



Der Fall der Europäischen Union

Von Andreas Nölke | 17.10.2020

Selbst wenn die kühnsten Träume der Integrationisten zur Stärkung der demokratischen Elemente der Europäischen Union einstmals wahr werden sollten, bleibt da noch ein gravierendes Demokratie-Handicap: die Größe der EU.

Nach der Wahl zum Europäischen Parlament und der Neubesetzung der Führungspositionen in der Europäischen Union wird im Herbst dieses Jahres die Diskussion zu den mittelfristigen Perspektiven der Europäischen Union fortgesetzt. In diesem Kontext wird es auch wieder Vorschläge zur Stärkung der demokratischen Elemente der europäischen Ebene geben, etwa in Bezug auf die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes. Solche Vorschläge werden regelmäßig von überzeugten Integrationisten formuliert, beispielsweise von Ulrike Guérot oder Jürgen Habermas. Skeptische Kontrahenten auf der Linken wie [Fritz Scharpf](#) betonen dagegen nicht nur den strukturell wirtschaftsliberalen Charakter

der Europäischen Union, sondern auch deren eingeschränkt demokratischen Charakter.

Dabei besteht durchaus ein recht breiter Konsens, dass die Demokratie auf europäischer Ebene derzeit weniger ausgeprägt ist als auf nationaler Ebene. Im Vordergrund entsprechender Argumente stehen beispielsweise die weitaus geringeren Kompetenzen des Europäischen Parlamentes (kein Recht auf Gesetzgebungsinitiative, keine Wahl der „europäischen Regierung“) und die weitaus geringere Wahlbeteiligung auf europäischer Ebene. Hinzu kommt die Tatsache, dass Wahlen zum Europäischen Parlament nach wie vor „second-order national elections“ sind, also in erster Linie von der nationalen Politik bestimmt und kaum von einer europäischen Öffentlichkeit oder EU-Themen getragen werden.

Integrationisten halten diesen Einwänden entgegen, dass man sie mittelfristig durch eine Stärkung der entsprechenden Kompetenzen des Europäischen Parlamentes wahrscheinlich aushebeln könne. Das ist grundsätzlich richtig, auch wenn solche Reformen – von der Aussichtslosigkeit ihrer Realisierung angesichts der derzeitigen Haltung der meisten europäischen Gesellschaften zur EU mal ganz abgesehen – weitere grundlegende Probleme des mangelhaft demokratischen Charakters der EU nicht aufheben werden. Dazu gehört insbesondere die in den Verträgen quasi-konstitutionell eingeschriebene wirtschaftsliberale Ausrichtung der Union und die ungleiche Gewichtung der Stimmen der Wahlberechtigten. Die Stimmen eines Wählers oder einer Wählerin in Staaten wie Malta oder Luxemburg genießen deutlich mehr Gewicht bei der Wahl zum Europäischen Parlament als Stimmen einer deutschen Wählerin oder eines deutschen Wählers.

Dirk Jörke hat unlängst im [Makroskop-Magazin](#) auf ein weiteres fundamentales Problem hingewiesen, das die grundsätzliche Demokratisierbarkeit der Europäischen Union in Frage stellt. Im Mittelpunkt seines Argumentes, das auf einem kürzlich in der Edition Suhrkamp erschienenen [Band](#) beruht, steht das schwierige Verhältnis zwischen der Größe des Gemeinwesens und einer funktionierenden Demokratie. Jörke versammelt in seinem Beitrag wie in seinem Buch eine Unzahl von Beobachtungen zum schwierigen Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Größen, von der Ideengeschichte der politischen Philosophie bis hin zur aktuellen Verfassung der Europäischen Union. Aus seiner Sicht steht die Größe der EU ihrer Demokratisierbarkeit im Wege.

Angestoßen von Jörkes außerordentlich anregender Intervention stellt sich die Herausforderung, wie man das Verhältnis zwischen Größe und Demokratie systematisch bestimmen kann. Ergänzend zu Jörkes Ausführungen soll das nachfolgend in zwei Schritten näher diskutiert werden. Einerseits unter Rückgriff auf den Klassiker von Robert Alan Dahl und Edward R. Tufte („Size and Democracy“, Stanford University Press) aus dem Jahr 1973 und andererseits auf die empirische Literatur, die auf dieser bahnbrechenden Studie aufbaut. Abschließend stellt sich die Frage, was das für die Demokratisierbarkeit der EU bedeutet.

Dahl und Tufte operationalisieren zunächst ihre beiden zentralen Konzepte. Die Größe von Gemeinwesen lässt sich auf verschiedene Art und Weisen bestimmen, beispielsweise über deren Fläche, die Bevölkerungsdichte, absolut oder relativ zu anderen Staaten, oder auch durch die Bevölkerungszahl des jeweiligen Gemeinwesens. Auf der Seite der Demokratie unterscheiden Dahl und Tufte zwei Aspekte, die beide gegeben sein müssen, um von einer funktionierenden Demokratie zu sprechen: einerseits eine aktive Beteiligung der Bürger am politischen Prozess, und andererseits eine Fähigkeit der entsprechenden Gemeinwesen, den damit bestimmten Willen der Bürger auch umsetzen zu können.

Ausgehend von dieser Operationalisierung diskutieren Dahl und Tufte systematisch das Verhältnis zwischen Größe und Demokratie. In Bezug auf die Bürgerbeteiligung verweisen sie zunächst zugunsten kleinerer Gemeinwesen darauf, dass bei diesen die Stimme des oder der Einzelnen mehr zählt, die Elitenkontrolle leichter ist und die soziale Abweichung der Eliten ebenfalls geringer ist, diese sich also weniger leicht von ihren Wählerinnen und Wählern entfremden. Zugunsten größerer Gemeinwesen ist hier nur einzuwenden, dass bei diesen die Wahrscheinlichkeit eines Elitenwettbewerbs, also eines Systems von „checks and balances“ größer ist.

Ein zweiter kausaler Mechanismus verläuft über die größere Komplexität und Diversität – beispielsweise sozioökonomisch oder kulturell. Auch sie geht mit großen politischen Einheiten einher und muss ebenfalls in Bezug auf die Möglichkeit erfolgreicher Bürgerbeteiligung diskutiert werden. Hier heben Dahl und Tufte hervor, dass eine vergrößerte Diversität Bürgerbeteiligung insbesondere dadurch verringert, dass der Konformitätsdruck in heterogenen politischen Gemeinschaften weniger ausgeprägt ist. In vergleichsweise homogenen politischen Gemeinschaften werden Menschen zum Wählen schon

alleine dadurch angestoßen, da sie wissen, dass ihre Freunde und Nachbarn ebenfalls wählen gehen. Weiterhin verringert eine ausgeprägte Komplexität Bürgerbeteiligung auch wegen der Undurchschaubarkeit des politischen Prozesses. Positiv ist großen Gemeinwesen aus der Sicht der Autoren zuzurechnen, dass eine größere Diversität die Gefahr schwerer sozialer Konflikte verringert. So gäbe es beispielsweise keine dominierende soziale Gruppe, die Minderheiten ihre Normen aufdrücken könne. Ein Vorzug größerer politischer Einheiten in Bezug auf Demokratie sei schließlich aus dieser Perspektive die höhere Umsetzungskapazität, da große Einheiten über mehr finanzielle und personelle Ressourcen sowie tendenziell über eine höhere Autonomie verfügen.

Ausgehend von dieser klassischen Studie hat sich in den letzten 45 Jahren ein größeres empirisches Forschungsprogramm zur Frage des Verhältnisses von Größe und Demokratie etabliert. Neben einem kleineren Strang von Studien zu Mikrostaaten steht dabei insbesondere der Vergleich der Funktionsweise der Demokratie in großen und kleinen Gebietskörperschaften (beispielsweise Kommunen oder Regionalverwaltungen) im Vordergrund. Diese empirische Forschung bestätigt nicht nur jene Hypothesen von Dahl und Tufte, die auf ein schwieriges Verhältnis von großen Einheiten und Demokratie hinweisen, sondern intensiviert die entsprechenden Vermutungen anhand empirischer Befunde.

Studien zur Demokratie in lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zeigen, dass geringere Größe – bei ansonsten gleichen Bedingungen – zu einer deutlich höheren Wahlbeteiligung führt sowie zu einer stärkeren politischen Beteiligung generell. Weiterhin sind kleinere Gebietskörperschaften *ceteris paribus* dadurch gekennzeichnet, dass eine stärkere politische Beteiligung stattfindet und eine größere Zufriedenheit mit den Leistungen der politischen Repräsentanten wahrgenommen wird. Im Gegensatz zur Vermutung von Dahl und Tufte werden schließlich die Repräsentanten kleinerer politischer Einheiten als einflussreicher wahrgenommen, obwohl ja eigentlich größere Einheiten über mehr Ressourcen und Autonomie verfügen sollten.

Was sind die Implikationen dieser Überlegungen für die Frage nach einer Demokratisierbarkeit der Europäischen Union? Häufig wird ja darauf verwiesen, dass zwar die Funktionsweise der Demokratie auf europäischer Ebene derzeit noch nicht zufriedenstellend sei, aber die einzelnen Nationalstaaten über eine wesentlich geringere Problemlösungsfähigkeit verfügen und daher inzwischen überholt seien. Die Beobachtung, dass die Bürger in kleineren politischen

Einheiten ihre Repräsentanten eher als einflussreich und problemlösend wahrnehmen als in größeren Einheiten, widerspricht diesem Argument.

Besonders gravierend wird dieser Befund allerdings unter Einbeziehung einer weiteren Beobachtung. Die Europäische Union ist derzeit nicht nur durch eine – im Vergleich zum Nationalstaat – viel geringere Bürgerbeteiligung gekennzeichnet, sondern leidet seit einigen Jahren gleichzeitig auch unter massiven Defiziten im Bereich der Umsetzungskapazität. Zu nennen sind hier beispielsweise die Finanzkrise, die Eurokrise, die Ukraine Krise, der Brexit, die Migrationskrise oder auch der begrenzte Beitrag der Europäischen Union zur Lösung des Klimaproblems.

Entgegen der Hoffnungen der Integrationisten, dass die strukturellen Nachteile der EU im Bereich der Bürgerbeteiligung durch ihre Umsetzungskapazität und ihren Einfluss kompensiert werden können, verweisen diese Erfahrungen eher auf die Machtlosigkeit der EU in Bezug auf die Lösung der dringendsten Fragen unserer Zeit. Die Bilanz der Nationalstaaten ist hier oftmals nicht viel positiver, aber dort funktioniert wenigstens die Bürgerbeteiligung besser.

Die Überlegungen von Jörke sowie die Befunde des von Dahl und Tufte angestoßenen Forschungsprogramms lassen vermuten, dass der Demokratisierbarkeit der Europäischen Union strukturell enge Grenzen gesetzt sind. Will man dem Plädoyer der Integrationisten folgend unbedingt die europäische Ebene stärken, kann das realistisch nur unter Verzicht auf demokratische Gestaltungsmöglichkeiten erfolgen. Das mögliche Plus an Demokratie auf europäischer Ebene wird das Minus an Demokratie auf nationaler Ebene nicht kompensieren. Dass solche Vorschläge in der aktuellen Situation ein hervorragendes Förderprogramm für den Rechtspopulismus darstellen würden, muss kaum erwähnt werden.