

„DAS EUROPA DER BÜRGER“
Parlamente und Bürgerbeteiligung

**KURZNOTIZEN ZUR FRAGE
„WIE DEMOKRATISCH SIND UNSERE DEMOKRATIEN
UND WAS KÖNNEN WIR TUN, UM SIE DEMOKRATISCHER ZU MACHEN?“**

Philippe C. Schmitter
Europäisches Universitätsinstitut

Einführung: „Demokratie ist das Wort für etwas, das es nicht gibt.“
Als Karl Popper dies schrieb, beantwortete er damit unsere erste Frage – nämlich dass das Volk (*demos*) nicht herrschen (*kratia*) kann. Wir können bestenfalls eine Annäherung an diesen Zustand erwarten, sodass die eigentliche Frage lautet, ob unsere „real existierenden“ Demokratien diesem seinem Wesen nach unerreichbaren Ideal näher gekommen sind oder weiter von ihm entfernt sind als zuvor. Sprechen wir von der „Qualität der Demokratie“ und konzentrieren wir uns darauf, ob die jüngste Entwicklung ausreicht, um die freiwillige Unterstützung durch die Bürger und deren legitime Einhaltung der Vorgaben zu gewährleisten. Es liegen in der Tat umfassende Belege dafür vor, dass die Bürger Europas – auch wenn sie mit ihren derzeitigen Praktiken nicht einverstanden sein mögen oder nicht einmal wissen, was „Europa“ tatsächlich ist – eine Nichtdemokratie nicht dulden werden. „*Mal governo*“, Regime also, die auf Bedürfnisse nicht eingehen, korrupte Praktiken betreiben, einen Betrug am Wahlprozess darstellen, die Grundfreiheiten einschränken oder manipulieren und es ablehnen, ihren Bürgern Rechenschaft abzulegen, haben in diesem Teil der Welt keine gesicherte Zukunft mehr. Der wichtigste Grund für diesen Optimismus ist einfach: Die Demokratisierung von Europas „nahem Ausland“ und dessen anschließende Eingliederung in die Region als Ganzes. Mit dem Erfolg dieser nationalen Anstrengungen nach dem Regimewechsel im Osten sollte die Region zu einer erweiterten Zone des „immer währenden Friedens“ werden, in der in ihrer gesamten Politik die friedliche Beilegung der unvermeidlichen Interessenunterschiede durch Verhandlungen und Kompromisse erwartet werden kann. Darüber hinaus besteht ein verästeltes, europaweites Netzwerk transnationaler – intergouvernementaler und nicht regierungsvertretender – Institutionen, das bei der Lösung solcher Konflikte und der Ausarbeitung von Normen, um ihr künftiges Auftreten zu verhindern, Hilfestellung leisten kann.
Unsere Leithypothese lautet, dass die künftige Qualität der Demokratie in Europa weniger darin liegt, die bestehenden formellen Institutionen und informellen Praktiken zu stärken und weiter am Leben zu erhalten als darin, sie zu verändern. „Welche Form sie auch annimmt, die Demokratie unserer Nachfolger wird und kann nicht die Demokratie unserer Vorgänger sein“ (Robert Dahl). Mit anderen Worten: Um gleich zu bleiben, d.h. ihre Legitimität zu stützen, wird die Demokratie, wie wir sie kennen, sich ändern müssen und zwar ganz beträchtlich – *pace de Lampedusa* –, was all die zahlreichen Aggregationsniveaus und Entscheider beeinflussen dürfte.

Chancen und Herausforderungen: Es ist nicht neu, dass Demokratien sich Chancen und Herausforderungen zu stellen haben, die aus größeren Veränderungen in ihrem äußerem Umfeld hervorgehen, auch wenn sich vielleicht argumentieren ließe, dass die sich aus dem derzeitigen europäischen Zusammenhang ergebenden Entwicklungen außerordentlich

unterschiedlich und stark ausgeprägt sind. Sicherlich, wir sind dazu verurteilt, in „interessanten Zeiten“ zu leben, in denen die Geschwindigkeit, das Ausmaß und der Umfang der Veränderungen beispiellos erscheinen und – was am wichtigsten ist – die Reaktionsfähigkeit der herkömmlichen Gruppierungen zu übersteigen dürften, die ihre politische Landschaft bisher beherrscht haben. Die meisten heutigen Probleme sind für die souveränen Nationalstaaten von gestern entweder zu klein oder zu groß, sodass in Europa eine ganze Reihe von Experimenten mit der Übergabe an kleinere Einheiten und der Eingliederung in größere stattfindet. Erstmals ist es fast ebenso wichtig, den Aggregationsgrad zu kennen, bei dem Reformen stattfinden sollten wie über das Wesen der Reformen selbst Bescheid zu wissen. Die klassische Frage „*Que faire?*“ („Was ist zu tun?“) muss durch „*Où faire?*“ („Wo soll es geschehen?“) ergänzt werden.

Eine allgemeine Frage beherrscht alle Spekulationen über die künftige Qualität der Demokratie: Wie gut „passen“ ihre etablierten, formellen Institutionen und informellen Praktiken zu den sich deutlich schneller verändernden sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und technologischen Rahmenbedingungen, auf denen die Demokratie materiell wie normativ angewiesen ist?

Wir haben folgende Prozesse ermittelt, die sowohl schwer wiegende Herausforderungen mit sich bringen als auch etablierten Institutionen und Prozessen attraktive Gelegenheiten bieten und nehmen an, dass das Ergebnis von darauf reagierenden Reformen bestimmt werden wird: Globalisierung, europäische Integration, interkulturelle Migration und Kohabitation, demographische Tendenzen, Wirtschaftsleistung, technologischer Wandel, Fähigkeit des Staates, Individuation, „Mediatisierung“ und kollektive und persönliche Unsicherheit.

Anschließend untersuchten wir die Auswirkungen dieser gleichzeitigen

Veränderungsprozesse auf die folgenden Akteure und Regelungen innerhalb der europäischen Demokratien: politische Unzufriedenheit (Daniel Gaxie), kulturelle Identität und Protest (Patrizia Nanz), Interessen und Fähigkeiten der Bürger (Andreas Gross),

Parteienzugehörigkeit und -identifizierung (Andreas Borzoki), „Associability“ und die Zivilgesellschaft (Philippe Schmitter), ‚Governance‘ und ‚Guarding the Guardians‘ (Dario Castiglione), ‚Ebenen übergreifende‘ Rechenschaftspflicht und Dezentralisierung (Andreas Föllesdahl) und Mechanismen zur Bürgerberatung und für Volksbefragungen (Alexander H. Trechsel).

Reformempfehlungen: Das ist der schwierigste Aspekt unserer Arbeiten an dem Grünbuch. Wir stellten fest, dass die europäischen Demokratien – oder, genau genommen, die Politiker, die sie führen – sich zahlreicher gleichzeitig bestehender Chancen und Herausforderungen bewusst sind und sich bemühen, darauf einzugehen. Uns wurde aber auch klar, dass viele potenzielle Reformen noch gar nicht versucht worden sind. Unsere Aufgabe war die Erstellung einer Liste mit Empfehlungen für spezifische institutionelle Reformen, die dann den Mitgliedern des Europarats vorgelegt werden sollte.

Dabei erwies es sich für uns als zwingend erforderlich, zu unserem Ausgangspunkt zurückzukehren, also zur Aussage „Demokratie ist ein Wort für etwas noch nie da Gewesenes“.

Zuerst einmal erkannten wir, dass die Förderung oder der Schutz der Qualität der Demokratie immer unvollendet bleiben wird. Nach Erfolgen bei der Bewältigung besonderer Aufgaben oder dem Ergreifen besonderer Chancen werden nur wieder neue, künftige Erwartungen entstehen. Die Bürger werden ihr Verlangen nach Gleichheit auf neue Ursachen der Diskriminierung, auf die für neue Beherrschungsbeziehungen abzulegende Rechenschaft und auf Selbstachtung in neuen Bereichen der kollektiven Identität konzentrieren. Unsere einzige realistische Hoffnung geht dahin, dass die von uns befürworteten Reformmaßnahmen die

politische Ordnung in positiver Richtung weiterbringen – von einer endgültigen Ausfüllung des „Demokratiedefizits“ kann keine Rede sein.

Zweitens haben wir die Vorstellung verworfen, es gebe eine Idealform der Demokratie, die alle europäischen Staaten sofort übernehmen oder zumindest allmählich ansteuern sollten und der Europarat habe deshalb die Aufgabe, hierfür identische Reformvorgaben zu ermitteln und zu befürworten. Jeder Mitgliedstaat wird seinen „angemessenen“ Weg finden müssen, die einmalig umfassenden Chancen und Herausforderungen zu bewältigen, vor denen die gesamte Region steht. Sie haben viel voneinander zu lernen, und der Europarat kann bei der Förderung dieses Prozesses eine aktive Rolle spielen, doch sind der Ausgangspunkt und die Größenordnung und das Mix der Chancen und Herausforderungen jeweils verschieden. Drittens haben wir versucht – hoffentlich mit der kollektiven Billigung der Mitglieder des Europarats – Reformen vorzuschlagen, die nicht ganz offensichtlich darauf angelegt sind, eine Partei oder eine politischen Strömung (d.h. die Linken, die Mitte oder die Rechten) gegenüber einer anderen in Vorteil zu bringen.

Viertens haben wir uns bemüht, das Problem der „Vertretung“ zu berücksichtigen, d.h. die Frage, welche Ausgangskombination politischer Kräfte, die nach den derzeitigen Spielregeln der „liberalen Demokratie“ agieren, eine solche Empfehlung unterstützen und umsetzen könnte. Vorschläge wurden nur für den Fall unterbreitet, dass realistische Aussichten sowohl im Hinblick auf eine Vertretung als auch eine entsprechende Verbreitung bestehen.

Fünftens erkennen wir an, dass die empfohlenen Reformen auf unterschiedlichen politischen Aggregationsebenen – sogar innerhalb derselben politischen Ordnung – nicht unbedingt die gleichen (beabsichtigten/unbeabsichtigten, erwünschten/unerwünschten) Wirkungen haben müssen. Was auf lokaler Ebene zur Verbesserung der Demokratie beitragen mag, könnte bei landesweiter Umsetzung autokratische Effekte nach sich ziehen. Im Allgemeinen sollte das Subsidiaritätsprinzip angewandt werden. Die ersten Versuche sollten nach Möglichkeit auf dem untersten Aggregationsniveau stattfinden, und eine Übertragung auf eine höhere Ebene sollte erst erfolgen, wenn auf der ersten Ebene nachweislich eine Verbesserung der Demokratie erreicht wurde – und auch dann vorsichtig und allmählich.

Sechstens glauben wir, dass die Umsetzung demokratischer Reformen als politischer Versuch behandelt werden sollte, also zuerst in einer kleinen Zahl sorgfältig ausgewählter Einheiten eingeführt, sorgfältig auf ihre begleitenden Wirkungen überwacht und erst dann auf andere Einheiten desselben oder eines höheren Aggregationsniveaus ausgedehnt werden sollte, wenn ihre positiven und negativen Wirkungen bekannt sind.

Siebtens sind wir besonders an der Ergründung und Befürwortung von Reformen interessiert, die relativ schnell – also ohne verfassungsrechtliche oder vertragsähnliche Ratifizierung – bzw. erst nach einem deutlich längeren Prozess beschlossen werden könnten.

Achtens haben nur die Reformvorschläge den Weg in das Grünbuch gefunden, über die unter allen oder den meisten Mitgliedern der Arbeitsgruppe ein Konsens erreicht wurde.

Unsere Wunschliste empfohlener Reformen: Nach diesen kritischen Bemerkungen haben wir eine Liste mit mehr als 25 Reformen zusammengetragen, bei denen sich unserer Ansicht nach eine Prüfung durch den Europarat lohnt. Wir sind noch dabei, sie spezifischer zu beschreiben und in eine Prioritätenfolge zu bringen. Für die hier anwesenden Zuhörer möchte ich lediglich sieben von ihnen herausgreifen, die sich nach meiner Einschätzung am stärksten direkt auf die Qualität der parlamentarischen Arbeit auswirken würden. Sie werden an dieser Stelle nur kurz erwähnt. In meinem Vortrag werde ich einige weitere Einzelheiten ansprechen.

1. Mandatsteilung: In allen bestehenden Demokratien entspricht es der normalen Praxis, dass die Bürger einen Abgeordneten auswählen, der sie vertreten soll – entweder von der Liste einer Partei oder in einem Wahlkreis mit nur einem Kandidaten. Wie wäre es damit, wenn die

Parteien für jeden Sitz „Paare“ von Kandidaten aufstellen müssten? Einer der beiden wäre der *primus inter pares*, der andere sein Stellvertreter. Der erste erhielte ein volles, der zweite ein halbes Gehalt. Die Parteien könnten frei entscheiden, wie diese Paare auszubilden wären – nach dem Geschlecht oder dem Alter oder der Religion oder der sozialen Herkunft –, doch der Wähler hätte die beiden gemeinsam zu wählen.

2. *Hüter beobachten Hüter*: Wir schlagen vor, dass alle Aufsicht führenden Institutionen – Zentralbanken, Generalstäbe beim Militär, Regulierungsbehörden, autonome Gremien und öffentliche Lenkungsausschüsse – als solche anerkannt werden und ihnen ein „Hüter“ („*guardian*“) zugewiesen wird, der von dem für das jeweilige Tätigkeitsfeld am ehesten relevanten Parlamentsausschuss ausgewählt wird. Diese Person würde zum festen Mitarbeiterstab gehören, erhielte eine Bezahlung und wäre allein gegenüber dem Parlament verantwortlich. Sie hätte das gleiche Informations- und Präsenzrecht wie ein Mitglied des Leitungsorgans der Aufsicht führenden Institution. Ihre Hauptaufgabe wäre die regelmäßige Berichterstattung über die Arbeit der entsprechenden Stelle oder des jeweiligen Leitungsorgans und die Bewertung ihrer Vereinbarkeit mit demokratischen Prinzipien. Sie wäre also eine Art ständiger „*whistle-blower*“ (Aufdecker, Tippgeber) mit bevorrechtigtem Zugang zu internen Dokumenten und Diskussionen. Dies soll dazu beitragen, die allgemeine Rolle des Parlaments im Rahmen des üblichen Systems interinstitutioneller „*checks and balances*“ zu stärken.

3. *Einführung einer „gelben Karte“ für Parlamente*: Vertretungsorgane auf kommunaler, lokaler, regionaler und landesweiter Ebene sollten die Befugnis erhalten, „gelbe Karten“ zu verteilen – deutliche, frühzeitige Warnungen –, wenn sie zu dem Schluss gelangen, dass anstehende Gesetzentwürfe eines Organs der höheren oder niedrigeren Ebene gegen ihre Rechte und Vorrechte verstoßen. Sie könnte solche Verstöße dann in Frage stellen, ohne den förmlicheren (und ebenso langwierigen wie ungewissen) Weg zu gehen, bei einem höheren Gericht in dieser Sache in Berufung zu gehen, nachdem eine Entscheidung ergangen ist. Darüber hinaus ist der Rechtsstatus solcher Klagen vielfach unklar, sodass hierdurch der rein „politische“ Charakter vieler derartiger „Ebenen übergreifenden“ Verstöße unterstrichen würde. Hat die angeblich zuwiderhandelnde Stelle eine „gelbe Karte“ erhalten, muss sie weitere Schritte im Rahmen ihrer Initiative solange unterlassen, bis sie zusätzliche Rechtfertigungen für ihre Maßnahme einschließlich einer förmlichen Erklärung zur Subsidiarität vorgebracht, d.h. begründet hat, weshalb ihre Ziele nicht besser auf einer niedrigeren Aggregationsebene erreicht werden konnten.

4. *Unvereinbarkeit von Mandaten*: Die Beziehungen zwischen den Regierungsebenen – der lokalen, der regionalen, der nationalen und der supranationalen Ebene – träten klarer hervor, wenn es Politikern untersagt wäre, gleichzeitig Wahlämter auf mehr als einer Ebene innezuhaben oder sogar dafür zu kandidieren (und anschließend darauf zu verzichten). Wir sind überzeugt, dass es wünschenswert ist, zwischen demokratischen Vertretungseinrichtungen personell wie institutionell eindeutige Zuständigkeitsabgrenzungen vorzunehmen. Die Bürger sollten sich vor der Abgabe ihrer Stimme genau ausrechnen können, wer sie in dem jeweiligen Gesetzgebungsorgan vertreten wird und sollten sich nicht auf komplexe, vielschichtige Verkettungen persönlicher Einflüsse verlassen zu haben, um ihre politischen Zielsetzungen zu erreichen.

5. *Eine Bürgerversammlung*: Diese Versammlung würde sich aus nach Zufallskriterien ausgewählten Vertretern sämtlicher Bürger im wahlfähigen Alter, also der eingetragenen wie der nicht eingetragenen Bürger, zusammensetzen. Ihre Zahl entspräche der der Mitglieder des gegenwärtigen Unterhauses des Parlaments. Die Bürgerversammlung wäre als einzigartiger „Gesamtausschuss“ anzusehen, der von der normal gewählten Versammlung dazu ermächtigt wurde, dieser bei der Gesetzesüberprüfung zu assistieren. Mit anderen Worten: Sie sollte als Maßnahme zur Stärkung, nicht zur Schwächung der Legitimität des regulären Parlaments betrachtet werden. Ihre einzige Aufgabe wäre es, darüber zu entscheiden, ob ein oder zwei

Gesetze, die ihr von der erforderlichen Minderheit von Parlamentsabgeordneten vorgelegt wurden, umgesetzt werden sollen.

6. *Variable Wahlschwellen:* Wir erörterten den zurzeit modischen Vorschlag für eine demokratische Reform in den Vereinigten Staaten mit „Mandatsbegrenzungen“ für gewählte Volksvertreter und gelangten zu dem Schluss, diese seien nicht wünschenswert. Die heutige Politik setzt einen beruflichen Sachverstand voraus, der nur im Laufe mehrerer Mandatsperioden erworben werden kann. Sonst könnten amateurhafte, nur kürzere Zeit lang tätige Abgeordnete von personell gut besetzten, mächtigen Interessengruppen allzu leicht manipuliert werden. Ansprechend könnte hingegen ein System mit beweglichen Schwellen sein. Amtsinhaber könnten nach zwei Mandatszeiten zwar wiedergewählt werden, müssten dazu aber einen höheren Stimmenanteil erringen. Wenn der betreffende Abgeordnete bei der letzten Wahl z.B. 55% bekommen hatte, würde die Schwelle bei der nächsten Wahl um 2,5% auf 57,5% und bei jeder folgenden Wahl um einen entsprechend höheren Prozentsatz angehoben.

7. *Ein Beauftragter für die Förderung demokratischer Reformen in Europa:* Der Europarat hat sich den Rang der bedeutsamsten Einrichtung zur Überwachung der Menschenrechtspraxis in Europa gesichert und spielt schon jetzt eine wichtige Rolle bei der „Zertifizierung“ des Bestehens einer Demokratie in den Staaten, die erst kürzlich autokratische Verhältnisse hinter sich gelassen haben. Seine Venedig-Kommission hat sich selbst eine kreative Rolle gegeben, indem sie den neu gegründeten Demokratien in Osteuropa und der Sowjetunion juristischen und verfassungsrechtlichen Sachverstand zugänglich machte. Wir möchten dem Europarat vorschlagen, seine Rolle um die systematische Verbesserung der Demokratie in seinen gegenwärtigen Mitgliedstaaten wie auch in möglichen Beitrittsländern zu erweitern. Dazu würde die Errichtung eines ständigen Gremiums gehören, das – ganz wie diese Expertengruppe – sowohl mit Universitätsvertretern verschiedener Fachgebiete als auch Politikern mit Erfahrungen auf verschiedenen Regierungsebenen und in der Zivilgesellschaft besetzt wäre, die das Wesen und das Tempo der Reformen ermitteln und überwachen, deren Folgen beurteilen und gegebenenfalls ihre Ausdehnung auf andere Regierungsebenen befürworten würden. Das sollte in regelmäßigen Abständen – vielleicht alle fünf Jahre – geschehen, wobei eine umfassende Nutzung der Daten erfolgen sollte, die durch ein regelmäßiges Meldesystem zu erfassen wären, bei dem die Mitgliedstaaten gebeten würden, Informationen über die von ihnen eingeleiteten Reformen sowie über die normale Arbeit ihrer demokratischen Institutionen mitzuteilen – ganz ähnlich wie die OECD auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Schlussfolgerung: Demokratie, wie sie gegenwärtig in Europa praktiziert wird, ist nicht „das Ende der Geschichte“. Sie kann nicht nur, sondern sie muss verbessert werden, wenn sie sich weiterhin der legitimen Achtung ihrer Bürger erfreuen will. Sie hat dies in der Vergangenheit angesichts auftauchender Chancen und Herausforderungen mehrfach geleistet, und es gibt keinen Grund anzunehmen, sie sei heute nicht mehr dazu in der Lage.

In diesem Grünbuch haben wir versucht, unsere kollektive Vorstellungskraft als Theoretiker und Politikpraktiker zu nutzen, um Anregungen für Reformen vorzulegen, die die Qualität der Demokratie in Europa verbessern und ihr künftig größere Legitimität verleihen könnten. Einige von ihnen sind bereits in wenigen Staaten – in der Regel versuchsweise – eingeführt worden, doch die meisten sind noch nie erprobt worden. Wir wären die ersten, die zugäben, dass diese Reformen nicht alle gleichermaßen dringlich, machbar oder überhaupt wünschenswert sind. Es ist die Aufgabe demokratischer Politiker zu entscheiden, welche die besten sind und vorrangig angegangen werden müssen.

Unsere Demokratien in Europa sind reformfähig. Sie können näher an das „Wort, für etwas, das es niemals gab“ herangeführt werden und dabei das Vertrauen zu Institutionen und die

Legitimität von Prozessen wiedererlangen, die sie in den letzten Jahrzehnten verloren zu haben scheinen. Es wird jedoch nicht einfach sein und die gesammelte Klugheit politischer Theoretiker und Praktiker in allen 45 Mitgliedstaaten des Europarats erfordern, um zu ermitteln, welche Reformen am wünschenswertesten erscheinen, ihre bisherigen Folgen zu bewerten und schließlich die Erkenntnisse aus allen diesen Erfahrungen untereinander auszutauschen. Mit diesem Grünbuch für den Europarat hoffen wir, einen Beitrag zur Einleitung dieses Prozesses geleistet zu haben.