

Positionspapier der Vereinigung ehemaliger Abgeordneter des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments für das Kolloquium der Europäischen Assoziation am 18.10.08 in Athen

Dieses Papier (die englische Fassung folgt auf S. 5) wurde unter Berücksichtigung der Anregungen, die eine kleine Studiengruppe unserer Vereinigung am 6. Februar 2008 gegeben hatte, von Koordinator Prof. Uwe Holtz erstellt und aufgrund der Ergebnisse des Studientages der Deutschen Vereinigung am 23. April in Berlin verfasst.)

I. Herausforderungen und Chancen für die Demokratie in Europa

1. Globalisierung und internationales Finanzkapital, Klimawandel, Armut und sich verschärfende soziale Ungleichheiten in Europa und der übrigen Welt (s. beispielsweise die jüngsten Hungerrevolten), Pandemien, demographische Veränderungen, neue Sicherheitsrisiken durch Terrorismus, unsichere Energiequellen und zerfallende Staaten wie auch das Erfordernis der transatlantischen Kooperation und die Behauptung der europäischen Wertesysteme – dies sind die Herausforderungen, denen sich Europa im 21. Jahrhundert ausgesetzt sieht. Zu den wichtigsten Werten der europäischen Wertesysteme zählen Demokratie, Freiheit und Frieden, Vielfalt und Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität.

2. EuropäerInnen erwarten von ihren Staaten und vor allem von der EU, dass diese Probleme, die auch Herausforderungen für die Demokratie darstellen, aufgegriffen werden. Dabei erfahren sie, dass die Politik meist sehr langsam auf neue Herausforderungen reagiert und Regierungen oft die Kompetenzen der Parlamente eindämmen. Die demokratische “Malaise” – sie äußert sich in einer jüngsten Umfrage u.a. darin, dass nur 60 Prozent der Deutschen Vertrauen in das demokratische System haben – stellt eine reale Bedrohung dar, zugleich bietet sie jedoch auch Möglichkeiten für neue Formen der politischen Repräsentation und Partizipation und damit auch für politische Legitimation.

3. Die Politik wie auch die ParlamentarierInnen sollten adäquate Antworten auf jene politische und demokratische Malaise geben, der sich Europa und seine Völker ausgesetzt sehen und die im Wesentlichen zurückzuführen ist auf (i) den Prozess der Globalisierung, (ii) den weitverbreiteten Eindruck, dass „das Recht eines jeden Menschen, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen“ (Universelle Demokratie-Erklärung, IPU 1997), noch lange nicht realisiert ist, (iii) die Entfremdung zwischen den Akteuren auf EU-Ebene und weiten Kreisen der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten, (iv) die zunehmende Interdependenz zwischen den Medien und der Politik sowie die „Medialisierung“ des Politischen.

II. Der Entwurf des Verfassungsvertrages und der Reformvertrag von Lissabon

4. Abraham Lincolns Definition von 1863 „Demokratie ist Regierung des Volkes durch das Volk für das Volk“ ist immer noch gültig. Die IPU, die die Demokratie als ein weltweit anerkanntes Ideal und Ziel und auch als das einzige politische System charakterisiert, das zur Selbstkorrektur fähig ist, fordert zu Recht die Partizipation des Einzelnen an demokratischen Prozessen und am öffentlichen Leben.

5. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats sprach sich im November 2007 dafür aus, die traditionellen Systeme der repräsentativen Demokratie in einem größeren Maße um Beteiligungsrechte der BürgerInnen zu erweitern, Elemente der direkten Demokratie ins Auge

zu fassen (u.a. Initiierung von Referenden und Gesetzesinitiativen) und die Integration und Lernfähigkeit unserer Gesellschaften zu erhöhen. Die Versammlung unterstützt die Partizipation von Nichtregierungsorganisationen an den Tätigkeiten des Europarats als ein wesentliches Element eines zivilgesellschaftlichen Beitrags zu Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit demokratischen Regierens.

6. Der Entwurf des Verfassungsvertrages der EU plädierte dafür, die repräsentative Demokratie durch Elemente der partizipativen Demokratie zu ergänzen. Der (Reform-)Vertrag von Lissabon (Dezember 2007) ändert die bestehenden EU- und EG-Verträge, basiert auf dem Verfassungsvertrag und will einen Rahmen und die Instrumente dafür schaffen, künftige Herausforderungen besser bewältigen und auf die Bedürfnisse der Bürger gezielter eingehen zu können. Der Reformvertrag schafft ein demokratischeres und transparenteres Europa mit einer gestärkten Rolle für das Europäische Parlament und seine Abgeordneten, die von den Bürgern der EU-Mitgliedstaaten gewählt und legitimiert sind und zusammen mit dem Rat die Zwei-Kammer-Legislative bilden. Er gibt den BürgerInnen ein größeres Mitspracherecht.

7. Gemäß dem Reformvertrag können Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Neben dieser Bürgerpartizipation sieht der Vertrag auch vor, dass die Organe der Union den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit geben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Zudem werden die Organe dazu angehalten, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen.

III. Pro und Contra

8. Drei verschiedene Basiskonzepte von Demokratie lassen sich unterscheiden. Sie können auf einem Kontinuum abgebildet werden, das von einer minimalistischen bis zur maximalistischen Variante reicht (von der rein repräsentativen bis zur partizipativen oder sogar direkten Demokratie) und durch die drei Teile der Lincoln'schen Definition gekennzeichnet ist.

9. Einige Pro-Argumente: Partizipative Demokratie gibt allen, die betroffen sind („stakeholders“), ein Mitspracherecht; sie fördert das Interesse der BürgerInnen an Politik und Demokratie und bringt Initiativen und Themen nach vorne, die durch die gewählten Repräsentanten vernachlässigt oder sogar vergessen werden. Contra: Partizipative Demokratie ist offen für die Usurpation von Macht durch Nichtgewählte, für Verdrehungen durch die Medien sowie für demagogische und populistische Verführungen. Deutschland kennt auf nationaler Ebene keine Referenden oder Volksinitiativen. Mitgliedstaaten der Europäischen Assoziation mögen über breitere Erfahrungen verfügen.

IV. Reformvorschläge

10. Partizipation ist das wirkliche Herz der Demokratie-Idee, und Bürgerinnen und Bürger, die demokratischen Werten verpflichtet und sich ihrer bürgerlichen Pflichten bewusst sind und sich politisch engagieren sind das Lebensblut jedes demokratischen Systems (Ministerrat des Europarats, 2001).

11. Unseres Erachtens muss die Demokratie in all ihren Formen (repräsentativ, partizipativ oder direkt einschl. der Mischformen) gestärkt werden wie auch gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln („good governance“) und die Rechenschaftspflichtigkeit, Transparenz und Effizienz der Institutionen. Der repräsentativ-plus-partizipative Typus von Demokratie scheint eine adäquate Antwort auf die demokratische Malaise zu sein.

12. Partizipative Demokratie ergänzt und stärkt die repräsentative Demokratie: politische Entscheidungen sind zuallererst durch den Gesetzgeber legitimiert, d.h. durch gewählte Abgeordnete. Sie ist allerdings eine notwendige Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Selbstverständlich sind alle bereits in einigen Ländern gut funktionierenden Formen von Bürgerbeteiligung einschl. der elektronischen und direkten Demokratie zu begrüßen – und auch in anderen Ländern ggf. anzuwenden.

13. Änderungen der formalen Spielregeln der Demokratie allein werden die „Malaise“ nicht beseitigen. Es kommt auch darauf, Politikinhalt zu verändern und z. B. auf die soziale Balance zu achten, wie sie in einer Reihe von Programmen der EU bereits zum Ausdruck kommt. Die europäischen Länder wie auch supranationale, intergouvernementale und nichtstaatliche Organisationen und Akteure sollten alles daran setzen, die positiven Effekte der Globalisierung zu maximieren und ihre negativen Effekte zu minimieren – sich orientierend an einer internationalen sozialen und ökologischen Marktwirtschaft, basierend auf der Millenniumserklärung und ihren Zielen, dem „Global Compact“ der UNO, den betreffenden ILO-Abkommen, der Universellen Demokratie-Erklärung der IPU, den internationalen Menschenrechtspakten und der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Europäischen Sozialcharta, die u.a. die Bedeutung der Gewerkschaften unterstreicht, den multilateralen Umweltabkommen und den OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen.

14. Parlamente müssen ein größeres Mitspracherecht in globalen Fragen erhalten: das Europäische Parlament sollte das Recht erhalten, wichtige internationale Verträge (z.B. imWTO-Bereich) zu revidieren; die Parlamentarische Versammlung des Europarats sollte von ihren bereits bestehenden „Überwachungsmöglichkeiten“ gegenüber der Osteuropabank und der OECD besseren Gebrauch machen; eine Parlamentarische Versammlung der VN sollte geschaffen werden.

15. Nationale Parlamente, das Europäische Parlament und internationale parlamentarische Versammlungen (wie Europarat, NATO, OSZE oder Mittelmeer) müssen ihre Funktionen erfüllen, ihre Arbeit und Ziele besser kommunizieren und sich einer besseren Interaktion mit Bürgern öffnen. Unsinnige Doppelarbeit muss vermieden werden. Idealerweise sollten Parlamente alle sechs Funktionen machtvoller Parlamente erfüllen: Repräsentation, Gesetzgebung, Budget und Finanzen, Kontrolle, Wahlfunktion und außenpolitische Mitwirkung.

16. Begrüßenswerterweise stärkt der Lissabonner Vertrag die Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente und ergänzt die repräsentative Demokratie um Elemente der partizipativen Demokratie. Die bürgerschaftliche Partizipation findet offenkundig innerhalb der repräsentativen Demokratie statt, aber dann scheint der Vertrag zusätzlich einen anderen Typus von Partizipation zu erlauben, nämlich die Partizipation repräsentativer Institutionen – hier bedarf es noch der Klärung, jedenfalls müssen solche Institutionen demokratisch strukturiert und transparent sein.

17. Trotz der Fortschritte fehlen im Lissabonner Vertrag einige Elemente eines Systems von gegenseitigen Kontrollen und partiellen Gleichgewichten („checks and balances“):

(i) Die EU-Mitgliedstaaten verlieren einerseits gewollt an Boden, gewinnen aber auch andererseits an politischen Gestaltungsmöglichkeiten, vor allem auf internationaler Ebene; die

Aussagen über Subsidiarität und Proportionalität verdienen eine strikte Beachtung und ein Frühwarnsystem, das den nationalen Parlamenten rechtzeitiges Handeln erlaubt.

(ii) Weder das Parlament (die Kammer der Völker) noch der Rat (Kammer der MinisterInnen, die Mitgliedstaaten repräsentierend – diese zweite Kammer sollte nicht durch Senatoren ersetzt werden) haben das Gesetzesinitiativrecht; dies sollte unter Beachtung eines ausreichenden Quorums korrigiert werden.

(iii) Generell ist eine bessere Darstellung der EU-Politik nach außen nötig. Die Öffentlichkeit muss regelmäßig über Positionen und das Abstimmungsverhalten ihrer Abgeordneten und Regierungen informiert werden – das Internet macht es möglich, und die Medien sollten zumindest über wichtige Fragen informieren.

(iv) Es ist ein demokratischen Prinzipien Hohn sprechender Anachronismus, dass die Verhandlungen und Abstimmungen über Gesetzesakte des Rates z. B. vertraulich sind; dies wird sich mit dem Inkrafttreten von Lissabon ändern.

(v) Lissabon erweitert zwar die Bürgerpartizipation, aber die Lissabon-Bestimmungen über die Bürgerinitiative befriedigen nicht. Es sollte klar sein, dass bei Erfolg einer solchen Initiative sich sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament mit der Angelegenheit befassen und eine begründete Entscheidung fällen müssen. Referenden bzw. verbindliche Volksentscheide werden zurzeit abgelehnt; zunächst gilt es, Erfahrungen mit dem Instrument der Bürgerinitiative zu sammeln.

18. Wir begrüßen den Code der guten Praxis bei Referenden, von der Venedig-Kommission 2007 angenommen, als ein bedeutendes Instrument, um die Demokratie zu stärken. Der Code sollte durch Europas Staaten unterstützt werden und eine möglichst hohe Sichtbarkeit erhalten. Beispiele guter Praxis sollten den europäischen Staaten zur Nachahmung empfohlen werden.

19. Einerseits beklagen wir die Simplifizierung und Dramatisierung politischer Sachverhalte in den Medien und sogar die Ersetzung politischer Parteien durch die Festlegung der politischen Tagesordnung und das Schaffen und Auswählen politischer Führer; andererseits geben die Restriktionen gegenüber den Medien oder bestimmten Journalisten Anlass zu großer Sorge. Der Europarat sollte einen spezifischen Mechanismus zur Überwachung der Meinungs- und Pressefreiheit in allen Europaratsstaaten schaffen.

20. Wenn Politik und politische Institutionen die menschliche Entwicklung fördern und die Freiheit und Würde aller Menschen sichern sollen, muss die Demokratie ausgeweitet und vertieft werden. (UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung, 2002)

Finalized contribution of the German Association of Former MPs to the
Colloquy of the European Association in Athens on the theme
“Representative and participatory democracy”

This position paper underwent the following process: The German Association set up a working group with Professor Holtz as coordinator with the task to prepare its contribution to the Colloquy in Athens (October 18). The working group met on February 6, debated the theme on the basis of relevant documents issued or adopted by the IPU, the Council of Europe and the EU as well as of reflections by our Austrian Bureau members. The deliberations, proposals and questions were resumed in a paper and sent as a first contribution to the European Association.

On April 23, the German Association met in Berlin in a seminar together with the Austrian Bureau member Fritz Koenig. In the light of the deliberations and proposals of this seminar, this position paper was written and represents our finalized contribution to the Colloquy in Athens. (Changes in comparison with the first contribution are in bold.)

I. Challenges and opportunities

1. Globalisation and the international financial capital; climate change; poverty and sharpening social inequalities (**see for example the recent hunger revolts**); pandemics, demographic shifts; new security threats by terrorism, insecure energy source and failing states as well as the need for transatlantic cooperation and the assertion of our values - these are the challenges facing Europe and world in the 21st century. **Democracy, freedom and peace, diversity and tolerance, justice and solidarity rank among the most important values.**

2. Europeans look at their states and in particular at the EU to address these challenges which pose problems to our democracy, too. They experience that – very often – there is no rapid reaction able to meet the challenges and that governments delimit the competences of parliaments. The “democratic malaise” –**a new poll finds only 60 per cent of the Germans have confidence in the democratic system** - constitutes real threats to the democratic process, it also represents opportunities for new forms of political representation and participation, and therefore for political legitimation.

3. Politics and parliamentarians should give adequate answers to the political and democratic malaise which Europe and its peoples are facing mainly due to (i) uncontrolled globalization, (ii) the widespread impression that “the right of everyone to take part in the management of public affairs” (“Universal Declaration on Democracy” – IPU 1997) is far from being realized in particular on the international level, (iii) the alienation between the EU actors and broad sectors of the population, (iv) the increasing interdependence between the media and politics and the “medialization of politics”.

II. The draft Constitutional Treaty and the Lisbon (Reform) Treaty respectively

4. Abraham Lincoln’s definition still is striking: “Democracy is the government of the people, by the people, and for the people” (1863). The IPU, characterising democracy as und universally recognised ideal as well as a goal and as the only political system that has the capacity for self-correction, asks for individual participation in democratic processes and public life.

5. In November 2007, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (CoE) recommended consideration should be given to introducing elements of direct democracy such as the right to ask for a referendum or propose legislative initiative which have to be carefully designed in order to make democracy more representative and to increase the integration and learning capacities of our countries and societies. The Assembly supports the participation of NGOs in COE activities as an essential element of civil society's contribution to the transparency and accountability of democratic governance.

6. The draft Constitutional Treaty of the EU was aware of the fact that representative democracy should be complimented by elements of a participatory democracy. The (Reform) Treaty of Lisbon (December 2007) amends the current EU and EC treaties, is based on the Constitutional Treaty and will provide the Union with the framework and tools necessary to meet future challenges and to respond to citizens' demands. It provides for a more democratic and transparent Europe, with a strengthened role for the European Parliament with its MPs, elected and legitimised by the citizens of the EU member states (which forms together with the Council the bi-cameral legislature) and national parliaments, and more opportunities for citizens to have their voices heard.

7. According to the Lisbon Treaty, "not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties." Besides this kind of citizens' participation Lisbon allows the participation of representative associations: "The institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action. The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society."

III. "Pros" and "cons"

8. We may perceive three different basic concepts of democracy. They can be placed on a continuum ranging from minimalist to maximalist variants of democracy (from the purely representative democracy to the participatory or even direct democracy) and can be described by the three parts of Lincoln's definition of democracy.

9. Some "pro" arguments: Participatory democracy could give a say to all the stakeholders, enhance the citizens' interest in politics and democracy, push forward initiatives and issues neglected or not sufficiently covered by the elected representatives. "Contra": Participatory democracy is open to power-grabbing by the unelected, to media distortions, to demagogic and populist persuasions. *However, Germany practically doesn't know referendums or popular initiatives at a national level. **European Association member countries may have broader experiences.***

IV. Reform proposals

10. Participation of citizens is at the very heart of the idea of democracy, and citizens committed to democratic values, mindful of their civic duties and who become involved in political activity are the lifeblood of any democratic system (Council of Europe's Committee of Ministers, 2001).

11. In our view, democracy in all its forms – representative, participatory or direct – including the mixed ones has to be strengthened and good governance incl. the fight against corruption, accountability **and efficiency** of all institutions **as well as** transparency be enhanced. The representative-plus-participatory type of democracy holding a medium-ranking position seems to be an adequate answer to the democratic malaise.

12. Participatory democracy **complements and strengthens** representative democracy: decision-making remains first and foremost legitimised by the legislator, i.e. the elected MPs. It is an indispensable complement of representative democracy. However, all forms of more citizen participation including e-democracy or direct democracy, already in operation and well functioning in certain European countries, are welcomed and could be taken into consideration in other countries.

13. **Changes of the formal democratic rules alone will not overcome the “malaise”. Policy changes are needed, and the social balance must be respected as already proven by a range of EU programmes.** The European countries as well as supranational, intergovernmental and non-state organizations and actors should strive to maximize the positive effects and to minimize the negative effects of globalization by setting the framework conditions, taking as orientation an “international social and ecological market economy” based i.a. on the Millennium Declaration and its MDGs, the UN Global Compact, the pertinent ILO agreements, the IPU Universal Declaration on Democracy, the International Covenants and the European Convention on Human Rights, the European Social Charter underlying i.a. the relevance of free trade unions, multilateral environment agreements, and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises

14. Parliaments must have a greater say in global issues; for instance: the European Parliament should have the right to review important international treaties (WTO); the already existing Parliamentary Assembly of the Council of Europe debates, reports and resolutions on the activities of the OECD and the EBRD shall be better used as parliamentary watchdogs to these institutions; a UN Parliamentary Assembly should be developed.

15. National parliaments, the European Parliament and international Parliamentary Assemblies (like Council of Europe, NATO, OSCE or Mediterranean) must fulfill their functions, better communicate their work and intentions, and be open for a better interaction with citizens. Senseless duplication of work must be avoided. They should strive to fulfill *idealiter* all the six key functions essential for powerful parliaments: Representative, legislative, financial, oversight, elective, and international.

16. We welcome that the Lisbon (Reform) Treaty strengthens the role of the European Parliament and the national parliaments. It is aware of the fact that representative democracy should be complimented by elements of a participatory democracy. Citizens' participation obviously takes place within representative democracy; but then it seems to allow another type of participation, that of representative associations. Clarification is needed; in any case these associations must have democratic structures and practice transparency.

17. In spite of the progresses the Lisbon Treaty is missing **some** elements of a system of checks and balances:

(i) **On the one hand**, EU member states risk losing ground – **deliberately**; **on the other, they are winning opportunities shaping policies, above all on an international level**. The subsidiarity and proportionality provisions in the Lisbon Treaty and its pertinent Protocol need a thorough observance and an early functioning warning system which enables national parliaments to act in time.

(ii) Neither the Parliament (peoples' chamber) nor the Council (chamber of ministers representing the member states – **this chamber should not be replaced by elected senators**) have the right to initiate laws. This must be corrected – however, a **really** sufficient quorum should be reached.

(iii) **Generally spoken, the EU needs a better outreach policy and visibility**. The citizens and the public must be regularly informed on the positions and votes taken by their MPs and government representatives (the internet makes it possible – the media should deliver this information at least on important topics).

(iv) It is an anachronism deriding democratic principles that **deliberations and votes on draft legislative acts** in the Council are **confidential**; with the entering into force of the Lisbon Treaty, the Council has – as the European Parliament has been doing it since its creation – to meet in public when it deliberates and votes on a draft legislative act.

(v) Lisbon expands the opportunities for citizen participation; however, **the provisions for the European Citizens' Initiative are not satisfactory. It should imperative that a successful initiative requires deliberations and well founded decisions both by the Commission and the Parliament. For the time being referenda or binding popular votes are not accepted; first it is necessary to gain experiences with the instrument of the Citizens' Initiative**.

18. We welcome the “Code of Good Practice on Referendums”, adopted by the Venice Commission in March 2007, as an important instrument to reinforce democracy. The Code should be endorsed by the European states and given the highest visibility and compliance with its provisions. Examples of good practice should be recommended to the European states.

19. On the one hand, we deplore simplification and dramatisation of media presentations of the issues at stake and even the replacement of political parties by setting the political agenda; on the other, restrictions imposed on independent media and sanctions inflicted on journalists raise major concern. The Council of Europe should establish a specific mechanism to monitor freedom of expression and of the media, which would follow and examine the situation in all Council of Europe member states.

20. For politics and political institutions to promote sustainable human development and safeguard the freedom and dignity of all people, democracy must widen and deepen (UNDP, Human Development Report, 2002).