

**DAS SCHICKSAL DER EU IST AUCH UNSER SCHICKSAL! /
LE SORT DE L'UE EST AUSSI LE NÔTRE !**

***La démocratie n'est-elle possible que dans le cadre de l'État-nation ? /
Ist Demokratie nur im Rahmen des Nationalstaates möglich?***

Wilhelm Lehmann

Präliminarien

Es ist ein Wagnis, in 20 Minuten über das mir gestellte Thema zu sprechen. Eine Suche auf **Google Scholar** vor einigen Tagen, Suchbegriffe „Demokratie“ und „Krise“, ergab allein seit dem Jahr 2000 1,9 Mio. Fachartikel und Bücher, auf Deutsch immerhin noch 14 500. Das Thema ist also nicht nur aktuell, sondern auch intensiv bearbeitet.

Demokratie als Regierungsform ist zwar über 2000 Jahre alt, sie unterliegt aber ständigen Wandlungen und weist die verschiedensten Formen auf. Dafür ist nicht zuletzt die Europäische Union ein markantes Beispiel: Unter ihren Mitgliedstaaten finden wir konstitutionelle Monarchien, Präsidialsysteme, und parlamentarische Republiken mit unterschiedlichen Wahlsystemen.

Darüber hinaus ist Demokratie auch ein **Kampfbegriff** in der politischen Auseinandersetzung geworden: Wer Demokratie sagt, meint oft auch politische und soziale Gleichbehandlung, individuelle Selbstbestimmung oder gar nationale Souveränität. Als „undemokratisch“ werden gerne auch klassische Vermittlungsschritte der politischen Repräsentation kritisiert. In jüngerer Vergangenheit hat sich die politische Rechte dieses Argumentationsstrangs mit wachsendem Geschick bedient.

Die Sehnsucht nach persönlicher, regionaler oder nationaler **Handlungsfreiheit**, ohne Rückbindungen an oder Einschränkungen durch übergeordnete Ordnungssysteme scheint gewachsen zu sein. Die alte Frage der Politikwissenschaft und der Ökonomie, welche **territoriale Organisationsebene** die besten Voraussetzungen für effektive Politikgestaltung und daneben auch für den Erhalt des **Wählervertrauens** bietet, stellt sich also in dringlicherer Form. Die drei großen Krisen der letzten zwölf Jahre haben dazu beigetragen.

Ich möchte das mir gestellte Thema in zwei Etappen angehen. Die erste Etappe soll uns einige **Grundsätze moderner Demokratiesysteme** in Erinnerung rufen und ihre Anwendbarkeit auf das europäische Politiksystem hinterfragen. Im Einzelnen möchte ich in der gebotenen Kürze folgende Punkte ansprechen:

- (1) die strukturelle Wandlungen
- (2) den neuartigen Konflikt um die „wahre“ Demokratie und seine Ausstrahlung auf die EU

(3) institutionelle Formen der Repräsentation und deren Bedeutung für die Demokratisierung der EU

Die zweite Hälfte meines Vortrags, dann auf französisch, befasst sich mit der Feinmechanik der Demokratisierung der EU und den intellektuellen Widerständen dagegen.

1 Zu den strukturellen Wandlungen der modernen Demokratie:

Es würde zu weit führen, hier die Etappen der allmählichen Ausweitung des Wahlrechts nachzuerzählen. Wir sollten aber nicht vergessen, dass bis weit ins 19. Jahrhundert hinein die Demokratie vielerorts eine Veranstaltung nobler Clubs von Landeignern und Industriellen war. Die sukzessive Einführung des allgemeinen Wahlrechts hatte als eines ihrer Hauptergebnisse die erstarkende Rolle **politischer Parteien**. Noch heute sehen wir, bei allen Unterschieden von System zu System, Wahlen ganz überwiegend als Wettbewerb unterschiedlicher Politikprogramme. Wie Generationen von Politologen und auch viele Juristen festgehalten haben, ist ein demokratisches System ohne Parteien nicht vorstellbar. Hans Kelsen sagte, dass sich nur Träumer oder Heuchler eine repräsentative Demokratie ohne Parteien vorstellen könnten.

Andererseits hat bereits vor mehr als zwanzig Jahren Bernard Manin, ausgewiesener Experte für die Entwicklung der repräsentativen Demokratie, einen neuen Politikertypus aufwachsen sehen. Was er damals als „**Publikumsdemokratie**“ bezeichnete, wirkt im Rückblick recht prophetisch. Sein Kernpunkt war, dass in den Medien erfolgreiche Personen immer unabhängiger von den Parteiapparaten werden. Sie personalisieren nicht nur den Wahlkampf, sondern auch die politische Führung, und treten in direkte Kommunikation mit dem Zuschauer/Wähler. Aus heutiger Sicht, im Blick auf Twitter, Facebook und Co., muss man hinzufügen, dass die politische Debatte auch eine **Konkurrenz um die Aufmerksamkeitsspanne** von reiz- und informationsüberfluteten Bürgern geworden ist. Häufig scheint diese Reizüberflutung auch zu ärgerlichen bis wütenden Reaktionen zu führen. Wir werden darauf im Zusammenhang mit der EU zurückkommen.

2 (Nationale) Demokratie als Kampfbegriff

Es ist eine mittlerweile fast banale Beobachtung, dass sich konservative Parteien und Bewegungen mit Geschick der neuen medialen Techniken und agitatorischer Methoden bedienen. Ich habe das einleitend bereits kurz erwähnt.

Ein in diesem Zusammenhang vielleicht unterschätztes Instrument des modernen konservativen Populismus ist der allgegenwärtige und aggressive Gebrauch des Begriffes Demokratie, der in diesen Kreisen zwangsläufig **Demokratie auf nationalstaatlicher** Ebene meint.

Politische und Funktionseliten, arrogante Bildungsbürger, wurzellose Kosmopoliten, Gutmenschen, die Reihe ließe sich fortsetzen, alle diese mehr oder weniger präzisen sozialen Kategorien stehen heute unter dem Verdacht, den **Willen der Mehrheit** zu

ignorieren oder zumindest zu **verformen**. Demokratie, ernst genommen, sollte dieser numerischen Mehrheit der „einfachen“ Bürger die Steuerungshoheit bei Themen wie Einwanderung, Energie- oder Verkehrspolitik zurückgeben. Die Wiederbelebung lange verschütteter Positionen wird so zu einer urdemokratischen Sache. Berechtigte Anliegen der konservativ gestimmten Teile der Bevölkerung werden endlich wieder ernst genommen, der Traum freier individueller Selbstbestimmung wird zur politischen Verheißung.

Gegenläufige Tendenzen wie etwa die (versuchte) Europäisierung der Migrationspolitik oder multilaterale Abkommen zum Klimaschutz können dann leicht als „undemokratische“ Ziele und Methoden desavouiert werden.

Doch ich sollte wohl konkreter auf die Europäische Union eingehen. Die europäische Einigung war in der Tat, nicht nur in der Anfangszeit, ein von politischen Eliten gesteuerter **Top-Down-Prozess**. Können wir uns das kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs anders vorstellen? Man kann sich fragen, ob die Dominanz der Eliten nur der europäischen Einigung zu eigen ist oder nicht vielmehr ein generelles Merkmal repräsentativer Demokratie darstellt, was Bernard Manin eindeutig so sieht. Der Übergang von der Parteien- zur Publikumsdemokratie ist für ihn eine Art Rückkehr zu einem elitäreren System, während die davorliegende Wandlung von der Notablen-demokratie zur Parteiendemokratie als Herstellung einer zumindest teilweisen **Identität von Repräsentanten und Repräsentierten** gesehen werden konnte.

In der heutigen elektronisch verstärkten und beschleunigten Publikumsdemokratie sieht sich die EU spezifischen Herausforderungen gegenüber. Zunächst bleibt eine recht alte Beobachtung noch immer wahr: der **Nationalstaat** verfügt nicht nur über die meisten Ressourcen, um das Alltagsleben der Bürger zu prägen, im Guten wie im Schlechten. Er beansprucht aus verschiedensten Gründen auch ihre Aufmerksamkeit und ihr politisches Wissen und Interesse nahezu exklusiv, wie Philippe Schmitter schon in den 1970er Jahren festgestellt hat.

Bei allen transnationalen Debatten im Laufe der Euro-, Schulden- und Migrationskrisen blieben die wichtigsten **Nachrichtenkanäle national**, und sei es aus sprachlichen Gründen. Frühere Hoffnungen, das Internet ermögliche mehr politische Partizipation und transnationale Diskurse, haben sich nur für ganz bestimmte (elitäre?) Gruppen erfüllt. Im Gegenteil, seit geraumer Zeit werden die **Risiken und Nebenwirkungen anonymer Kommunikationskanäle** und potenter Vervielfältigungsmethoden unangenehm sichtbar. Sie scheinen nach derzeitigem Stand nicht dem transnationalen Austausch über gemeinsame Interessen und Ziele zu helfen, sondern regionale und nationale Positionen und Wahrnehmungen zu verstärken und manchmal auch zu radikalisieren.

3 Formen politischer Repräsentation und die EU

Die wichtigsten Grundtypen der zeitgenössischen Demokratie in Europa und darüber hinaus sind schnell aufgezählt. Auch innerhalb der EU haben wir praktisch **alle Erscheinungsformen** versammelt: Es gibt zentralistische Einheitsstaaten und föderale Systeme, mit allerlei Zwischenstufen regionaler Autonomie, von Frankreich über Italien,

Spanien bis hin zu Österreich, Deutschland und Belgien. Wir kennen präsidentiale und parlamentarische Verfassungen, mit ihren wichtigen Unterschieden in Regierungsbildung und Einfluss des Parlaments. Und wir unterscheiden Instrumente der direkten und indirekten bzw. repräsentativen Demokratie.

Die verschiedenen Anläufe zur Demokratisierung Europas haben sich das **parlamentarische System zum Vorbild** genommen. Allerdings gab es immer wieder kritische Begleitkommentare von wissenschaftlicher Seite, die es für unmöglich erklärten, eine politisch und kulturell so **heterogene Gemeinschaft** wie die EU mit dem Mehrheitsprinzip, ohne angemessene Berücksichtigung der Interessen der Mitgliedsstaaten, zu regieren. Dennoch lassen sich an einigen Stellen der Demokratisierung der EU die Anleihen an parlamentarische Systeme deutlich sehen.

- (1) In den 70er Jahren war die lange Debatte zur Vorbereitung der **direkten Wahlen** zum Europäischen Parlament immer wieder geprägt von der Idee, dass (nur?) direkt gewählte Abgeordnete das Demokratiedefizit der EG mindern könnten. Ein weiterer Diskussionspunkt war die Frage, ob zunächst die **Kompetenzen** des Parlaments erweitert werden müssten, damit die Bürger Interesse am Wahlgang fänden. Letztendlich kam zunächst die Direktwahl, vor dem Hintergrund der zutreffenden Erwartung, dass ein direkt gewähltes Parlament sich rasch größeren Einfluss würde sichern können.
- (2) Bereits gegen Ende der Amtszeit Jacques Delors' schuf der Maastricht-Vertrag die Parallelisierung der Mandatsdauer von Kommission und Parlament, die dann von der ersten Kommission Barroso an vollständig in Kraft war. Hintergrund war natürlich die Vorstellung eines kohärenteren Systems parlamentarischer Regierungskontrolle.
- (3) Das im Lissabonner Vertrag zumindest indirekt angelegte und dann im Vorlauf zu den Wahlen von 2014 entwickelte Modell der europaweiten Spitzenkandidaten orientiert sich offenkundig am parlamentarischen Modus der Wahl des Regierungschefs.

Die Meinungen unter Politologen und Verfassungsrechtlern zu diesen Themen gehen weit auseinander. Manche sehen die EU als ein den USA nicht unähnliches System der geteilten Regierungsgewalt, andere würden gerne direktdemokratische Elemente stärken, wieder andere den nationalen Parlamenten, ob in Form eines Senats oder anderweitig, mehr Mitsprache geben.

Sieht man sich die jüngeren praktischen Schritte der EU, und insbesondere von Parlament und Kommission, in Richtung einer weiteren Demokratisierung der EU an, wird man zu dem Schluss kommen, dass auf der politischen Führungsebene, vielleicht auch mangels überzeugender oder gar bewährter Gegenmodelle, das parlamentarische System weiterhin die Leitschnur bleibt.

Comme annoncé dans l'introduction, la deuxième partie de mon intervention traitera de quelques mesures concrètes que l'Union européenne a pris au cours de son évolution politique et institutionnelle en faveur d'une démocratisation de la construction européenne. Ensuite, je parlerai aussi brièvement de la résistance culturelle et intellectuelle contre cette démocratisation.

1 L'évolution du caractère démocratique de l'Union

Nous avons vu que l'inspiration principale pour la méthode de démocratisation du système politique de l'Union est un système parlementaire. Au début de l'intégration européenne cela a sans doute été explicable par l'expérience que la plupart des politiques des six pays fondateurs avait faite dans leurs systèmes nationaux respectifs. C'est ainsi que dans **l'Assemblée commune** de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1952) ses membres ont déjà parlé à plusieurs reprises de la préparation d'élections directes. Ils avaient également pris la décision symbolique de ne pas se regrouper selon leurs nations d'origine mais selon les familles politique.

De l'autre côté, il est vrai aussi que pendant assez longtemps les textes fondateurs des communautés ne parlaient point de démocratie. Pendant plus de trente ans, les bases juridiques de l'intégration européenne se sont focalisées sur l'état de droit. Walter Hallstein avait souligné maintes fois que la Communauté économique européenne était d'abord une **communauté de droit**. Mais graduellement, la démocratie est devenue un objectif des principaux acteurs politiques, sans pour autant être perçue comme un principe juridique que la Communauté devrait respecter elle-même.

Avec l'article F du traité de l'UE dans sa version de Maastricht, la démocratie s'est faite une place explicite dans les traités il y a près de 40 ans, pas comme fondement de l'Union mais plutôt eu égard aux systèmes des États membres. Il a fallu attendre le traité d'Amsterdam et l'article 6 TUE, précisant que le principe de démocratie s'appliquait également à l'Union. Peu après, le Conseil européen a adopté les Critères de Copenhague, établissant l'obligation pour les pays candidats d'assurer un **ordre démocratique** stable pour pouvoir devenir membre de l'Union. Des dispositions nationales comme l'article 23 de la Loi fondamentale allemande stipulent également que l'Union respecte les principes démocratiques.

En fin, le traité de Lisbonne de 2009 a changé la terminologie pour décrire le système parlementaire de l'Union d'une façon assez radicale. Quoique de valeur davantage symbolique qu'opérationnelle la lettre du traité est sans ambiguïté. Dans son article 10(2) le TUE stipule que

« Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. »

Auparavant, le traité établissant la Communauté européenne parlait encore, dans son article 189, d'un Parlement européen « composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté ».

2 Les éléments essentiels de démocratie parlementaire au niveau européen

Revenons brièvement sur ce qui constitue, selon Peter Mair, les marques fondamentales d'un système de démocratie représentative :

- Les partis proposent des programmes bien distinctes.
- Le leadership politique est recruté et sélectionné par des partis.
- Un parti ou des partis obtiennent le contrôle de l'exécutif par le biais d'élections compétitives.
- Les décisions politiques sont prises par les représentants des partis qui occupent des fonctions gouvernementales.
- L'exécutif est contrôlé par les partis politiques.

Il est donc évident que si l'Union a développé l'ambition d'être elle-même un système démocratique, trois éléments sont essentiels :

- Un **mode d'élection** reflétant véritablement les enjeux politiques du niveau européen.
- Le développement d'un système de **partis politiques** autonome et légitime au niveau européen.
- Une sélection et un **contrôle de l'exécutif** européen par le Parlement européen.

Ces trois points nous montrent que les mécanismes démocratiques et représentatifs au niveau de l'Union existent, mais que leur visibilité et légitimité auprès des citoyens laisse encore beaucoup à désirer. Les idées d'amélioration ne manquent pas, par exemple

- la **fusion des présidences** de la Commission européenne et du Conseil européen ainsi que l'élection directe à ces fonctions;
- la création des **impôts européens** ou d'une armée européenne ;
- l'Européanisation renforcée des élections au Parlement européen ;
- la création d'un **système transnational** de partis politiques.

Depuis l'inauguration de l'Assemblée ad-hoc chargée d'instituer une communauté politique européenne, le droit électoral européen et la création d'un système de représentation politique au niveau européen ont constitué une priorité pour le Parlement européen et ses prédécesseurs. Je n'ai pas la place ici pour parcourir les nombreuses étapes et tentatives de réforme de la part du Parlement européen et la Commission européenne. Force est de constater que certains progrès ont été faits mais que les gouvernements et les partis nationaux ont toujours des difficultés énormes de franchir leurs **lignes rouges**, c'est-à-dire d'abandonner certains aspects de leur pouvoir.

Le parlement a néanmoins insisté dans une résolution récente (novembre 2020) sur le rôle essentiel des partis, des mouvements et des fondations politiques européens dans la mise en place d'un débat politique européen. Il rappelle les partis politiques européens ne peuvent pas participer pleinement aux **campagnes électorales européennes** et qu'ils ne sont pas autorisés à faire campagne lors de **référendums** portant sur des questions européennes. Il propose de renforcer la visibilité des partis et

mouvements politiques européens en apposant leurs noms et logos sur les bulletins de vote, et recommande de les faire figurer également sur tous les supports utilisés dans les campagnes électorales européennes.

Pour terminer ce point, je tiens à souligner très vite une caractéristique du système représentatif européen peu remarqué : la *sélection des candidats* pour les élections au Parlement européen est effectué par les partis nationaux. Il est évident que cette façon de recruter les députés européens peut créer des conflits de loyauté à certains moments de leur carrière.

3 La résistance contre la démocratie européenne

Ma présentation serait incomplète si je ne mentionnais pas rapidement les résistances culturelles et intellectuelles à l'installation d'un vrai système parlementaire de l'Union. Grand nombre d'historiens, politistes et juristes, dans beaucoup de pays membres, ont suivi et suivent encore le très ancien adage de John Stuart Mill, qui a dit en 1861

« Les institutions libres sont presque impossibles dans un pays composé de nationalités différentes, chez un peuple où n'existe pas de **lien sympathique**, surtout si ce peuple lit et parle des langues différentes. L'opinion publique et générale, nécessaire à l'œuvre du **gouvernement représentatif**, n'existe pas. »

Des centaines de monographies et d'articles ainsi que grand nombre de décisions de cours constitutionnelles, tout au moins celles de la cour de **Karlsruhe**, sont des variations sur l'inexistence d'un *demos* européen. Si j'ose dire que la Confoederatio Helvetica pourrait jeter le doute sur Mill et ses disciples, la question restera néanmoins au cœur de la problématique d'une démocratisation renforcée de la gouvernance européenne. À mon avis la résistance des clercs, pour reprendre une formule de Julien Benda, peut être concrétisée par quatre constats :

Premier constat : Il y a une contiguïté entre l'actualité politique – les crises ! – de l'Union et les réflexions scientifiques sur elle. Actuellement nous vivons le retour de l'émotion, de l'identité et de la tradition en tant que sujet de recherche (Hooghe et Marks 2009).

Deuxième constat : depuis le début des années 90, plus précisément dès l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le scepticisme d'une majorité des politistes et juristes par rapport à une intensification de l'intégration européenne augmente. Depuis la crise de 2008-10 ce doute se cristallise autour du concept de la **politisation** : le géant dormant qu'est le grand public s'est rendu compte de l'importance des décisions prises au niveau européen et a réagi avec des changements d'attitudes envers la politique nationale et européenne. Nous devons reconnaître que très souvent ces changements vont dans la direction de l'euroscepticisme et du populisme de tous bords.

Troisième constat : en comparant des œuvres récentes (p.ex. Catherine De Vries 2018) avec l'historiographie des années 80 (p.ex. Alan Milward 1992) on arrive à la conclusion qu'**un cercle se referme** : les auteurs soulignent la diversité économique et culturelle de l'UE et le rôle prédominant des États-nations (le « champ politique primordial », selon Renaud Dehousse 1996).

Quatrième constat: Pour défendre des **initiatives fédéralistes** les sources intellectuelles se font plutôt rares parmi les universitaires et les auteurs. Il y a des exceptions – telles que Ulrike Guérot, Robert Menasse, ou quelques disciples de Jürgen Habermas – mais ce sont des exceptions. Même les auteurs qui sont convaincus qu'un **saut fédéraliste** serait la meilleure solution (comme Philippe Schmitter) ajoutent que ceci est peu réaliste. Il y a un quasi-consensus que les institutions Bruxelloises ne sont pas aptes à contribuer à une telle (r)évolution. Les réactions de l'Union à la pandémie ont peut-être corrigé un peu ces attitudes, mais la mise en œuvre de **nouveaux instruments financiers** sera cruciale pour l'effet institutionnel à long terme.

4 Conclusion

Une confrontation directe des **souverainetés** européenne et nationales pourrait déstabiliser l'Union européenne. Que les États membres sont restés souverains en toute phase de l'évolution de l'Union demeure l'opinion dominante des constitutionnalistes. Le cœur de la « Kompetenz-Kompetenz » des États membres reste intact, comme on le voit au moment de la révision des traités. Il faut vivre avec cette **hétéronomie constitutionnelle**.

À moyen terme, il nous incombe donc d'explorer les possibilités fournies par les traités en vigueur. Le renforcement progressif d'une **deuxième arène pour la compétition des idées et des positionnements politiques**, au niveau européen, a déjà été mentionné plus haut. Certains experts et quelques hommes et femmes politiques partagent cette orientation, mais les risques d'une **politisation** précipitée à l'échelle de l'Union sont sérieux.

Intellectuellement, nous devrions mener un débat tant sur « **le contenu** » que sur « **le contenant** » de la démocratie européenne pour assurer la légitimité démocratique et l'efficacité politique cherchées par l'Union européenne. De l'autre côté, comme Jean Monnet l'a exprimé dans ses mémoires, la coordination entre États membres « est l'expression du pouvoir national, tel qu'il est; elle ne peut le changer, elle ne créera jamais l'unité ». Si la pandémie actuelle sert à quelque chose, c'est illustrer cette observation de Jean Monnet.

Pour terminer, j'aimerais rendre hommage à Friedrich **Dürrenmatt**. Peut-être peu typique pour lui, on lui attribue cet encouragement :

« Man darf nie aufhören, sich die Welt vorzustellen, wie sie am vernünftigsten wäre. »

Je pense que c'est une excellente devise pour le travail politique et même pour l'analyse intellectuelle. Je vous remercie beaucoup pour votre attention.

Erwähnte Autoren / Auteurs mentionnés

Julien Benda, Discours à la nation européenne, Paris 1933

Catherine De Vries, Euroscepticism and the future of Europe, Oxford 2018

Renaud Dehousse, Intégration ou désintégration ? Cinq thèses sur l'incidence de l'intégration européenne sur les structures étatiques, Florence 1996

Liesbet Hooghe/Gary Marks, A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus. British Journal of Political Science 39, 1-23, 2009

Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1920/29

Peter Mair, Ruling the void: The hollowing of Western democracy, London 2013

Bernard Manin, The principles of representative government, Cambridge 1997
(deutsch: Kritik der repräsentativen Demokratie, Berlin 2007)

John Stuart Mill, Considerations on representative government, London 1861

Alan Milward, The European rescue of the nation state, London 1992

Jean Monnet, Mémoires, Paris 1988

Philippe Schmitter, The future of democracy: could it be a matter of scale? Social Research 66 (3), 933-958, 1999