

Demokratieprobleme in der Europäischen Union?

Das Votum der Iren gegen den Vertrag von Lissabon wirft viele Fragen auf. Was sind die Motive der „Nein-Sager“? Haben die Iren stellvertretend für eine schweigende Mehrheit in der EU gehandelt? Sind es die Inhalte des Vertrages, die Unbehagen erzeugen oder ist es die fehlende Beteiligung der Bürger in den Mitgliedstaaten? Hat die Europäische Union ein gravierendes Demokratieproblem? Welche Handlungsoptionen gibt es für die Regierenden und welche sollten gewählt werden?

Jürgen Neyer

Europa als Res Publica – Wider die Dominanz der Exekutiven in der Europäischen Union

Die Europäische Union steht für eine historisch einmalige Erfolgsgeschichte. Sie hat wesentlich zur Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich beigetragen und damit eine Phase des Friedens und der Stabilität in Europa eingeleitet, die von vielen als die Konkretisierung des Kant'schen Ewigen Friedens betrachtet wird. Der Integrationsprozess hat einen grundlegenden Paradigmenwechsel im Selbstverständnis der europäischen Nationalstaaten bewirkt. Der Staat in Europa hat sich von einem militaristischen und nur sich selbst verantwortlich empfindenden Nationalstaat zu einem rechtlich verpflichteten und demokratisch konsolidierten Mitgliedstaat gewandelt. Die Vereinigung des Kontinents unter einem gemeinsamen politischen und rechtlichen Dach und die Verbindlichkeit eines gemeinsamen Wertekanons wäre ebenfalls so heute nicht zu beobachten, wenn es die EU nicht gegeben hätte.

Trotz dieser unbestreitbaren historischen Errungenschaften ist der Ruf der EU heute alles andere als

gut. Sie gilt als technokratisch und demokratieforn und viele sich als kritisch verstehende Bürger meinen heute, es gehöre zum guten Ton, dass man „gegen die EU“ ist. Warum hat Europa einen so schlechten Ruf bekommen? Warum werden seine Stärken und Leistungen so wenig und seine Defekte so massiv wahrgenommen? Und was müsste getan werden, um die Bürger Europas mit dem Integrationsprojekt wieder zu versöhnen?

Grundlegende Probleme der EU

Seit dem Vertrag von Maastricht und der Aufnahme der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Justizpolitik in den Kompetenzkatalog der EU findet eine schleichende Integration der mitgliedstaatlichen Exekutiven statt. In immer weiteren Bereichen bilden sich interadministrative formale oder informelle Gremien, die mitgliedstaatliche Politiken koordinieren, miteinander abgleichen, harmonisieren oder als Vorstufe hierzu erstmal nur Informationen austauschen. Beispiele hierfür finden sich in der Terrorismusbekämpfung,

der Migrationspolitik, der militärisch-politischen Koordination und vielen anderen politisch sensiblen Bereichen. Der von Wolfgang Wessels eingeführte Begriff der „Fusionsbürokratie“¹ schießt zwar sicherlich über das Ziel hinaus, weil er den politischen Charakter europäischer Verhandlungen unterbewertet. Er benennt gleichzeitig aber zu Recht die immer engere Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Exekutiven und Verwaltungsstellen.

Die im Lissaboner Vertrag vorgesehene sogenannte Passerelle-Klausel dürfte diesen Prozess der interadministrativen Politikgestaltung noch weiter befördern. Die Klausel räumt den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten – also den nationalen Exekutiven, nicht den nationalen Parlamenten – das Recht ein, EU-Zuständigkeiten, für die das Erfordernis der Einstimmigkeit gilt, in Zuständigkeiten mit Mehrheitsentscheidungen umzuwandeln. Die Exekutive wird damit

¹ W. Wessels: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen 2000.

ermächtigt, sich eigenständig und ohne dass das nationale Parlament zustimmen muss, eine weiter erhöhte Handlungskompetenz zu genehmigen. Mit der schleichenden intergouvernementalen Integration geht eine ganze Reihe konkreter Probleme für die europäische Demokratie einher.

Problem 1: Dominanz der mitgliedstaatlichen Exekutiven

Das Europäische Parlament ist selbst im Mitentscheidungsverfahren kein vollwertiger Gesetzgeber. Es hat kein Recht zur Initiierung von Rechtsakten und keine formale Agenda-Setzungskompetenz; seine Kompetenzen bleiben im Kern auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie Randbereiche der Innen- und Justizpolitik beschränkt, während es in allen Fragen der inneren und äußeren Sicherheit außen vor bleibt. Von den eigentlich demokratiesensiblen Bereichen ist das demokratischste aller Organe der EU ausgeschlossen. Der Rat tagt zudem noch immer grundsätzlich hinter verschlossenen Türen und damit im Widerspruch zu dem eigentlich selbstverständlichen Prinzip, dass die Bürger immer dann das Recht haben müssen, legislativen Beschlussfassungen zu folgen, wenn verbindliche Rechtsakte beschlossen werden.

Die vergleichsweise geringe Rolle des Europäischen Parlamentes wird zudem schon seit den späten achtziger Jahren durch den Ausbau des intergouvernementalen Ausschusswesens (die sogenannte „Komitologie“) weiter eingegrenzt. Seitdem werden Richtlinien oft nur noch als materiell entleerte „Rahmenrichtlinien“ beschlossen und die brisanten Detailfragen in inter-administrativen Ausschüssen und damit zumeist ohne parlamentarische Kontrolle behandelt.

Problem 2: EU verstößt gegen das Prinzip der Gewaltenteilung

Auch der Vertrag von Lissabon ändert nichts daran, dass Minister und deren Abteilungsleiter in ihren jeweiligen Hauptstädten das Flugzeug als Mitglieder der Exekutive besteigen und es in Brüssel als Mitglieder der Legislative wieder verlassen. Angesichts der Dominanz der Exekutiven im europäischen politischen Prozess sowie des hiermit einhergehenden schwindenden Einflusses des Bundestags auf die in Deutschland geltende Gesetzgebung stellten der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog und der Direktor des Centrums für

Europäische Politik (CEP) Lüder Gerken kürzlich die Frage, „ob man die Bundesrepublik Deutschland überhaupt noch uneingeschränkt als eine parlamentarische Demokratie bezeichnen kann“.² Die Gewaltenteilung als grundlegendes, konstituierendes Prinzip der verfassungsmäßigen Ordnung Deutschlands sei „für große Teile der für uns geltenden Gesetzgebung aufgehoben“.

Der ehemalige Vorsitzende der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) Klaus Dieter Wolf sieht hier das Wirken einer „neuen Staatsräson“ am Werk: Regierungen nutzen bewusst die europäische Ebene, um Politiken zu realisieren, die innerstaatlich nicht mehrheitsfähig wären.³ Die Exekutivlastigkeit der EU ist Wolf zufolge nicht ein Betriebsunfall konstitutionellen Experimentalismus, sondern der bewusste Versuch, den gouvernementalen Handlungsspielraum auszudehnen und die Einflussmöglichkeiten des Parlamentes und nicht-staatlicher Akteure zurückzudrängen.

Ganz ähnlich wiesen auch Herzog und Gerken auf die gouvernementale Praxis des „über die Bande“ Spielens hin: „Ein nationales Ministerium, etwa das deutsche Bundesumweltministerium, das ein Regulierungsvorhaben auf nationaler Ebene nicht durchsetzen kann – weil zum Beispiel der deutsche Arbeitsminister Widerstand leistet oder es im Bundestag nicht mehrheitsfähig wäre –, „ermutigt“ die zuständige Generaldirektion in der Europäischen Kommission diskret, dieses Vorhaben EU-weit

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Jürgen Neyer, 42, lehrt Politikwissenschaft und Sozialwissenschaft an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder.

Dr. iur. Jörg Philipp Terhechte, 33, ist Wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre, Abteilung Europäisches Gemeinschaftsrecht, an der Universität Hamburg und zur Zeit Visiting Fellow am Institute for European and Comparative Law, University of Oxford.

Prof. Dr. Roland Vaubel, 60, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

Prof. Dr. Horst Tomann, 68, hatte die Jean Monnet Professur für Europäische Wirtschaftspolitik am Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte der Freien Universität Berlin inne und ist mittlerweile emeritiert.

² L. Gerken, R. Herzog: Europa entmachtet uns und unsere Vertreter, in: Die Welt vom 13.1.2007.

³ K. D. Wolf: Die neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden 2000.

zu verwirklichen. In Brüssel trifft dies ... meist auf ausgeprägte Bereitwilligkeit. Das EU-Vorhaben durchläuft dann den üblichen Gesetzgebungsprozess. Am Ende entscheidet der Ministerrat darüber. In dem Sitz(t) aber im Regelfall genau dasjenige Ministerium, das den Vorschlag überhaupt erst angestoßen hat“. Auch der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes Hans-Jürgen Papier sieht hier das Problem, dass sich „manches innerstaatlich schwierige Projekt ... so über die europäische Bande verwirklichen (ließ, JN), um unliebsamen nationalen Diskussionen zu entgehen.“⁴

Problem 3: Europäischer Paternalismus

Fast alle großen europäischen Projekte der Vergangenheit wie die Umsetzung des Binnenmarktes, die Einführung des Euro, die Osterweiterung und der Ausbau der sicherheitspolitischen Dimension der EU wurden an der Öffentlichkeit vorbei betrieben und als objektiv notwendige Maßnahmen vertreten, die keine öffentliche Kritik duldeten. Keines dieser Projekte war das Ergebnis einer breiteren gesellschaftlichen Nachfrage, die an die Politik adressiert wurde. Die großen Integrationsprojekte wurden vielmehr in paternalistischer Willkür an den Brüsseler Verhandlungstischen entworfen und dann den europäischen Völkern als historische Notwendigkeit verkauft.

Es hat ebenfalls in den letzten Dekaden keine effektive Nachfrage nach einer Fortentwicklung der EU im Rahmen der vorgeschlagenen Vertragsveränderungen gegeben. Die meisten Bürger wissen auch heute weder, was im geltenden Ver-

trag von Nizza noch was im Vertrag von Lissabon überhaupt steht. „Die Bürger spüren den Paternalismus. Sie sollen wieder einmal etwas ratifizieren, dass sie nicht verstehen“, kritisierte Jürgen Habermas jüngst völlig zu Recht in Reaktion auf das ablehnende irische Referendum.⁵ Mit der europäischen Praxis des wohlmeinenden Paternalismus wird das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der Bestimmung des Gehaltes von Politik von den Füßen auf den Kopf gestellt: nicht mehr die Gesellschaft bestimmt in der EU über den Inhalt von Politik, sondern die Politik verselbständigt sich immer weiter von ihrer gesellschaftlichen Basis.⁶

Dass die Bürger sich dieses Vorgehen nicht gefallen lassen und dann, wenn sie denn mal gefragt werden, protestieren, stellt eben gerade kein „Problem“ dar, wie es der französische Präsident und Vorsitzende des Europäischen Rates Nicolas Sarkozy bezeichnet. Dieser Protest gibt vielmehr Grund zur Hoffnung, dass die europäischen Bürger die republikanischen Wurzeln der Demokratie noch nicht völlig vergessen haben.

Problem 4: Ungenügende Korrekturen

Die europäischen Staats- und Regierungschefs sind sich der Kritik an der EU wohl bewusst. Sie haben sich daher im Vertrag von Lissabon auf ein „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ geeinigt, dass die Exekutivlastigkeit der EU zu korrigieren beabsichtigt. Das Protokoll benennt neue Informationspflichten der Kommission und des Rates gegenüber den Par-

lamenten sowie vom Europäischen Parlament und Rat gemeinsam noch näher zu konkretisierende Kontrollrechte bezüglich der Arbeit von Eurojust und Europol.

Auch gibt es einen neuen Mechanismus, der es den nationalen Parlamenten erlauben soll, die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu überprüfen. Hierzu müssen allerdings ein Drittel aller nationalen Parlamente innerhalb von acht Wochen eine entsprechende Begründung formulieren und dem betroffenen Organ (Kommission, Europäisches Parlament, Gruppe von Mitgliedstaaten usw.) zukommen lassen. Das Organ ist letztlich aber frei, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ganz zu verwerfen. Erreicht die Anzahl der parlamentarischen Stellungnahmen mindestens die Hälfte der den Parlamenten zugewiesenen Stimmen und entscheidet sich die Kommission nach der Prüfung mit einer entsprechenden Begründung an dem Vorschlag festzuhalten, werden die Stellungnahmen der Parlamente und der Kommission dem Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) vorgelegt. Dieser muss vor Abschluss der ersten Lesung prüfen, ob der Gesetzesvorschlag in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip ist und kann mit 55% der Stimmen im Rat bzw. einer Mehrheit im Europäischen Parlament entscheiden, das Vorhaben zu verwerfen.

Das ganze Verfahren ist offensichtlich viel zu schwach formuliert, um eine effektive Kontrolle zu erlauben. Letztlich entscheiden der Rat bzw. die Kommission darüber, ob sie ihre Kompetenzen überschritten haben oder nicht. Eine unabhängige Prüfung (etwa durch den Europäischen Gerichtshof, EuGH) findet nicht statt.

⁴ H.-J. Papier: Europas neue Nüchternheit: Der Vertrag von Lissabon, Vortrag in der Humboldt-Universität am 21. Februar 2008.

⁵ J. Habermas: Ein Lob den Iren, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.6.2008.

⁶ Vgl. hierzu auch J. Neyer: Die halbierte Gerechtigkeit in der Europäischen Union, in: Leviathan, 35. Jg., 2007, H. 1, S. 30-46.

Es ist zudem mehr als fraglich, welches nationale Parlament überhaupt die Arbeitskapazitäten hat, um innerhalb der vorgegebenen acht Wochen mehr als eine sehr punktuelle Überprüfung durchführen zu können. Die zusätzliche Anforderung, dass sich in diesem Zeitraum dann auch noch ein Drittel oder gar die Hälfte aller nationalen Parlamente miteinander auf eine gemeinsame Begründung abstimmen sollen, dürfte vollends illusorisch sein. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes Papier hält es daher für „faktisch ausgeschlossen, eine individuelle und qualifizierte Subsidiaritätsprüfung zu gewährleisten“. Auch erste Testläufe des Verfahrens im Rahmen von COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) zeigen deutlich, dass das ganze Verfahren keine effektive Kontrolle bringt, sondern lediglich zu einer Selbstbeschäftigung der Parlamente führen wird. Am exekutiven Bias der EU wird es jedenfalls sicherlich nichts ändern.

Der exekutive Bias der EU ist nichts grundlegend Neues. Schon immer war die EU im Kern ein intergouvernementales Regime mit beschränkten demokratischen Gehalten. Neu ist allerdings, dass mit dem Vertrag von Lissabon die sektorale Beschränkung der Union auf vornehmlich wirtschaftsrelevante Gegenstände aufgehoben wird. Mit den neuen Zuständigkeiten für die innere Sicherheit und die Strafverfolgung sowie der Vergemeinschaftung der Innen- und Justizpolitik dringt die Europäische Union nunmehr in Kerngebiete demokratischer nationalstaatlicher Politik vor. Hinzu kommt, dass der Lissabon-Vertrag zu einer weitgehenden Entmachtung des Bundesverfassungsgerichtes und der

Geltungsbereich des deutschen Grundgesetzes führt. In einer dem Vertrag angefügten Erklärung heißt es, dass „die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht ... Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten“ haben. Die Erklärung beinhaltet zudem ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates, in dem dieser Vorrang noch einmal betont und auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes verwiesen wird, in dem dieser den EU-Vertrag als eine „autonome Rechtsquelle“ beschreibt, der „keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können“.⁷ Damit reklamiert der Vertrag von Lissabon Vorrang auch gegenüber dem Grundgesetz sowie allen anderen mitgliedstaatlichen Verfassungen. Es ist daher völlig zutreffend, wenn der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes den Vertrag von Lissabon als eine „grundlegende Umgestaltung der Architektur des europäischen Hauses“ bezeichnet. Eine Umgestaltung, die vor dem Hintergrund der exekutiven Dominanz in der EU demokratie-rechtlich nicht überzeugen kann. Mit einer Demokratie oder gar einer gesellschaftlich gelebten Res Publica hätte die Europäische Union nach Lissabon wenig gemeinsam.

Was tun?

Mit dem nunmehr erstmalig vertraglich kodifizierten Vorrang des Europarechts vor dem nationalen (Verfassung-)Recht muss sich der Lissaboner Vertrag demokratischen Anforderungen stellen, die weit über diejenigen der Vergangenheit liegen. Die beschriebenen institutionellen Defekte sind dann genauso wenig akzeptabel wie der Umstand, dass individuelle Grundrechte in der EU einen nur nachge-

⁷ Erklärung zum Vorrang (Nr. 17), Amtsblatt der EU, 17.12.2007, C 306/256, S. 256.

ordneten Status haben, der nicht am Anfang des Vertrages, sondern in einem bloß angehängten und eigenständigen Protokoll kodifiziert ist. Das Grundrechtsverständnis des Lissaboner Vertrags ist zudem vergleichsweise stark an den vier Grundfreiheiten ausgerichtet und in weiten Teilen unterhalb des Grundrechtstandards des Grundgesetzes.

Die besondere Schwierigkeit des Umgehens mit diesen Defekten liegt darin, dass sich immer mehr die Gewissheit durchsetzt, dass die EU auch auf absehbare Zeit keine realistische Chance hat, den Kriterien demokratischen und gewaltenteiligen Regierens nachzukommen. Seit dem Vertrag von Maastricht hat sich unter den Mitgliedstaaten eine tiefe Skepsis gegenüber einer Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche und damit der Vorbedingung für einen nachhaltigen Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes durchgesetzt. Mit der Osterweiterung um inzwischen zehn Staaten, die ihre Unabhängigkeit und Souveränität gerade erst aus den Händen Moskaus zurück erhalten haben, ist die Bereitschaft zu derartigen Systemtransformationen auf längere Zeit blockiert.

Die besondere Herausforderung der Gestaltung Europas liegt heute darin, den interexekutiven Paternalismus zu überwinden und das europäische Projekt als eine Res Publica neu zu gründen, ohne aber den Weg einer weiteren Vergemeinschaftung zu gehen. Europa braucht vielmehr einen innovativen Zugang, der den konstruktiven politischen Streit und den offenen Diskurs der Bürger an die Stelle der abgewirtschafteten Technokratie stellt. Damit zukünftige Bürgervoten nicht immer wieder zu einer

Misstrauenserklärung gegen einen paternalistisch-technokratischen Integrationsprozess insgesamt werden, braucht die Europäische Union eine auf Dauer gestellte öffentliche Auseinandersetzung über ihre Ziele und Inhalte.

Wie aber lässt sich diese konstruktive Auseinandersetzung in die EU importieren? Hier kann die Europäische Union von den Mitgliedstaaten lernen: Die mitgliedstaatlichen Demokratien haben sich in der Vergangenheit gerade deswegen als eine außerordentlich stabile und legitime Form der Gestaltung politischer Ordnung erwiesen, weil sie der kritischen Opposition gegen spezifische Politiken einen prominenten Platz im politischen System eingeräumt haben. Die Permanenz von gleichzeitig kritischer und konstruktiv eingebundener Opposition ist eines der wichtigsten Erfolgsre-

zepte der Demokratie. Die alltägliche Kritik und Rechtfertigung im Parlament, in den Medien und über Regierungserklärungen hat die außerordentlich wichtige Funktion, dass sich die Opposition an einzelnen Politiken abarbeiten kann und sich damit nicht gegen das System als solches wenden muss. In der Europäischen Union aber fehlt genau diese Alltäglichkeit der institutionalisierten Auseinandersetzung mit Kritik.

Eine zentrale politische Forderung muss daher heute lauten, die europäischen Institutionen zu politisieren. Hierzu gehören zuerst einmal Offenheit und Transparenz, und damit ein Ende des diplomatischen Erbes der verschlossenen Türen. Der Europäische Rat, das eigentliche Machtzentrum der Europäischen Union und der Ort, an dem die wichtigsten Entscheidungen

getroffen werden, muss darüber hinaus parlamentarisiert und dem alleinigen Zugriff der Exekutiven entzogen werden. Jeder Mitgliedstaat sollte künftig eine Delegation stellen, die nicht von der Regierung, sondern vom nationalen Parlament bestimmt wird. Und dieser neu gegründete Europäische Rat könnte dann auch die Kompetenz haben, eine Europäische Kommission zu bestimmen, die als Regierung der Union agieren könnte. Es ist sicherlich richtig, dass jede derartige Perspektive leicht als utopisch denunziert werden kann und nicht von allen Mitgliedstaaten mitgetragen werden würde. Es ist allerdings ebenfalls wahr, dass ein bloßes „weiter so“ weder die Demokratie noch den Glauben an die Integration Europas intakt lassen wird. Ohne eine mutige Vision wird Europa aus seiner Sackgasse nicht herauskommen.