

# Hat die Europäische Union ein Demokratiedefizit? Und wenn ja, wie viele?

*Martin Große Hüttmann*

## **Zusammenfassung**

Die Europäische Union leidet unter einem Demokratiedefizit – so lautet eine weite verbreitete These, die seit vielen Jahren diskutiert wird. Die EU hat auf diese Kritik reagiert und hat einige Reformen zur Stärkung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlaments und auch der mitgliedstaatlichen Parlamente auf den Weg gebracht, um die Mängel zu lindern. Nun wird seit kurzem jedoch ein „anderes“ Demokratiedefizit diskutiert. Dieses neue Defizit entsteht durch den Abbau des Rechtsstaates und den Aufbau einer „illiberalen Demokratie“ in Polen oder Ungarn. In beiden Varianten des Demokratiedefizits hängt die Art und Weise, wie die EU auf die Mängel reagieren kann, auch davon ab, welches Bild man sich von der Europäischen Union macht: Sieht man sie als eine Art supranationalen Rechtsstaat, in dem Abweichungen von wichtigen Verfassungsnormen sanktioniert werden müssen oder nur als losen Staatenverbund, in dem sich die einzelnen Länder von „Brüssel“ nicht in ihre inneren Angelegenheiten hineinregieren lassen.

Die Frage, wie es um die Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft bestellt ist, ist fast so alt wie die EG selbst. Das Thema wird seit Jahrzehnten in der Wissenschaft diskutiert (Hrbek 1980, Naßmacher 1972). Aber erst im Umfeld des Vertrags von Maastricht, der 1993 in Kraft getreten ist, wurde es dann auch in der Öffentlichkeit debattiert. In den Regierungskonferenzen zur Änderung der EU-Verträge, die nach „Maastricht“ in kurzen Abständen einberufen wurden, spielte die Frage, wie die Demokratie in der EU gestärkt werden könnte, eine zentrale Rolle (Große Hüttmann 2018). Im vorliegenden Beitrag will ich zeigen, dass das Demokratiedefizit unter ganz unterschiedli-



**Dr. Martin Große Hüttmann**  
Eberhard Karls Universität Tübingen  
Institut für Politikwissenschaft

chen Perspektiven beleuchtet werden kann. Zum einen gibt es das „klassische“ Demokratiedefizit, wonach das Europäische Parlament – im Vergleich zu nationalen Parlamenten – lange Zeit keine vollständigen parlamentarischen Rechte als Legislativorgan, als Wahlgremium oder als Kontrollleur der Exekutive besaß und darüber hinaus in einem Umfeld tätig war, in dem typische Elemente einer liberalen Demokratie nicht so stark ausgeprägt waren wie im nationalen Rahmen. Daneben gibt es das „andere“ Demokratiedefizit der Europäischen Union. Hier geht es um die Sorge, dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einzelnen EU-Mitgliedstaaten, etwa in Ungarn oder Polen, in Gefahr sind. Daran schließt sich die Frage an, welche Verantwortung die EU hat, sich in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten einzumischen. In beiden Varianten des Demokratiedefizits hängt die Frage, welche Lösungsmöglichkeiten auf dem Tisch liegen und mit welcher Begründung ein Einschreiten erlaubt ist, nicht zuletzt davon ab, als was man die Europäische Union sieht – als ein föderales „Mehrebenensystem“, in dem die Mitgliedstaaten in einem supranationalen Rechtssystem eng miteinander verbunden sind oder aber nur als mehr oder weniger losen Staatenverbund, in dem die Länder zwar in vielen Bereichen miteinander kooperieren, aber im Kern autonome Nationalstaaten geblieben sind, die ihre Interessen völlig losgelöst von den anderen Mitgliedern verfolgen. Die EU hat, wenn man beide Varianten des Demokratiedefizits in den Blick nimmt, also ein „doppeltes Demokratieproblem“ (Kreuder-Sonnen 2018) – wobei das erste inzwischen mehr oder weniger gelöst ist, das andere indes noch nicht.

## Was ist die EU?

Die Frage, wie die Europäische Union in staatsrechtlicher oder politikwissenschaftlicher Hinsicht einzuordnen ist, füllt viele Regalmeter Literatur in wissenschaftlichen Bibliotheken. Die Integrationsforschung hat verschiedene Begriffe diskutiert, die der besonderen Struktur der Europäischen Gemeinschaft gerecht werden sollen: Im Kern geht es dabei um die Frage, ob die Europäische Union eher an einen klassischen National- bzw. Bundesstaat wie die USA („Vereinigte Staaten von Europa“) erinnert oder an eine Internationale Organisation wie die Vereinten Nationen. Die Kategorisierung der EU als politisches System „sui generis“ (lat., *eigener Art*) hilft hier zunächst nicht weiter, weil sie die Einmaligkeit der EU herausstreicht. Die Vergleichende Föderalismus-Forschung bietet hier eine Reihe von Anknüpfungspunkten für einen Vergleich der EU mit ‚normalen‘ Föderalstaaten (vgl. Hrbek 2016 mit weiteren Nachweisen).

Der Politikwissenschaftler James Caporaso (1996) hat drei Idealtypen von Staatsmodellen („forms of state“) unterschieden: den westfälischen<sup>1</sup>, den regulativen und den post-modernen Staat. Im Folgenden will ich diese Typologie vorstellen, weil auf der Grundlage einer solchen Differenzierung erst nachvollziehbar wird, auf welchen theoretischen und normativen Prämissen die Debatte um die beiden Varianten des Demokratiedefizites in Europa beruht.

Das Modell des „westfälischen Staates“ geht von dem Prinzip der Souveränität und Autonomie der Einzelstaaten aus. Betrachtet man die EU durch diese Brille, ist der plausibelste Weg zur Demokratisierung der Europäischen Union die Ausrichtung am

Modell nationaler Demokratien. Um das Demokratiedefizit der EU abzubauen, ist ihre Parlamentarisierung durch den Ausbau der Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlaments eine erfolversprechende Strategie. Eine in diesem Sinne echte Europäische Demokratie mit einem Europäischem Parlament, das ein Initiativrecht besäße, wäre dann erreicht, wenn auf höherer Ebene eine parlamentarische Demokratie errichtet ist und sich die untergeordneten Ebenen, wie in einem Föderalstaat, auf dieses neue Zentrum („Brüssel“) ausrichten. Hier geht es also um die „Input-Legitimation“.

Das zweite Modell, das Caporaso diskutiert, verweist auf den technokratischen Charakter der EU und ihrer Politik, hier wird die Europäische Union als „regulativer Staat“ beschrieben. Auf allen Feldern, die mit dem Binnenmarkt zusammenhängen, ist die Europäische Kommission die treibende Kraft und der zentrale Akteur, hier setzt sie die technischen Standards für die Produktion und der einzelnen Produkte – das betrifft etwa das Verbot (und die Überwachung) gefährlicher Bauteile in Kinderspielzeug oder die Festschreibung von zulässigen Inhaltsstoffen in Lebensmitteln. Da ein echter Binnenmarkt, in dem der freie Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und auch Personen nur dann funktionieren kann, wenn nationale Hürden und Hemmnisse abgebaut sind, war die Umsetzung des Binnenmarktprojektes seit Mitte der 1980er Jahre die Hochphase der Europäischen Gemeinschaft als „regulativer Staat“. Eine „gute“ Entscheidung der EU auf den genannten Feldern hängt davon ab, ob unabhängige Wissenschaftler und Expertennetzwerke ihr Wissen in den Entscheidungsprozess einbringen können und dann die aus wissenschaftlicher Sicht „beste“ Lösung gefunden wird. In zahlreichen Expertengremien werden täglich solche Entscheidungen, die dann später von der EU-Kommission als Richtlinien-Vorschlag dem Ministerrat, also dem Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten, und dem Europäischen Parlament vorgelegt werden, „vorgekocht“ und dann in einem nächsten Schritt von den formal zuständigen Gremien beschlossen. Versteht man die EU als „regulativen Staat“, dann interessiert vor allem die „Output“-Legitimation, die sich an der Effizienz und Effektivität der Problemlösungen bemisst.

Das dritte Modell, das James Caporaso diskutiert, beschreibt die Europäische Union als „postmodernen Staat“. Im Unterschied zum klassischen Staatsmodell, das sich nach Max Weber durch das staatliche Gewaltmonopol definiert, zeichnet sich die postmoderne Variante durch das Fehlen eines politischen Zentrums und die hohe Fragmentierung der Strukturen im EU-System aus. Formen der Fragmentierung lassen sich zwar auch in Nationalstaaten beobachten, in der EU kommen diese Eigenschaften jedoch sehr viel stärker zum Tragen. In diesem Modell ist die Organisation demokratischer Prozesse und die „Konstruktion“ einer europäischen Demokratie auch entsprechend komplizierter (Wiesner 2019).

Dieser kurze Überblick zeigt, dass eine Beschäftigung mit der Frage nach der demokratischen Qualität der Europäischen Union eng verknüpft ist mit der Frage, als was die EU gesehen wird – als normaler Staat, als Regulierungsagentur oder als postmodernes Gebilde. Es geht also immer auch um die Frage nach den Standards und Maßstäben, nach denen eine Bewertung des Demokratiedefizits erfolgt (Majone 1998; Moravcsik 2002).

## Was heißt „Demokratiedefizit“?

Seit den 1990er Jahren wird intensiver von einem „Demokratiedefizit“ der EU gesprochen. Der Begriff beschreibt eine ganze Bandbreite von tatsächlichen und vermeintlichen Mängeln und Defiziten der demokratischen Legitimation: Dazu gehören die in den Anfangsjahren schwachen Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments, die dominante Rolle der nationalen Regierungen und ihre Funktion als „Gesetzgeber“ der EU, die zum Teil schwache Rückbindung der Regierungspolitik an die Parlamente zu Hause, der Mangel an einer wirklich „europäischen“ Öffentlichkeit und Medienlandschaft, die kaum sichtbare Rolle „europäischer“ politischer Parteien und das schwach ausgeprägte Gefühl der Zugehörigkeit zur EU, die als „europäische Identität“, neben der nationalen und regionalen Identität, die Grundlage schaffen würde für grenzüberschreitende Solidarität, also das selbstverständliche Einstehen für andere Europäer.

Der Maßstab einer Untersuchung kann jedoch nicht allein der Nationalstaat sein und die dort eingeübten Verfahren und Strukturen der demokratischen Kontrolle und die im nationalen Modell vertraute Rolle von Parteien, Verbänden und Medien, die Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger und ein Gefühl der politischen Zugehörigkeit. Vor dem Hintergrund eines „staatlichen“ Vergleichsmaßstabs wird die EU immer als defizitär und „bürgerfern“ erscheinen. Die Frage wäre ja auch, welches nationale Modell von Demokratie als Orientierung für eine Reform der EU dienen sollte – das deutsche, das französische oder das polnische? Es gibt kein „Urmodell“ der Demokratie, das sich Modellschreiner als Vorbild nehmen und nach exakt dieser Vorlage eine Europäische Demokratie zimmern könnten.

Führt man die unterschiedlichen Perspektiven – Was ist die EU? und Was heißt Demokratiedefizit? – zusammen, dann erscheint das Problem eines Demokratiedefizits in den drei Modellen unterschiedlich virulent. Im Falle der staatlichen Sichtweise auf die EU erscheint das Demokratiedefizit solange als gravierend, wie der Europäischen Union die für eine liberale Demokratie zentrale Infrastruktur und die Elemente einer „Input-Legitimation“ fehlen, also etwa „europäische“ Medien, Öffentlichkeit, Diskurse, ein Parteiensystem und eine belastbare kollektive Identität. Vor Jahrzehnten hat Peter Graf Kielmansegg (1996) das Demokratiedefizit daran festgemacht, dass die EU keine Kommunikations-, keine Erinnerungs- und keine Erfahrungsgemeinschaft sei. Erst auf der Basis einer in Jahrzehnten oder gar Jahrhunderten sich herausbildenden Gemeinschaft seien, so seine These, im Nationalstaat eine stabile Demokratie und belastbare Verfassungsordnung möglich geworden. In den Jahren, seit dieser Beitrag von Graf Kielmansegg erschienen ist, war ein Prozess zu beobachten, der als „Europäisierung“ der nationalen Kommunikations- und Diskursräume beschrieben werden kann – dazu haben nicht zuletzt die vielen europäischen Krisen („Poly-Krise“) beigetragen: Dazu zählen die Euro- und Finanzkrise, die Krise des EU-Migrationsregimes oder auch der Brexit-Prozess, also das verzwickte Verfahren, das zum EU-Austritt Großbritanniens führt (Dinan et al. 2017; Sturm 2016). Alle diese Krisen haben die wechselseitige Abhängigkeit und Verletzlichkeit der EU-Staaten sichtbar gemacht und eine gesamteuropäische Erfahrungs- und Kommunikationsgemeinschaft entstehen lassen.

Beim Modell „EU als regulativer Staat“ erscheint die Frage nach einem Demokratiedefizit der Europäischen Union deutlich weniger gravierend. Denn hier geht es primär darum, dass die EU in den Bereichen, in denen sie unbestritten das Sagen hat, also etwa auf dem Gebiet der Binnenmarkt-Gesetzgebung, technische Regelungen beschließt, die die Funktionsweise des freien Austausches von Waren und Dienstleistungen sicherstellen sollen. Im Mittelpunkt stehen technische „Problemlösungen“ und weniger der parteipolitische Streit um einzelne Maßnahmen. In diesem Modell einer Output-Legitimation ist es auch naheliegend, viele Regulierungsaufgaben an Agenturen, wie etwa die EU-Grenzschutzagentur Frontex oder die Lebensmittelbehörde Efsa, zu übertragen, die nicht demokratisch oder parlamentarisch legitimiert sein müssen, sondern sich allein, wie etwa auch die Europäische Zentralbank, auf ihre Unabhängigkeit und ihr Expertenwissen berufen und gerade dadurch Legitimität genießen. Das zumindest sieht die Theorie so vor, in der europapolitischen Praxis zeigt sich freilich immer wieder, dass viele vermeintlich unpolitische Themen wie eine Datenschutz-Grundverordnung oder eine europaweit einheitliche Regelung des Urheberrechts nicht nur eine technische Seite besitzen, sondern auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen aufwerfen, die sich nicht nur von Expertennetzwerken beantworten lassen, sondern in das Zentrum des politischen Streits geraten und dort auch hingehören.

Anders sieht es beim dritten Modell aus: Hier wird die EU als postmoderner Staat beschrieben, der sich durch ein fehlendes politisches Zentrum auszeichnet. Die Demokratisierung einer postmodernen EU würde also auch nicht an der einen oder der anderen Institution ansetzen, sondern auf verschiedenen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems. Das Konzept des „Mehrebenenparlamentarismus“ bzw. der „Mehrebenendemokratie“, das Andreas Maurer (2002; 2009) entwickelt hat, geht in diese Richtung. Er geht zu Recht davon aus, dass eine Stärkung der Demokratie in der EU auf verschiedenen Ebenen und bei den einzelnen Institutionen ansetzen muss – auf mitgliedstaatlicher genauso wie auf EU-Ebene. Erst wenn in einer Art von Arbeitsteilung die Parlamente der Mitgliedstaaten miteinander und nicht in Konkurrenz zum Europäischen Parlament, einen Beitrag zur Legitimation des Gesamtsystems leisten, kann das Demokratiedefizit reduziert werden. Die unterschiedlichen Formen der Repräsentation, die sich im Mehrebenensystem der EU ergeben, wird in der EU-Forschung mit dem Begriff der „demoi-cracy“ beschrieben; die Europäische Union gilt hier als eine „immer enger werdende Union der Völker Europas“ (Bellamy 2013).

## Die Ursachen des Demokratiedefizits und die Versuche, es zu beheben

Die Brüsseler Politik war in den ersten Jahrzehnten vor allem beschäftigt mit der Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, dem Abbau von Grenzen und dem Aufbau eines Binnenmarktes. Die Regierungen, Verwaltungen und Experten in den Mitgliedstaaten monopolisierten die europäische Politik, die Bürgerinnen und Bürger profitierten von den Brüsseler Beschlüssen und begleiteten diesen Prozess mehr oder weniger interessiert. Sie konnten seit den 1990er Jahren frei reisen und die Vorzüge

des freien Warenverkehrs genießen – die Supermarktregale in der Bundesrepublik Deutschland füllten sich mehr und mehr mit Produkten aus den europäischen Nachbarstaaten. Da die Brüsseler Politik durch die schrittweise „Europäisierung“ vieler Lebensbereiche immer wichtiger wurde und in den Alltag hineinregieren konnte, landete die Frage, wie die europäische Politik besser legitimiert und demokratisch kontrolliert werden könnte, dann auch auf der Tagesordnung in Brüssel. Eine Legitimations- und Demokratielücke – so die allgemeine Wahrnehmung – ergab sich dadurch, dass die schrittweise Übertragung der politischen Entscheidungsmacht auf die Europäische Gemeinschaft nicht parallel von einem Transfer von Kontroll- und Mitwirkungsrechten auf das Europäische Parlament begleitet wurde. Das Parlament in Straßburg war deshalb einer der Antreiber, um diese „Lücke“ durch den Ausbau seiner Mitwirkungsrechte durch Vertragsänderungen zu schließen, so dass der heute erreichte Stand an Demokratisierung nicht zuletzt dem Europäischen Parlament zu verdanken ist (Base-dahl 2000; Große Hüttmann 2005, 2018).

## Die Europäische Union als Demokratie zwischen Norm und Praxis

Der Artikel 10 des aktuellen EU-Vertrags beschreibt die Europäische Union als „Repräsentative Demokratie“ und geht von einem für Föderalstaaten typischen Modell der dualen Legitimation aus. Was darunter zu verstehen ist, beschreibt der EU-Vertrag so: Die Repräsentation und politische Teilhabe der Unionsbürgerinnen und -bürger erfolge auf der EU-Ebene zum einen „unmittelbar im Europäischen Parlament“ und zum anderen indirekt über die Vertretungsorgane Europäischer Rat, also die Versammlung der Staats- und Regierungschefs, bzw. über den Ministerrat, weil die in den beiden EU-Organen versammelten mitgliedstaatlichen Vertreter „ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen“ (Art. 10 Abs. 2 EUV). Die Vertretung über das Europäische Parlament wird erst seit 1979 durch die Direktwahl ermöglicht; davor wurden Abgeordnete aus den mitgliedstaatlichen Parlamenten in das Straßburger Parlament entsandt, sie besaßen also ein Doppelmandat. Weil dies demokratietheoretisch als problematisch angesehen wurde, und aufgrund der wachsenden Aufgaben des Europäischen Parlaments die Doppelbelastung auch gar nicht mehr zu leisten war, wurde mit der Einführung der Direktwahl ein erster großer Schritt in Richtung Parlamentarisierung der Europäischen Gemeinschaft und eine Anpassung an vertraute Demokratiemodelle unternommen.

Alle Bürger haben laut EU-Vertrag darüber hinaus das „Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“. Die Entscheidungen der EU sollen „so offen und bürgernah wie möglich“ getroffen werden. Politische Parteien sollen zur „Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union“ beitragen (Art. 10 Abs. 4 EUV). Der Auftrag, der den politischen Parteien erteilt wird, erinnert an die Formulierung von Artikel 21 im deutschen Grundgesetz, in dem den Parteien bei der Willensbildung eine wichtige Rolle zugewiesen wird. Mit dem im Vertrag von Lissabon neu eingefügten

Demokratie- und Parteien-Artikel werden Minimalstandards einer europäischen Demokratie und die Möglichkeit der freien Parteiengründung geschaffen. Auch wenn sich die Aufgaben, die politischen Parteien als europäischen Parteifamilien in der EU übernehmen, bislang von denen unterscheiden, die sie im nationalen Rahmen wahrnehmen, wird deutlich, dass der EU-Vertrag auch hier an vertraute Modelle anknüpft und Perspektiven eröffnet hat für die Finanzierung von Parteien und parteinahen Stiftungen auf europäischer Ebene.

Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) wurde auch den mitgliedstaatlichen Parlamenten eine neue Aufgabe übertragen; sie sollen die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen. Dieses Prinzip wurde mit dem Vertrag von Maastricht (1993) als allgemeines Prinzip in den Vertrag eingefügt und soll dafür sorgen, dass die Europäische Union nur dann tätig wird und Maßnahmen beschließt, wenn sie ein Problem – vereinfacht gesagt – besser lösen kann als die Mitgliedstaaten. Dies hat den nationalen Parlamenten eine neue Rolle als Wächter des Subsidiaritätsprinzips im sogenannten Frühwarnsystem aufgetragen, das diese aber mit unterschiedlichem Engagement wahrnehmen (Neuhold et al. 2015).

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden aber nicht nur die mitgliedstaatlichen Parlamente und das Europäische Parlament gestärkt, sondern auch für die Bürger ein neues Instrument geschaffen, das ihnen einen direkten Zugang zur EU über die „Europäische Bürgerinitiative“ (EBI) an die Hand gibt und eine Art Initiativrecht geschaffen hat. Wenn sich eine Million EU-Bürger in mehreren Mitgliedstaaten zusammenschließen und Unterschriften sammeln, dann können sie damit die Europäische Kommission auffordern, eine Gesetzesinitiative auf den Weg zu bringen – vorausgesetzt, dass die Kommission bzw. die Europäische Union auf dem Gebiet, das im Vorschlag benannt wird, tatsächlich eine Regulierungs-Kompetenz besitzt. Eine der ersten Initiativen, die auf den Weg gebracht wurde und vor allem in Deutschland ein breites öffentliches Interesse geweckt hatte, war die „Righ2Water“-Initiative, die die Privatisierung der Wasserversorgung verbieten wollte. Da aber nicht genügend andere Staaten in dieser Initiative vertreten waren, scheiterte das Vorhaben an den formalen Kriterien. Die Idee ist, dass ein Anliegen wirklich ein „europäisches“ ist und nicht nur aus ein oder zwei EU-Staaten heraus lanciert werden kann. Auch wenn die ersten Erfahrungen mit der EBI nach Ansicht von Experten ernüchternd sind und entsprechende Reformen auf dem Weg sind, hat die EU mit der Einführung der Bürgerinitiative gezeigt, dass sie offen ist, das im Vertrag verankerte Modell der „Partizipativen Demokratie“ (Art. 10 EUV) durch Formen der direkten Bürgerbeteiligung zu ergänzen (Gerstenmeyer/Plottka 2018).

Parallel zu den Reformen zur Stärkung der europäischen Demokratie, wie sie der Vertrag von Lissabon geschaffen hat, hat die europäische Finanzkrise die Demokratie in den Mitgliedstaaten einem Stresstest unterzogen, der die demokratischen Errungenschaften des Lissabonner Vertrags in den Schatten zu stellen drohte. Vor allem im Management der EU in der Schulden- und Finanzkrise sahen viele Beobachter eine Verschärfung des Legitimitäts- und Demokratiedefizits der EU (vgl. Fischer 2017; Kratochvíl und Zdeněk 2019). Die zur Rettung der Eurozone unternommene Stabilisierungspolitik war geprägt von den Exekutiven der Mitgliedstaaten, vor allem von

den im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs. Die mitgliedstaatlichen Parlamente wie auch das Europäische Parlament waren in diesem Krisenmanagement eher Zaungäste, bzw. sie kamen erst dann ins Spiel, als über die Krisenpakete am Ende abgestimmt werden musste. Auch die Rolle der Europäischen Zentralbank und die ihres Präsidenten Mario Draghi („Whatever it takes“) in der Eurokrisen-Rettungspolitik wurde von vielen Beobachtern sehr kritisch betrachtet. Die sogenannte Troika, ein aus Experten der EU-Kommission, der EZB und dem Internationalen Währungsfonds zusammengesetztes Gremium, das die Reform- und Anpassungspolitik („Austeritätspolitik“) diktierte, galt vielen – vor allem in den betroffenen Programmländern wie Griechenland – als ein undemokratisches Gremium, dem die notwendige Legitimation gefehlt habe (Matthijs 2017).

Da über Jahre hinweg der Fokus von Öffentlichkeit und Wissenschaft auf diese Dimensionen des europäischen Demokratiedefizits gerichtet war, fiel der Blick auf das „andere“ Demokratiedefizit erst relativ spät (Kelemen 2017).

## Das „andere“ Demokratiedefizit der EU: Polen und Ungarn auf dem Weg in eine „illiberale“ Demokratie

Bevor Staaten in die Europäische Union aufgenommen werden, durchlaufen sie einen mehrjährigen Prozess der Anpassung und „Europäisierung“. In dieser Vorbereitungsphase werden die Kandidaten von der EU finanziell und durch die Entsendung von Experten unterstützt, damit sie die „Beitrittsreife“ erreichen. Die Europäische Kommission überprüft die einzelnen Schritte im Rahmen eines aufwendigen Monitoring-Verfahrens. Als Maßstab für die Beitrittsreife gelten die „Kopenhagener Kriterien“. Diese Kriterien hat die EU auf einem Gipfeltreffen im Juni 1993 in der dänischen Hauptstadt beschlossen; dazu gehören der Nachweis der Stabilität und Einhaltung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, der Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte, sowie eine funktionierende Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck standhält und die Bereitschaft und die Kapazitäten, das EU-Recht, also die mehrere Zehntausend Seiten umfassenden Richtlinien und Verordnungen („Acquis communautaire“) in nationales Recht umzusetzen. Ein viertes Kriterium legt fest, dass sich die EU mit der Aufnahme neuer Staaten nicht übernimmt und sie die eigene Handlungsfähigkeit durch die Erweiterung nicht gefährdet. Im Umfeld der 2004 bzw. 2007 erfolgten Osterweiterung lag der Schwerpunkt der Bemühungen darauf, dass die Kandidatenstaaten zum Stichtag beitrittsreif waren. Die Frage, was passieren würde, wenn die Staaten *nach* der Aufnahme in die EU die Kopenhagener Kriterien verletzen und unter das erreichte Niveau an „Europäisierung“ fallen würden, weil sie etwa die Rechtsstaatlichkeit wieder abbauen, wurde von wenigen gestellt. Da die ost- und mitteleuropäischen Staaten ihren EU-Beitritt als lang ersehnte „Rückkehr nach Europa“ verstanden und innerhalb weniger Jahre einen beeindruckenden politischen und vor allem auch wirtschaftlichen Aufhol- und Anpassungsprozess durchlaufen haben, schien diese Sorge auch unbegründet. Das sollte sich jedoch einige Jahre später ändern. Als 2010 bzw. 2015 in Ungarn mit der Fidesz-Partei unter Viktor Orbán und in Polen mit der Partei Recht und Gerech-

tigkeit (PiS) zwei nationalkonservative Parteien die Regierungsverantwortung übernahmen, begann in beiden EU-Staaten ein schleicher Prozess, der zum Umbau des politischen Systems geführt hat, in dem die Macht der Exekutive gestärkt und die Unabhängigkeit und die Autonomie des Rechtssystems nach und nach eingeschränkt wurden. Vor allem der ungarische Ministerpräsident Orbán wurde zum Wortführer und Ungarn zu einem „Laboratorium“ (Krekó/Enyedi 2018) einer „illiberalen Demokratie“, also einer Demokratie, in der zwar weiterhin demokratische Wahlen stattfinden (die Fidesz-Partei verzeichnete an den Wahlen große Erfolge), in der aber andere Elemente, die eine Demokratie erst zu einer liberalen Demokratie machen, zurückgedrängt werden – nämlich Gewaltenteilung, die unabhängige Justiz und eine freie und regierungsunabhängige Presse (vgl. Bachmann/Héjj 2018; Buras/Vergh 2018). Wegen dieser Abkehr von den „europäischen“ Werten, wie sie im EU-Vertrag (Art. 2) festgeschrieben sind, trat die Europäische Kommission auf den Plan, um ihrer Funktion als Hüterin der Verträge gerecht zu werden. Aus Sicht der Regierungen in Budapest und Warschau war die Nutzung der im EU-Vertrag verankerten Instrumente – das Artikel 7-Verfahren und das 2014 eingeführte Rechtsstaatsverfahren – ein unerlaubter Eingriff der Kommission in die „inneren Angelegenheiten“ ihrer Staaten. Aus Sicht der Kommission und anderer Mitgliedstaaten war das Vorgehen rechtlich und politisch jedoch zwingend, da eine „illiberale Demokratie“ den Normen und Werten des EU-Vertrags, also der gemeinsamen „Verfassung“ der EU, zuwiderläuft. Der Abbau von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung hat auch Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden. Wenn die Sorge besteht, dass bestimmte Rechte für Angeklagte in einem Land nicht oder nur eingeschränkt gelten, dann wird eine deutsche oder französische Justizbehörde sich genau überlegen, ob sie z.B. einen Tatverdächtigen in ein EU-Land ausliefert, in dem die Unabhängigkeit der Justiz nicht gewährleistet ist. Hier wird deutlich, dass die EU als Staat bzw. als Rechtsgemeinschaft wahrgenommen wird, die eine „Verfassung“ besitzt und in der grundlegende Normen und Werte eingehalten werden müssen.

Dieses „andere“ Demokratiedefizit hat im Europawahlkampf 2019 auch eine Rolle in den Auseinandersetzungen zwischen den europäischen Parteien und Politikern gespielt.<sup>2</sup> Vor allem der französische Staatspräsident Emmanuel Macron hat sich gegen Orbán und auch den italienischen Innenminister Salvini von der Lega-Partei als Anführer der liberalen europäischen Werte positioniert und den Europawahlkampf 2019 zu einer Art „Kulturkampf“ gemacht (vgl. Rovira Kaltwasser 2019).

## Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag hat zu zeigen versucht, dass sich die Debatte um das „Demokratiedefizit“ der EU in den letzten Jahren wegbewegt hat von der Diskussion um eine Aufwertung des Europäischen Parlaments hin in Richtung auf das „andere“ Demokratiedefizit, das auf mitgliedstaatlicher Ebene zu beobachten ist. Dass diese Debatte auch in den Europawahlkampf Eingang gefunden hat, ist wenig überraschend, denn im Mehrebenensystem der Europäischen Union gibt es die Unterscheidung zwi-

schen Innen und Außen nicht mehr. Die innenpolitischen Entwicklungen in einem Land können unmittelbare Rückwirkungen haben auf die anderen EU-Staaten und auf die Stabilität und Glaubwürdigkeit der gesamten Europäischen Union. Denn wenn es die EU nicht schafft, den „europäischen“ Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung im Inneren die notwendige Geltung zu verschaffen, wird sie auf internationaler Bühne nicht glaubwürdig als „normative Macht“ für diese Werte eintreten können. Gleichzeitig hat die Debatte um die „richtige“ Form der Demokratie in den letzten Jahren gezeigt, dass in den EU-Staaten und auch innerhalb der Gesellschaften unterschiedliche Vorstellungen davon, was Europa auszeichnen soll, miteinander konkurrieren. Eine solche gesamteuropäische Selbstverständigung zeigt, dass Integration auch Interdependenz, also wechselseitige Abhängigkeit, bedeutet und dass die Verflechtung inzwischen so eng ist, dass die Europäische Kommission und die anderen EU-Staaten vor der innenpolitischen Entwicklung in einzelnen Staaten nicht die Augen verschließen können. Ein offener Streit darüber, ob und inwiefern eigene politische Wege akzeptabel sind und wo klare rote Linien liegen, die der EU-Vertrag zieht und die nicht überschritten werden dürfen, weil im Extremfall der Ausschluss (oder der freiwillige Austritt) aus der europäischen Wertegemeinschaft die logische Folge sein muss, ist gleichzeitig ein Beitrag dazu, die Zugehörigkeit zur gemeinsamen politischen „Familie“ weiter zu stärken. Und schließlich zeigt die Debatte um die beiden Versionen des Demokratiedefizits auch, dass die Europäische Union inzwischen längst mehr ist als nur ein loser Staatenverbund.

## Anmerkungen

- 1 Der Begriff „westfälisch“ verweist auf die mit dem Westfälischen Frieden von 1648 geschaffene Neuordnung Europas auf der Basis eines Systems souveräner Staaten.
- 2 Der vorliegende Beitrag wurde vor den Europawahlen Ende Mai 2019 abgeschlossen; die Ergebnisse konnten in der Analyse also noch nicht berücksichtigt werden.

## Literatur

- Abels, Gabriele (2019): Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union, in: Peter Becker und Barbara Lippert (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Bachmann, Klaus und Dominik Héjj (2018): „Illiberale Demokratien“: Baupläne aus Ungarn und Polen, in: Osteuropa, H. 3-5, S. 127-147.
- Basedahl, Nina 2000: Einflußnahme bei begrenzter Partizipation. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Regierungskonferenz 1996/97, Baden-Baden.
- Bellamy, Richard (2013): ‚An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe‘: Republican Intergovernmentalism and *Democratic* Representation within the EU, in: European Integration, H. 5, S. 499-516.
- Buras, Piotr und Zsuzanna Vegh (2018): Stop, Brüssel! Polen und Ungarn in der Europäischen Union, in: Osteuropa, H. 3-5, S. 99-114.
- Caporaso, James A. (1996): The European Union and Forms of State, in: Journal of Common Market Studies, H. 1, S. 29-52.
- Dinan, Desmond et al. (2017): The European Union in Crisis, London.

- Fischer, Torben (2017): Die Demokratiedefizite des Krisenmanagements in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise, in: *Zeitschrift für Politik*, H. 4, S. 411-436.
- Gerstenmeyer, Carmen und Julian Plotka: Die Reform der Europäischen Bürgerinitiative im Lichte von fünf Jahren praktischer Erfahrungen, in: *integration*, H. 1/2018, S. 26-48.
- Große Hüttmann, Martin (2005): Vom abstrakten zum konkreten Systemgestalter: Die Rolle des Europäischen Parlaments in den Regierungskonferenzen bis Nizza. In: Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar (Hrsg.): *Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden, S. 35-45.
- Große Hüttmann, Martin (2018): Reformen durch Regierungskonferenzen. Struktur und Wandel von Vertragsänderungen in der Europäischen Union, Tübingen (Download über: <https://publikationen.uni-tuebingen.de>).
- Große Hüttmann, Martin und Hans-Georg Wehling (2013) (Hrsg.): *Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen*, 2. Aufl., Bonn.
- Hrbek, Rudolf (1980): Demokratiegebot und Europäische Gemeinschaft, in: Klaus Hartmann (Hrsg.), *Die Demokratie im Spektrum der Wissenschaften*, Freiburg und München, S. 285-322.
- Hrbek, Rudolf (2016): Integrationsprozess und Integrationsgemeinschaft in föderaler Deutung: Beiträge der vergleichenden Föderalismus-Forschung, in: Rudolf Hrbek und Martin Große Hüttmann (Hrsg.), *Renaissance des Föderalismus? Zur Diskussion über die Weiterentwicklung der EU*, Baden-Baden, S. 9-27.
- Kelemen, Daniel R. (2017): Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union, in: *Government and Opposition*, H. 2, S. 211-238.
- Kielmansegg, Peter Graf (1996): Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, S. 47-71.
- Kratochvíl, Petr und Zdeněk Sychra (2019): The end of democracy in the EU? The Eurozone crisis and the EU's democratic deficit, in: *Journal of European Integration*, H. 4, S. 169-185.
- Krekó, Péter und Zsolt Enyedi (2018): Explaining Eastern Europe. Orbán's Laboratory of Illiberalisms, in: *Journal of Democracy*, H. 3, S. 39-51.
- Kreuder-Sonnen, Christian (2018): Europas doppeltes Demokratieproblem: Defizite von EU und Mitgliedstaaten verstärken sich gegenseitig, in: *WZB-Mitteilungen*, Heft 160, S. 13-16.
- Majone, Giandomenico (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, in: *European Law Journal*, H. 1, 5-28.
- Matthijs, Matthias (2017): Integration at What Price? The Erosion of National Democracy in the Euro Periphery, in: *Government and Opposition*, H. 2, 266-294.
- Maurer, Andreas (2002): *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden.
- Maurer, Andreas (2009): Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*, Baden-Baden, S. 19-58.
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defense of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, H. 4, 603-624.
- Naßmacher, Karl-Heinz (1972): *Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften*, Bonn.
- Neuhold, Christine et al. (Hrsg.) (2015): *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke.
- Rovira Kaltwasser, Christóbal et al. (2019): *Europa hat die Wahl. Populistische Einstellungen und Wahlabsichten bei der Europawahl 2019*, Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Sturm, Roland (2016): Die Europäische Union: Bedingt handlungsfähig und orientierungslos. Der europäische Integrationsprozess in der Krise, in: *GWP*, H. 3, 273-279.
- Von Ondarza, Nicolai (2019): *Richtungswahlen für das politische System der EU. Die Umbrüche in der europäischen Parteienlandschaft und ihre Konsequenzen für die Union*, SWP-Studie, Berlin.
- Wiesner, Claudia (2019): *Inventing the EU as a Democratic Polity*, Cham.