

DIMITRIS-TSATSOS-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE VERFASSUNGSWISSENSCHAFTEN

DIE PARLAMENTARISCHE DEMOKRATIE ALS IDEALE FORM DER POLITISCHEN PARTIZIPATION?

**DEMOKRATISCHE KONTROLLE, TRANSPARENZ
UND DIE ABSTIMMUNGSMODALITÄTEN IM
EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND IN NATIONALEN
PARLAMENTEN DER EU MITGLIEDSTAATEN**

Dr. Izabela Jędrzejowska
Juniorprofessorin, Wirtschaftsuniversität Breslau (Polen)

DTIEV-Online Nr. 2/2013



FernUniversität in Hagen

DTIEV-Online
Hagener Online-Beiträge zu den
Europäischen Verfassungswissenschaften

ISSN: 2192-4228

FernUniversität in Hagen
Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften
58084 Hagen
Tel.: 02331 987-2912
e-mail: DTIEV@Fernuni-Hagen.de
<http://www.fernuni-hagen.de/dtiev>

Die Parlamentarische Demokratie als ideale Form der politischen Partizipation?

Demokratische Kontrolle, Transparenz und die Abstimmungsmodalitäten im Europäischen Parlament und in nationalen Parlamenten der EU Mitgliedstaaten

Izabela Jędrzejowska*

1. Einleitung

Gegenwärtig wird viel über Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise in Europa diskutiert. Die Krise hat Konstruktionsfehler nicht nur der Eurozone, sondern auch der Demokratie auf europäischer Ebene offengelegt. Im Rahmen des aktuellen politischen und akademischen Diskurses zur Reform der europäischen Demokratie wird darauf hingewiesen, dass Europa dauerhaft demokratischer werden muss.

Führt aber die aktuelle Debatte über *die Demokratie in Europa* zu einem Konsens darüber, was man unter diesem Begriff verstehen soll? Geht es hier um die Frage, ob und in welchem Maße die Demokratie auf der europäischen Ebene die Ansprüche erfüllt, die an moderne staatliche Demokratien gestellt werden?

Zur Begriffsbestimmung der Demokratie sagt James Bryce¹ folgendes: „Warum sollte man auf eine Frage der bloßen Terminologie Zeit verwenden? Noch niemand hat eine Formel vorgelegt, die jeden Fall deckt, weil es Regierungen gibt, die „dazwischen“ liegen, die zu volksherrschaftlich sind, um Oligarchien, und kaum volksherrschaftlich genug, um Demokratien genannt zu werden. Können wir auch weder Oligarchie noch Demokratie definieren, so wissen wir doch in der Regel, worum es sich handelt, wenn wir das betreffende Objekt sehen.“

Grenzen des theoretischen Demokratiediskurses gelten auch notwendigerweise für die Demokratie in Europa. Was aber immer wieder betont wird und sich auch *in abstracto* feststel-

* Für zahlreiche Hinweise bin ich Prof. Dr. Peter Schiffauer sehr dankbar.

¹ Bryce J., 1925, *Moderne Demokratien I*, Drei Masken Verlag, München.

len lässt, ist die Tatsache, dass moderne Demokratien ohne direkt gewählte Parlamente undenkbar sind. Dazu merkt der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle an: „Wer die parlamentarische Demokratie für ein Auslaufmodell hält, der irrt.“²

Als demokratisch konstituierte Foren für politische Beratung und Entscheidungsfindung spielen moderne Parlamente eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung und Evolution der repräsentativen Demokratien auf nationaler und europäischer Ebene. In ihrer Zusammensetzung und in ihrem Diskurs spiegeln Parlamente nicht nur den Hintergrund der politischen, sozialen und kulturellen Konfigurationen der jeweiligen Wahlen, sondern sie tragen auch zur Neugestaltung der Sprache und der Rhetorik dieser Konfigurationen bei.³ Diese spezifische *Deutungsmacht*⁴ der Parlamente manifestiert sich vor allem durch ihre legislative Kompetenz.

Daher ist es von größter Bedeutung, dass Parlamente in ihrer Funktionsweise offen und zugänglich bleiben, damit die Bürger ihre politische Autonomie durch chancengleiche Teilnahme an Prozessen der Meinungs- und Willensbildung ausüben können⁵. Zusätzlich zu der legislativen Kompetenz liegt traditionell auch die Haushaltskompetenz und die Kontrolle und Überwachung der Exekutive im Zuständigkeitsbereich der Parlamente. Die Qualität der Arbeitsweise der Parlamente und *grosso modo* des demokratischen Prozesses hängt davon ab, ob und inwieweit die Resultate der parlamentarischen Arbeit die Konvergenzlinien offener, freier und inhaltlich vollständiger Diskurse im Rahmen der jeweiligen Verfassungsordnung widerspiegeln.

2. Untersuchungsgegenstand

Mein Beitrag beruht auf einer in englischer Sprache verfassten Studie zum Thema „Demokratische Kontrolle, Transparenz und die Abstimmungsmodalitäten in nationalen Parlamen-

² Voßkuhle, A., 2012, Über Demokratie in Europa, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 34, S. 7 ff.

³ Vgl. Ilie, C., 2010 European Parliaments under Scrutiny. Discourse strategies and interaction practices, John Benjamins Publishing Company, Amsterdam / Philadelphia, S. 1.

⁴ Patzelt, W. J., Demuth, Ch., Dreischer, S., Messerschmidt, R., Schirmer, R. 2005, Institutionelle Macht. Kategorien ihrer Analyse und Erklärung, in: Patzelt, W. J. (Hrsg.), Parlamente und ihre Macht. Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 38.

⁵ Habermas, J., 1992, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Deutschland: Suhrkamp.

ten der EU Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament.“ Die Studie wurde im Auftrag des Ausschusses für konstitutionelle Fragen von der Fachabteilung für Bürgerrechte und Verfassungsfragen erstellt. Einleitend möchte ich sagen, dass die vorliegende Arbeit nur durch die Unterstützung des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften an der FernUniversität in Hagen möglich wurde. Allen, die mich mit diesem Projekt betraut haben, sei an dieser Stelle sehr herzlich gedankt!

Diese Studie widmet sich unter anderem der Frage, wie und wo die Kommunikation zwischen der Volksvertretung und den Wählern erfolgt. Mit anderen Worten, im Lichte der wachsenden Forderung der Bürgerschaft nach mehr Teilhabe sollten die modernen Parlamente verschiedene zusätzliche Bedingungen erfüllen, um ihre Arbeit in vollem Maße demokratisch legitimierbar und legitimiert zu machen. In Deutschland, wie in vielen Ländern Europas, wird nur das Parlament von der Bevölkerung gewählt und ist damit direkt legitimiert. Ein Wahlakt selbst ist jedoch kein ausreichendes Legitimationsmittel. Insbesondere Transparenz bei den entsprechenden Aktivitäten und Verfahren, Verantwortlichkeit, Beteiligung der Bürger und eine größere Inklusivität – dies sind einige der Dimensionen, die einen Weg zur Erneuerung der parlamentarischen Demokratie eröffnen.

Die entsprechenden Fragen, die den inhaltlichen Rahmen dieser Studie markieren und in diesem Zusammenhang untersucht werden sollen, sind folgende:

- Welche Abstimmungsmethoden werden von Parlamenten verwendet?
- Wer kontrolliert die Ordnungsmäßigkeit des Abstimmungsverfahrens?
- Ob und inwieweit ist der öffentliche Charakter der Debatten und Abstimmungen gewährleistet?
- Können die Wähler überprüfen, was ihre gewählten Vertreter erklärt und wie sie gestimmt haben?

Die Daten, auf denen die Arbeit beruht, wurden von den nationalen Parlamenten, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und im Europäischen Parlament erhoben. Der Datensatz umfasst nicht nur die Arbeitsweise der 28 Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten, sondern auch die einiger nichteuropäischer Staaten, u.a.: Kanada, Israel, Schweiz, Türkei.

Es war nicht Aufgabe dieser Studie, eine erschöpfende Analyse aller Faktoren, die zur demokratischen Kontrolle und Transparenz beitragen, zu präsentieren. Auch wenn der Hauptteil der Studie einen Überblick über die Abstimmungsmodalitäten liefert, war der letztgenannte Zweck nicht *per se* der Untersuchungsgegenstand. Die Analyse zielte vielmehr darauf ab, Informationen über beobachtbare Tendenzen in Bezug auf Verfahrens- und Arbeitsmodalitäten darzustellen, um in dieser Art und Weise zu prüfen, inwieweit die Parlamente ihre demokratische Rolle erfüllen.

3. Parlamente und moderne repräsentative Demokratien

Zunächst noch ein paar Worte der Einführung über die Merkmale der zeitgenössischen repräsentativen Demokratien bevor wir zu den Ergebnissen der Studie kommen.

Aus dem Blickwinkel der Rechtstheorie geht alle (normalerweise Staats-)Gewalt vom Volke aus. Diese Feststellung bedeutet aber nicht, dass die hoheitliche Gewalt unmittelbar durch das Volk ausgeübt werden muss oder kann. Im Gegenteil ist die Ausübung der Staatsgewalt im Namen des Volkes eine Regel, die im Verfassungsrecht ausdrücklich, wenn auch mit Ausnahmen vorgesehen ist (vgl. z.B. Artikel 29 II GG)⁶. Daher ist die Wahl der Abgeordneten und Amtsträger in der repräsentativen Demokratie von höchster Bedeutung.

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 EUV, beruht auch die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie. Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten; die Mitgliedstaaten sind im Europäischen Rat und im Rat von ihrer jeweiligen Exekutive vertreten (Absatz 2). Dieser Doppelcharakter der repräsentativen Demokratie auf EU-Ebene hat bedeutende Folgen im Hinblick auf das transnationale Demokratieprinzip, die im letzten Kapitel kurz erörtert werden. An dieser Stelle soll die Aufmerksamkeit darauf gerichtet werden, worin die Besonderheiten der Repräsentativität der europäischen Entscheidungsorgane bestehen.

⁶ „Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes ergehen durch Bundesgesetz, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf. Die betroffenen Länder sind zu hören.“

Im institutionellen System der Europäischen Union ist der Rat keine reine Staatenkammer.⁷ Auch wenn Artikel 4 Absatz 2 sich zur Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen bekennt, ist das Gewicht der Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten im Rat von ihrer Bevölkerungsgröße abhängig. Artikel 16 Absatz 4 EUV normiert eine doppelte Mehrheit, die ab dem 1. November 2014 anwendbar ist. Für die qualifizierte Mehrheit im Rat wird künftig erforderlich sein „eine Mehrheit von mindestens 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen“.

Spiegelbildlich zum Rat, ist auch die Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im Europäischen Parlament nach der Gliederung der Bevölkerung in Mitgliedstaaten differenziert⁸ und gemäß Artikel 14 Absatz 2 EUV wird sie als „degressiv proportional“ bezeichnet, das heißt, dass die Bürgerinnen und Bürger in jedem Mitgliedstaat mindestens 6, aber nicht mehr als 96 Mitglieder in das Europäische Parlament wählen, wobei umso mehr Stimmen für die Erringung eines Sitzes erforderlich sind, je größer die Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaates ist, unter Einhaltung einer Höchstzahl von insgesamt 750 Abgeordneten, zuzüglich des Präsidenten des Europäischen Parlaments. Parlamente spielen in der Funktionsweise der repräsentativen Demokratien sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene eine zentrale Rolle. Das gilt auch für Formen präsidentieller Demokratien. Parlamente sind einzigartig positioniert, um die Werte der Transparenz und Rechenschaftspflicht der Öffentlichkeit gegenüber umzusetzen. Damit tragen sie zum demokratischen Prozess bei, einschließlich seiner partizipativen Dimension.

In Bezug auf die Unionsebene ist Ausgangspunkt dieser Auffassungen Artikel 10 Absatz 3 des EU-Vertrags demzufolge „[a]lle Bürgerinnen und Bürger das Recht [haben], am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.“ Deshalb bleibt es eine zentrale Aufgabe der nationalen und europäischen Institutionen, ihr Handeln sowohl transparent und für die Bürgerschaft verständlich zu machen, als auch deren Teilnahme an Prozessen der Meinungs- und Willensbildung zu gewährleisten.

⁷ Schiffauer, P., 2013, Die demokratische Grundsätze des Vertrags von Lissabon. Rückkopplungen von der Praxis zur Theorie, in: Brandt, P. (Hrsg.), Perspektiven der Unionsgrundordnung, Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 48.

⁸ Vgl. Ibid.

Eine Studie der Interparlamentarischen Union mit dem Titel *Parliament and Democracy in the twenty-first century*⁹ nennt folgende Merkmale eines „demokratischen“ Parlaments: Repräsentativität, Transparenz, Zugänglichkeit, Rechenschaftspflicht, Leistungsfähigkeit. Ob und in welchem Maße die nationalen Parlamente der EU Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament in ihrem jeweiligen verfassungsrechtlichen Rahmen diesen Anforderungen entsprechen, ist erst noch darzulegen.

Basierend auf einer Analyse der verfügbaren Informationen darüber, wie die Parlamente ihre demokratischen Funktionen in Bezug auf das Verfahren und die Arbeitsmodalitäten wahrnehmen, können einige Beobachtungen und Hypothesen über bestehende Praktiken formuliert werden, die eine Reihe von Argumenten für oder gegen gewisse Initiativen zur Parlamentsreform inspirieren können.

4. Wesentliche Erkenntnisse

Dieses Kapitel befasst sich mit den modernen Parlamenten aus der Perspektive der Transparenz, Zugänglichkeit zu ihren Aktivitäten für die breite Öffentlichkeit und Rechenschaftspflicht ihr gegenüber. Es ist wie folgt gegliedert: Abschnitt 4.1 stellt die wichtigsten Elemente im Hinblick auf die Zugänglichkeit und Qualität der Informationen über die parlamentarischen Verfahren dar. Abschnitt 4.2 beschreibt die grundlegenden Abstimmungsmodalitäten, die in nationalen Parlamenten der EU Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament angewandt werden, und ihre Auswirkungen auf die Transparenz des individuellen Abstimmungsverhaltens. Abschnitt 4.3 beschreibt u.a. die Einzelheiten des Gesetzgebungsverfahrens. Aus der Regelung der Verfahren und dem Ausmaß der Offenheit bei der Ausübung hoheitlicher Gewalt ergeben sich wichtige Informationen über die Durchführung des Transparenzprinzips. Abschließend werden auf der Grundlage der Erkenntnisse dieses Kapitels einige Bemerkungen und Empfehlungen im Hinblick auf den demokratischen Prozess formuliert, die natürlich einer kritischen Diskussion ausgesetzt sind.

⁹ Der volle Titel der Studie heißt: “Parliament and Democracy in the twenty-first century: A guide to good practice”, Inter-Parliamentary Union, 2006, zitiert im World e-Parliament Bericht, 2008.

4.1. Die Politik der Offenheit

Das Demokratieprinzip setzt voraus, dass die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch die Staatsorgane der Politik der Offenheit unterworfen ist. Ohne Transparenz des Handelns der wichtigsten Träger der Staatsgewalt ist die Beteiligung der Öffentlichkeit am demokratischen Leben nicht möglich.

Konkretisiert wird das Transparenzprinzip im parlamentarischen Kontext insbesondere in der Zugänglichkeit und Qualität der Informationen über die Verfahren des (Europäischen) Parlaments, die (Europa)Abgeordneten, der parlamentarischen Verwaltung, den Medien und der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

Der vergleichende Überblick über die Gepflogenheiten in nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten, im Europäischen Parlament sowie in anderen parlamentarischen Kammern ermöglicht die folgenden Beobachtungen:

- Im Prinzip sind Plenarsitzungen des Parlaments immer für die Öffentlichkeit zugänglich. In der Regel reservieren Parlamente eine bestimmte Anzahl von Plätzen (z.B. eine Besuchertribüne) für Besucher, die die Debatte im Plenarsaal verfolgen wollen. Es gibt aber einige Parlamentskammern, die sich das Recht vorbehalten, ausgewählte Themen unter Ausschluss der Öffentlichkeit zur Diskussion zu stellen. Die allgemeine Praxis ist, dass die Parlamente den öffentlichen Charakter ihrer Debatten durch audiovisuelle Aufzeichnung (Webstreaming) und / oder Live- Übertragung im Fernsehen gewährleisten;
- Von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind Ausschusssitzungen entweder für die Öffentlichkeit zugänglich oder sie finden hinter verschlossenen Türen statt. Im Gegensatz dazu ist im Europäischen Parlament, mit Ausnahme der Koordinatoren-Sitzungen, der öffentliche Charakter der Ausschusssitzungen in ähnlicher Weise wie im Falle der Plenarsitzungen die Regel. Nur ausnahmsweise können Ausschüsse entscheiden, eine Sitzung (oder einen Teil einer Sitzung) unter Ausschluss der Öffentlichkeit abzuhalten;
- Die meisten Parlamente setzen moderne Informationstechnologien ein, damit regelmäßig aktualisierte Informationen über parlamentarische Aufgaben auf ihren Web-

seiten zur Verfügung stehen, namentlich bezüglich des Gesetzgebungsverfahrens. In den letzten 15 Jahren waren Parlamente mit wesentlichen Veränderungen und einer Modernisierung der Informations- und Kommunikationstechnologien konfrontiert, die auch in Bezug auf das Verfahren eine bedeutende Rolle spielen (z.B. die Möglichkeit elektronischer Abstimmung). Bemerkenswert ist, dass die modernen Technologien erlauben, die Standards der Rechenschaftspflicht, Transparenz und der demokratischen Beteiligung der Bürger erkennbar zu verbessern. Beispielsweise ermöglichen parlamentarische Webseiten und Webstreaming interessierten Parteien und Bürgern die Verfolgung des Gesetzgebungsverfahrens, die Überprüfung der Stellungnahmen und Erklärungen der Abgeordneten etc.

4.2. Die Abstimmungsmodalitäten und ihre Auswirkungen auf die Transparenz des individuellen Abstimmungsverhaltens der Mitglieder nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments

Das Abstimmungsverfahren, das die meisten Informationen über das individuelle Abstimmungsverhalten übermittelt, ist die namentliche Abstimmung, deren Ergebnisse nicht nur numerisch, sondern auch nominell festgehalten werden.

Die Analyse der in den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten angewandten Abstimmungsregeln zeigt, dass die elektronische Stimmabgabe die bevorzugte (am häufigsten angewandte) Methode ist, wenn namentliche Abstimmung vorgesehen ist. Nur in sechs nationalen Parlamenten der EU Mitgliedstaaten, und zwar in Österreich, Zypern, Deutschland, Griechenland, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich, erfolgt weder bei der namentlichen noch bei anderen Typen der Abstimmung die Stimmabgabe mittels elektronischer Abstimmungsanlagen.¹⁰

Angesichts der Komplexität der Stimmabgabe und der Berechnung des Abstimmungsergebnisses gehört die beobachtete Tendenz zur elektronischen Abstimmung einerseits zu den Dy-

¹⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass auch die obere Kammer des französischen Parlaments (Senat) keine elektronischen Abstimmungen vornimmt. Insgesamt ergibt die Analyse der Daten über die Zweikammersysteme der EU-Mitgliedstaaten jedoch keine erheblichen Unterschiede zwischen den Abstimmungsregeln der zwei Kammern desselben Parlaments.

namiken des Parlamentslebens, die wegen der Verfahrenseffizienz dieser Modalität als normal angesehen werden können. Trotz dieser Tendenz pflegen andererseits manche Parlamente auch ihre traditionellen Abstimmungsmodalitäten. So wird die namentliche Abstimmung nicht nur mittels elektronischer Abstimmungsanlagen durchgeführt, sondern auch unter anderem *viva voce* (verbale Stimmabgabe) oder unter Benutzung amtlicher Stimmzettel oder Stimmkarten mit den Namen der Abgeordneten. Diese Modalitäten werden je nach nationalem Kontext verwendet, auch in Fällen, in denen die Benutzung der elektronischen Abstimmungsanlage aus technischen Gründen nicht möglich ist. Gemäß Artikel 167 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments erfolgt im Falle einer Störung der Abstimmungsanlage die namentliche Abstimmung in alphabetischer Reihenfolge, die mit dem Namen eines durch das Los bestimmten Mitglieds beginnt und mit der Stimmabgabe des Präsidenten schließt.

Übrigens sieht die parlamentarische Geschäftsordnung des österreichischen Parlaments, in dem es derzeit keine Einrichtungen zur elektronischen Stimmabgabe gibt, die Anwendung dieser Abstimmungsmethode vor, falls elektronische Einrichtungen zur künftigen Praxis zur Verfügung stehen sollten. Interessanterweise ist ein entgegengesetztes Phänomen in Griechenland zu beobachten: obwohl eine elektronische Abstimmungsanlage installiert wurde, wird dort nicht elektronisch abgestimmt.

Auch wenn die elektronische Abstimmung – wie oben erwähnt – wegen ihrer reibungslosen und schnellen Durchführung komplexer Abstimmungen mit der Zeit tendenziell zugenommen hat, ist gegenwärtig in vielen nationalen Parlamenten die Abstimmung durch Handzeichen noch vorherrschend (diese Methode wird in 23 von 28 nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten angewandt).¹¹ Auch nach Artikel 165 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments geben die Mitglieder ihre Stimme in der Regel durch Handzeichen ab. Wenn das Abstimmungsergebnis unklar ist, wird es in den meisten Parlamenten (und ihren Ausschüssen, in denen diese Abstimmungsart sogar häufiger ist als im Plenum) durch Benutzung der elektronischen Abstimmungsanlage überprüft.

Bei der Abstimmung durch Handzeichen oder andere Methoden wie z. B. der Stimmabgabe durch Aufstehen oder Sitzenbleiben, wird in der Regel nur das zahlenmäßige Abstimmungs-

¹¹ Mit Ausnahme Dänemarks, Maltas, Portugals, Schwedens und des Vereinigten Königreiches.

ergebnis festgehalten. Dies ist auch bei der elektronischen Abstimmung der Fall, sofern diese nicht als Mittel namentlicher Abstimmung dient. In einigen Mitgliedstaaten, in denen die Handzeichen-Methode bei gleichzeitiger Verwendung der elektronischen Abstimmung angewendet wird, werden die Ergebnisse nominal und numerisch erfasst (dies ist in Polen und Ungarn der Fall). Wenn aber die elektronische Abstimmungsanlage nicht verwendet wird, sind die Parlamente verpflichtet, die öffentliche Kontrolle über den Verlauf und die Korrektheit des Verfahrens und der Abstimmungsergebnisse auf andere Weise zu ermöglichen, insbesondere durch die Verantwortlichkeit der zuständigen Amtsinhaber und Beamten oder durch Erbringung bestimmter Dienstleistungen gegenüber der Öffentlichkeit.

4.3. Gesetzgebungsverfahren und Transparenz

Gemäß Artikel 166 seiner Geschäftsordnung stimmt das Europäische Parlament über einen Vorschlag für einen Rechtsakt in einer einzigen Abstimmung und / oder bei der Schlussabstimmung namentlich ab. In den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten lässt sich allgemein eine Tendenz beobachten, dass Fragen, die nach Auffassung der zuständigen Parlamentsorgane *prima facie* eine erhebliche Transparenz erfordern, einer namentlichen Abstimmung unterworfen werden. Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen kann festgestellt werden, dass zumindest in 20 Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten über wichtige Themen, hauptsächlich bei Gesetzgebungsverfahren, namentlich abgestimmt wird.

Ausgehend von der Tatsache, dass in der Regel die Bürger Adressaten der Rechtsnorm oder von ihr betroffen sind, lässt sich der Gedanke entwickeln, dass es vor allem bei Gesetzgebungsverfahren vorzuziehen wäre, wenn das individuelle Abstimmungsverhalten über die Beschlüsse so transparent wie möglich für die Bürgerschaft festgehalten würde. In diesem Zusammenhang ist es auch gerechtfertigt, eine Empfehlung zu formulieren, dass bei der Beschlussfassung über einen Vorschlag eines Rechtsakts als Mindeststandard bei der Schlussabstimmung namentlich abgestimmt werden sollte.

Die vorgelegte Studie hat auch gezeigt, dass zahlreiche nationale Parlamente im Prinzip die Notwendigkeit erkannt haben, die politischen Positionen der einzelnen Abgeordneten bei Abstimmungen über Rechtsakte transparent zu machen. Bemerkenswert ist, dass die parla-

mentarischen Geschäftsordnungen in der Regel auch eine namentliche Abstimmung vorsehen, wenn dies von einer bestimmten Zahl von Abgeordneten beantragt wird (im Falle des Europäischen Parlaments, muss ein entsprechender Antrag nach Artikel 167 Absatz 1 GO von mindestens 40 Mitgliedern oder von einer Fraktion schriftlich eingereicht werden).

Aus der Perspektive der Wähler und ihrer legitimen partizipativen Ansprüche sind die Vorteile der namentlichen Abstimmung offensichtlich. Die nominale Aufzeichnung der Abstimmungsergebnisse bietet den Bürgern eine Möglichkeit zu überprüfen, wie ihre gewählten Vertreter gestimmt haben. Da politische Funktionen nur auf begrenzte Zeit an Inhaber politischer Mandate delegiert werden, können die Wähler ihre Vertreter bei den folgenden Wahlen zur Rechenschaft ziehen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Ausweitung namentlicher Abstimmungen nicht zur Demokratisierung des Verfahrens beitragen würde. Die in Dänemark befolgten Abstimmungsregeln können als Beispiel für eine weitergehende Transparenz des individuellen Abstimmungsverhaltens dienen, weil dort die namentliche Abstimmung (im Prinzip mittels elektronischer Abstimmungsanlage) die generelle Regel ist.

4.4. Andere nennenswerte Ergebnisse

Es sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die Transparenz des individuellen Abstimmungsverhaltens nicht in allen Fällen in einem positiven Verhältnis zur Freiheit des demokratischen Prozesses steht. Diese Beobachtung ermöglicht auch eine Antwort auf eine früher gestellte Frage.

Erstens steht die geheime Abstimmung natürlich in krassem Gegensatz zur namentlichen Abstimmung. In 7 von 28 nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten¹² wird die geheime Abstimmung nicht angewandt. Wäre es also empfehlenswert, dass auch andere Parlamente dem Beispiel dieser Länder folgen? Im Grunde genommen nicht.

¹² Dies betrifft folgende Länder: Dänemark, Irland, Malta, Schweden, Slowakei, Vereinigtes Königreich und Zypern.

Aus dem Vergleich lässt sich eine klare Tendenz ableiten, dass die geheime Abstimmung normalerweise bei Personalentscheidungen angewandt wird¹³, was im Lichte der Notwendigkeit einer konstruktiven künftigen Zusammenarbeit zwischen der politischen Anhängerschaft und den Gegenspielern eines Kandidaten zu begrüßen ist. Das Problem ist also nicht die Tatsache, dass parlamentarische Geschäftsordnungen die Möglichkeit einer geheimen Abstimmung überhaupt enthalten. Der entscheidende Faktor ist, dass diese Methode nicht zu illegitimen Zwecken gebraucht wird.

Zweitens könnte man argumentieren, dass eine unbegrenzte Transparenz hinsichtlich des individuellen Abstimmungsverhaltens in manchen Fällen dazu führen kann, dass Abgeordnete Gründe der Partei- oder Fraktionsdisziplin gegenüber den eigenen persönlichen Präferenzen privilegieren würden. Mit anderem Worten, während in normativer Hinsicht die (Europa)Abgeordneten die Inhaber eines freien Mandats sind, können namentliche Abstimmungen in praktischer Hinsicht dazu führen, dass in den Abstimmungen überwiegend die politisch-programmatische Linie der Partei oder ihrer Spitze zum Ausdruck gebracht wird. In bestimmten Fällen kann also geringere Transparenz bei den Abstimmungsverfahren es einzelnen Politikern (namentlich einfachen Parteimitgliedern) erleichtern, sich vom Parteiapparat zu befreien und entgegen aller Wahrscheinlichkeit zu mehr innerparteilicher Demokratie beizutragen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Verfahren und die Arbeitsmodalitäten sich je nach dem parlamentarischen Kontext unterscheiden. Trotz dieser Vielfalt ergibt sich weder zwischen den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten noch zwischen der nationalen und der EU-Ebene eine erhebliche Diskrepanz bei der Durchführung des Transparenzprinzips. Die Verschiedenheit der Regelungen, insbesondere im Hinblick auf die traditionellen Abstimmungsverfahren, ist ein natürliches Phänomen, das die Kontinuität der parlamentarischen Geschichte in den jeweiligen Ländern widerspiegelt. Mehr Transparenz bedeutet daher manchmal, aber nicht immer ein demokratischeres Verfahren, und jeder Rückschluss allein auf der Grundlage eines vorschnellen Urteils wäre deutlich zu kurz gegriffen.

Das Konzept der Zugänglichkeit eines Parlaments für Bürger ist allerdings noch viel umfassender als der Zugang zu seinen Arbeiten und Dokumenten. Genauer gesagt, ist es der Aspekt

¹³ Gemäß Artikel 105 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments wird bei der Wahl des Präsidenten der Kommission geheim abgestimmt.

einer aktiven Beteiligung der Bürger (von unten nach oben) an den politischen Entscheidungsprozessen, der bis heute nur eingeschränkte Aufmerksamkeit genießt - trotz seiner Eignung zur Förderung der Teilnahme einer breiten Öffentlichkeit am demokratischen Leben (z. B. durch ihre Beteiligung an prälegislativen Prozessen oder das Experimentieren mit neuen Formen der interaktiven Kommunikation mit den Bürgern). Interessant ist in diesem Zusammenhang die parlamentarische Dimension, die der Europäischen Bürgerinitiative durch die Bestimmung in der Verordnung Nr. 211/20117 gegeben wurde, wonach für jede erfolgreiche Initiative im Europäischen Parlament eine Anhörung organisiert werden muss.

5. Elemente für eine weitere Untersuchung

Die vergleichende Analyse der Arbeitsweise moderner Parlamente lässt die Schlussfolgerung zu, dass im Bereich der aktiven Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene Verbesserungen denkbar sind.

Insbesondere wegen ihrer supranationalen Natur ist die Unionsebene besonders deutlich vom Problem der Bürgerferne betroffen. Zusätzlich zeigt die Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise Konstruktionsfehler der Demokratie auf europäischer Ebene. Im Rahmen des Krisenmanagements hat der Europäische Rat der Notwendigkeit europäischer Entscheidungsfindung entsprochen, was dazu geführt hat, dass die Entscheidungen zunehmend intransparent und undemokratisch (d.h. unter Ausschluss der Öffentlichkeit) getroffen wurden. Damit nahm das Vertrauen in das politische Handeln und in den europäischen Integrationsprozess insgesamt noch weiter ab.

Die letzte Bemerkung führt uns zurück zu unserer Ausgangsfrage, ob und in welchem Maße die Demokratie auf der europäischen Ebene die Ansprüche erfüllt, die an moderne staatliche Demokratien gestellt werden. Diese Frage reicht weit über den Rahmen dieser Untersuchung hinaus und erlaubt es nicht, an dieser Stelle mehr als anfängliche Überlegungen zu entwickeln. Jedenfalls bedarf der Prüfung, ob und (wenn ja) welche legitimatorische Wirkung die verstärkte Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bei der demokratischen Legitimation der Unionsgrundordnung hat. Mit anderen Worten: Kann duale par-

lamentarische Demokratie¹⁴ im europäischen Verfassungskontext ein entsprechendes Gegenmittel zum Intergouvernementalismus und eine Quelle direkter demokratischer Legitimation werden?

Erstens ist allein mit einer einfachen Aufwertung der Rolle nationaler Parlamente in den EU-Gesetzgebungsverfahren die europäische Demokratie natürlich noch nicht vollständig verwirklicht. Trotzdem ist ihre Einbindung ein positiver Schritt, um Wege aus dem Dilemma unzureichender Generierung von Legitimation auf nationaler Ebene zu finden.

Zweitens stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob es gerechtfertigt ist, wenn bezweifelt wird, dass eine „Demokratisierung“ der Europäischen Union dadurch bewirkt wurde, dass dem direkt gewählten EU-Parlament eine angemessene Rolle in den Entscheidungsprozessen verliehen wurde.

Es ist eine Tatsache, dass das Europäische Parlament nicht dem klassischen parlamentarischen Muster entspricht, wo die Politik und ihre Auswirkungen im Streit zwischen der Regierung und der Opposition oder zwischen den Mehrheits- und Minderheitspositionen für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar werden. Das verringert natürlich die Transparenz des politischen Handelns. Außerdem ist das Europäische Parlament nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts strukturell kein repräsentatives Organ der Unionsbürger, weil dessen degressiv proportionale Zusammensetzung das Prinzip der politischen Gleichheit durchbricht.¹⁵

Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass das Bundesverfassungsgericht selbst im Lissabon-Urteil berücksichtigt, dass derartige Ungleichgewichte in föderalen Staaten für die zweite Kammer des Parlaments toleriert werden (z.B. im deutschen Bundesrat). Erwähnenswert ist auch die Tatsache, dass der Grundsatz des gleichen Wahlrechts teilweise durch die Errichtung einer politischen Hürde für Parlamentswahlen (beispielsweise die 5% Sperrklausel bei der Wahl zum Sejm in Polen und bei der Bundestagswahl in Deutschland) unterhöhlt wird. Auch garantierte Sitzkontingente in Parlamenten für bestimmte Volksgruppen, die z.B. nationalen Minderheiten eine Mindestrepräsentation gewährleisten, sind dem Wahlrecht

¹⁴ Haratsch, A., 2013, Die duale parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union – Zur Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bei der demokratischen Legitimation der Unionsgrundordnung –, in: Brandt, P. (Hrsg.) Perspektiven der Unionsgrundordnung, Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 19 ff.

¹⁵ Lissabon-Urteil, BVerG, 2BvE 2/08 vom 30.6.2009, 286 f.

durchaus nicht fremd.¹⁶ Da schließlich die Europäische Union eine Union der *Völker* Europas ist, sollte für ihre repräsentative Demokratie ein gleiches Wahlrecht nicht zwingend gefordert werden.¹⁷ Im Gegenteil, durch den normativen Gehalt des Vertrags von Lissabon wird der Gleichheitsgrundsatz „in doppelter Weise modifiziert, in der Bürgervertretung zugunsten der Repräsentation der Bürger kleinerer Staaten und in der Staatenvertretung zugunsten der bevölkerungsreicheren Staaten.“¹⁸

Wie einleitend bereits erwähnt, können wir Demokratie nur als Gebilde verstehen, dessen Bedeutung von Kontexten abhängt. Auf Unionsebene muss das Demokratiedefizit noch genauer identifiziert und gegebenenfalls durch weitere Reformen überwunden werden. Um auf das Europäische Parlament zurückzukommen: indem das Bundesverfassungsgericht sich vor allem auf die Mehrheitsentscheidung als Inbegriff des Demokratieprinzips¹⁹ konzentriert, lässt es einen entsprechenden, bei demokratischen Wahlen zu beobachtenden Aspekt außer Acht, nämlich die niedrige Beteiligung bei den Europawahlen und ihre rückläufige Tendenz.

Nach Meinung von Jürgen Habermas kann das Demokratieprinzip nur durch Implementierung gleicher Kommunikations- und Teilnahmerechte im Gesetzgebungsverfahren verwirklicht werden.²⁰ Die institutionelle Konstruktion der Europäischen Union (deren Funktionsweise nicht auf dem Modell reiner Mehrheitsentscheidungen basiert) fördert eine Kultur der Mediation und Konsensfindung, die sich dem von Habermas vorgeschlagenen diskurstheoretischen Verständnis der Demokratie nähert und somit alternative Methoden der Legitimationsgenerierung für die supranationalen Entscheidungsträger bietet.²¹

Bei den in diesem Zusammenhang diskutierten Vorschlägen handelt sich nicht unbedingt um direkte Wahlen und Volksabstimmungen, sondern viel mehr um partizipative Einrichtungen, die eine weitgehende Beteiligung und Mitwirkung der Bürger Europas in Fragen der EU-

¹⁶ Haratsch, 2013, (Anm. 14), S. 26.

¹⁷ Pernice, I., in: Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., Tübingen 2006, Art. 23 Rn. 54, zitiert von Haratsch, A. (Anm. 14), S. 25.

¹⁸ Schiffauer, 2013, (Anm. 7), S. 50.

¹⁹ In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu berücksichtigen, dass zu den Grundsätzen der Demokratie nicht nur die kollektive, sondern auch die individuelle Selbstbestimmung gehört. Wäre das Gegenteil der Fall, so entstünde für das politische System die echte Gefahr einer Diktatur der Mehrheit.

²⁰ Habermas, J., 1992, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Deutschland: Suhrkamp.

²¹ So zutreffend Weiler, J. H. H., 2012, In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration, *Journal of European Integration*, Vol. 34, Nr 7, S. 825-841; vgl. auch Lindgren, K.-O., & Persson, Th., 2010, Input and output legitimacy: synergy or trade-off? Empirical evidence from an EU survey, *Journal of European Public Policy*, 17(4), S. 449-467.

Politik erlauben würden. Es besteht daher Raum für Innovationen hinsichtlich der Inklusivität und Responsivität der EU-Politik, deren vermehrte Personalisierung zusätzliche Wählermotivation erzeugen könnte²², die für die moderne Demokratie unverzichtbar ist. Außerdem könnte politische Mobilisierung außerhalb der politischen Parteien vielleicht hilfreich sein, um dem Problem des Verlusts an Glaubwürdigkeit der Politik etwas beizukommen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit solche Verbesserungen im Zusammenhang mit den bevorstehenden Europawahlen des Jahres 2014 verwirklicht werden.

Referenzen

Bryce, James, 1925, *Moderne Demokratien I*, Drei Masken Verlag, München.

Habermas, Jürgen, 1992, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Deutschland: Suhrkamp.

Haratsch, Andreas, 2013, *Die duale parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union – Zur Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bei der demokratischen Legitimation der Unionsgrundordnung –*, in: Brandt, P. (Hrsg.) *Perspektiven der Unionsgrundordnung*, Berliner Wissenschafts-Verlag.

Ilie, Cornelia, 2010, *European Parliaments under Scrutiny. Discourse strategies and interaction practices*, John Benjamins Publishing Company, Amsterdam / Philadelphia.

Inter-Parliamentary Union, 2006, *Parliament and Democracy in the twenty-first century: A guide to good practice* (http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf).

Lindgren, Karl-Oskar, Persson, Thomas, 2010, *Input and output legitimacy: synergy or trade-off? Empirical evidence from an EU survey*, in: *Journal of European Public Policy*, 17:4, S. 449-467.

²² Vgl. dazu Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2013 über verbesserte praktische Vorkehrungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2014 (2013/2102(INI)).

Patzelt, Werner J.; Demuth, Christian; Dreischer, Stephan; Messerschmidt, Romy; Schirmer, Roland, 2005, Institutionelle Macht. Kategorien ihrer Analyse und Erklärung, in: Patzelt, W. J. (Hrsg.), Parlamente und ihre Macht. Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Pernice, Ingolf, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. Tübingen 2006, Art. 23 Rn. 54.

Schiffauer, Peter, 2013, Die demokratische Grundsätze des Vertrags von Lissabon. Rückkopplungen on der Praxis zur Theorie, in: Brandt, P. (Hrsg.) Perspektiven der Unionsgrundordnung, Berliner Wissenschafts-Verlag.

Voßkuhle, Andreas, 2012, Über Demokratie in Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 34, S. 7 ff.

Weiler, Joseph H. H., 2012, In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration, in: Journal of European Integration, Vol. 34, Nr. 7, S. 825-841.