologischen Einschränkungen ungehinderter Zugang zum Internet hergestellt werden.

Für den Austausch von Argumenten und Befindlichkeiten sind die Informationsträger entscheidend. Was im 19. Jahrhundert die Presse, im 20. Jahrhundert Rundfunk und Fernsehen waren, wird im 21. Jahrhundert von stark ausdifferenzierten neuen Kommunikationstechnologien überlagert. Hierbei spielt das Internet eine entscheidende Rolle, da heute Proteste und selbst Revolutionen über soziale Netze wie Facebook organisiert werden. Werden diese neuen Medien zu stark reguliert, droht das Potential, das sie für einen erneuten Strukturwandel der Öffentlichkeit haben können, verloren zu gehen. Wir sind deshalb gut beraten, das Internet mit seiner staatenübergreifenden Kommunikation von hoheitlichen Überreglementierungen freizuhalten. Nur so werden neue demokratische, grenzübergreifende Öffentlichkeiten einen Beitrag zur europäischen Demokratie leisten können. Dafür muss ein freier und gleicher, von politischen wie technologischen Einschränkungen ungehinderter Zugang zum Internet hergestellt werden. Dass ein schneller Breitbandzugang selbst in Deutschland nicht flächendeckend vorhanden ist, wirft auf das europäische Modell der Universaldienste, das im Prinzip nur verpflichtend macht, was der Markt ohnehin bereitstellt, kein gutes Licht.

Netzöffentlichkeiten erzeugen Netzgemeinschaften. Netzneutralität ist heute eine Voraussetzung für Demokratie. Die EU ist insofern gut beraten, das Internet nicht in erster Linie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu sehen. Nicht die Investitionssicherheit der Netzbetreiberinnen und Netzbetreiber darf im Vorder-

grund stehen, sondern es muss um die demokratischen Qualitäten des Netzes gehen. Notwendig bleibt ein öffentlich-rechtlicher Rahmen der Massenmedien, die wie der Rundfunk vom Zugriff der europäischen Grundfreiheiten und des Wettbewerbsrechts freigestellt bleiben müssen. Ein Europa, das die grenzenlose Vermarktlichung der Kommunikationsmedien fördert, wird seinem Demokratieversprechen nicht gerecht.

4 Umgang mit Krisen – Fazit

Wie sollen wir mit wiederkehrenden Krisen der EU umgehen? So richtig es ist, über die Stabilisierung «schwacher» Mitgliedsstaaten öffentlich zu streiten, so sollte mit Krisenszenarien doch vorsichtig umgegangen werden. Damit ist nicht gesagt, dass es für die EU keine bedrohlichen Krisen gibt. Aber nicht jedes Problem ist eine Krise; vielfach ist es nur Ausdruck eines demokratischen Prozesses.

Die gegenwärtige Schuldenkrise macht deutlich, dass den Herausforderungen der europäischen Integration demokratisch begegnet werden muss. Hierfür können wir nicht einfach die Maßstäbe anlegen, die uns vom Nationalstaat her vertraut sind. Europäische Politik muss stärker an den Willen der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Doppelrolle als Staatsangehörige einerseits sowie als Unionsbürgerinnen und -bürger andererseits zurückgebunden werden. Dabei gilt es die zivilgesellschaftlichen Rechte der Teilhabe zu stärken. Das ist nicht nur eine Aufgabe der Europäischen Union, es ist auch eine Herausforderung für die demokratischen Systeme der Mitgliedsstaaten.