

Die demokratische Verfasstheit der Europäischen Union

Terhechte, Jörg

Published in:
Wirtschaftsdienst

DOI:
[10.1007/s10273-008-0827-1](https://doi.org/10.1007/s10273-008-0827-1)

Publication date:
2008

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (APA):
Terhechte, J. (2008). Die demokratische Verfasstheit der Europäischen Union: Undurchsichtig, kompliziert und ablehnungswürdig? *Wirtschaftsdienst*, 88(8), 495-500. <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0827-1>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

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 demokratiefremd 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 denjenigen der Vergangenheit liegen. Die beschriebenen institutionellen Defekte sind dann genauso wenig akzeptabel wie der Umstand, dass individuelle Grundrechte in der EU einen nur nachge-

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

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

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.

Jörg Philipp Terhechte

Die demokratische Verfasstheit der Europäischen Union – Undurchsichtig, kompliziert und ablehnungswürdig?

Das Scheitern der Volksabstimmung über den Vertrag von Lissabon in Irland wird wie die vorangegangenen negativen Voten bei Volksabstimmungen über die Europäische Union (EU) eine Reihe unterschiedlicher Ursachen haben. In der nachgehenden Diskussion dominieren indes oft rein innerstaatlich gefärbte Deutungen, wie z.B. das ungenügende Engagement der zumeist pro-europäischen politischen Führungskräfte oder wirtschaftliche Probleme der jeweiligen Mitgliedstaaten. Es ist aber offensichtlich, dass das wiederholte Scheitern einer Volksab-

stimmung auch mit der EU selbst zu tun haben muss. Insofern könnte die paradox anmutende Frage gestellt werden, ob die direktdemokratische Ablehnung des Vertrags von Lissabon durch die irischen Wähler auch auf die „besondere“ demokratische Verfasstheit der EU zurückzuführen ist. Hat die EU ein „Demokratieproblem“, das inzwischen so offenkundig ist, dass die Bürger ein Fortschreiten des Integrationsprozesses aufhalten wollen?

Die Volksabstimmungen der letzten Jahre belegen eindeutig,

dass man am europäischen bzw. mitgliedstaatlichen Demos nicht mehr vorbeikommt: Die Iren hatten bekanntlich schon im Jahre 2001 den Vertrag von Nizza abgelehnt.¹ Wurde aber dieses irische Votum damals noch als Betriebsunfall angesehen, haben spätestens die Volksabstimmungen über den Verfassungsvertrag in Frankreich und

¹ Siehe dazu W. Hummer: Irlands „Nein zu Nizza“: Konsequenzen aus dem negativen irischen Referendum vom 7. Juni 2001, in: *Integration* 2001, S. 237 ff.; siehe auch J. P. Terhechte: Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, in: *Europarecht* (EuR), 2008, S. 143 (145).

den Niederlanden im Jahre 2005 erstmals das Volk als wichtige Größe auch auf europäischer Ebene in Erscheinung treten lassen. Dementsprechend wurde der Vertrag von Lissabon möglichst „demosicher“ gestaltet, d.h. seine Inhalte wurden so komponiert und arrangiert, dass letztlich in Europa der 27 nur noch *eine* Volksabstimmung nötig war – ein Vorgehen, über das man trefflich streiten kann.² Dennoch hat es wieder im ersten Anlauf nicht gereicht. Und so möchte man eigentlich meinen, dass das irische Nein einen Sieg des Volkes, eine Stärkung der demokratischen Idee in Europa darstellt, wurde doch ein „demosicheres“ Projekt zumindest vorläufig gestoppt.

Eine solche Deutung der Ereignisse greift allerdings zu kurz: Wenn man die unzureichende demokratische Verfasstheit der Union bzw. die mitunter defizitäre demokratische Legitimation ihrer Herrschaftsausübung als eine wesentliche Ursache für das Scheitern der Volksabstimmungen werten will, dann hat der Demos sich hier selbst ein Schnippchen geschlagen. Der Vertrag von Lissabon beabsichtigt nämlich eine erhebliche Stärkung der demokratischen Idee auf der Ebene der EU. So würde durch Lissabon der Einfluss des Europäischen Parlaments (EP) ausgebaut, die nationalen Parlamente besser eingebunden und die Rolle des Bürgers insgesamt gestärkt werden. Warum also – so muss man fragen – lehnt „das Volk“ solche Verbesserungen ab? Schon hier zeigt sich, dass die Frage nach der demokratischen Verfasstheit der EU von enormer Widersprüchlichkeit sein kann.

² Kritisch etwa J. P. Terhechte: Verfassung ohne Rhetorik – Zur neuen Gestalt der Europäischen Union, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 2007, S. 521.

Die nachfolgenden Überlegungen gehen zunächst darauf ein, wie es gegenwärtig um die demokratische Verfasstheit der EU bestellt ist, um danach einen Blick auf die Änderungen zu werfen, die der Vertrag von Lissabon diesbezüglich mit sich gebracht hätte. Eine These ist hierbei, dass die „normativ gespaltene Anlage“ der demokratischen Verfasstheit der Union eine wesentliche Ursache für ihre „Bürgerferne“ ist, die es ihr so schwer macht, positive Voten bei Volksabstimmungen zu erreichen. Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, dass eben diese Ferne auch von vornherein eine Ablehnungswürdigkeit begründet. Zudem könnte es sich in diesem Zusammenhang als nützlich erweisen, einmal zu beleuchten, wie es am Anfang der europäischen Integration um ihre demokratische Anlage bestellt war und wie sich diese Anlage über die verschiedenen Vertragsrevisionen hin entwickelt hat.

Normative Grundlagen europäischer Demokratie – ein gespaltenen Ansatz

Die „europäische Demokratie“ ist schon deshalb eine schwer fassbare Größe, weil ihre normativen Grundlagen über verschiedene europäische Verträge verteilt sind. Schon das Verhältnis dieser Verträge zueinander ist nicht einfach zu beschreiben. Gewöhnlich wird diese Konstruktion mit einem „Tempelmodell“ erklärt, bei dem bestimmte Vorschriften des EU-Vertrags (Art. 1-6) das Dach verkörpern. Gestützt wird dieses Dach durch drei Säulen. Die erste Säule besteht aus den supranationalen europäischen Gemeinschaften (heute die EG und die Europäische Atomgemeinschaft EURATOM), die zweite Säule aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die

dritte Säule aus der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (ZBJS). Diese Säulen ruhen auf einem Fundament, das im Wesentlichen durch die Schlussbestimmungen des EU-Vertrags gebildet wird (Art. 43-53).³

Im Gegensatz zur primär wirtschaftlich ausgerichteten Europäischen Gemeinschaft (EG), ist die EU in ihrer Verfasstheit von Beginn an auch ein demokratisches Projekt gewesen. Schon in der Präambel zum EU-Vertrag werden die Mitgliedstaaten auf die Demokratie verpflichtet („in Bestätigung ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“). Wiederholt und normativ verbindlich wird dieses Bekenntnis durch Art. 6 EUV, wonach die Union unter anderem auf den Grundsätzen der Freiheit und Demokratie beruht.

Ganz so ausgeprägt ist das Bekenntnis der EG zur Demokratie dagegen nicht. Weder in der Präambel noch in den nachfolgenden Zielbestimmungen des Art. 2 und 3 EGV ist die Rede von demokratischen Strukturen. Erst Art. 7 EGV, der eine Aufzählung der wesentlichen Organe der EG enthält, liefert einen vorsichtigen Hinweis darauf, dass auch die EG – und damit die gesamte europäische Verbundstruktur – demokratischen Grundsätzen folgt, denn hier wird das Europäische Parlament an erster Stelle genannt. Zumindest diese systematisch exponierte Stellung ist dem Europäischen Parlament

³ Siehe dazu W. Schroeder: Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Europäischer Union und Europäischen Gemeinschaften, in: A. von Bogdandy (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, Berlin/Heidelberg 2003, S. 373 ff. (378); C. Calliess, in: C. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.): EUV/EGV Kommentar, 3. Aufl., München 2007, Art. 1 EUV Rn. 4.

auch im fünften Teil des EG-Vertrags zugeordnet, der die Vorschriften über die Organe der EG enthält (Art. 189 ff. EGV). Diese Artikel des EG-Vertrags regeln die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (Art. 189 f. EGV), die Rolle der politischen Parteien in der EG (Art. 191 EGV) sowie weitere prozedurale Aspekte der Parlamentsarbeit.⁴ Neben diesen Vorschriften, die sich insbesondere mit der Stellung des Europäischen Parlaments und damit mit dem „Ort der europäischen Demokratie“ befassen, enthält der EG-Vertrag weitere Vorschriften, die nähere Auskunft über den Status quo der demokratischen Verfasstheit der Gemeinschaft geben können. Zu nennen sind hier etwa die Regelungen über die Unionsbürgerschaft (Art. 17 ff. EGV), die den Unionsbürgern unter anderem das aktive und passive Wahlrecht zu Kommunalparlamenten einräumt (siehe dazu Art. 19 EGV).⁵

Schwierigkeiten bereitet indes die Aufspaltung des demonstrativen Bekenntnisses zur Demokratie in Art. 6 EUV und der näheren Ausdifferenzierung dieses Bekenntnisses im EG-Vertrag. Wer ist nun eigentlich demokratisch verfasst? Ist es die EU? Ist es die EG? Oder sind es gar beide? Diese gesplante demokratische Persönlichkeit näher zu beleuchten, stellt

⁴ Zu nennen sind hier die Beteiligung des Parlaments an den gemeinschaftlichen Rechtsakten (Art. 192 EGV), das Recht Untersuchungsausschüsse zu bilden (Art. 193 EGV), das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament (Art. 194 EGV), die Stellung des Bürgerbeauftragten (Art. 195 EGV), die näheren Modalitäten der Parlamentsarbeit (Art. 196 ff. EGV) sowie das Procedere eines Missbrauchsantrags gegen die Kommission (Art. 201 EGV).

⁵ Ausführlich zur Unionsbürgerschaft C. Schönberger: Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, Tübingen 2005; F. Wollenschläger: Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime, Tübingen 2007.

die Europarechtswissenschaft regelmäßig vor große Schwierigkeiten. Letztlich kann durch gezielte Nachfragen die Konfusion sogar noch gesteigert werden: Wie kann sich die EU zu demokratischen Strukturen bekennen, aber selbst gar keine Organe (eben auch kein Parlament) haben? Warum spielt die Demokratie auf der Ebene der EG zunächst nur „technisch“ eine Rolle, nicht aber als Bekenntnis?

Die Antworten auf diese Fragen sind zum einen in der Entstehungsgeschichte der EG zu suchen, die – zumindest anfänglich – nicht als demokratisches Projekt geplant war, und zum anderen in ihrem recht schwer zu umschreibenden Verhältnis zur EU.

Funktionale Integration und Demokratie

Die Deutung der EG als „Zweckverband funktionaler Integration“, die insbesondere durch den Hamburger Altmeister des Europarechts Hans Peter Ipsen erfolgte, hat dafür gesorgt, dass staats- oder demokratietheoretische Debatten für die Ebene des Europarechts lange Zeit keine nennenswerte Rolle spielten.⁶ Die EG – damals noch Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – wurde als wirtschaftszentriertes Freihandels- und Binnenmarktprojekt begriffen, für das eine demokratische Legitimation keine besondere Bedeutung hatte. Ähnliche Ansätze lassen sich heute aus globaler Perspektive auch für andere Freihandelsprojekte und Gemeinsame Märkte ausmachen, wie etwa für den südamerikanischen Gemeinsamen Markt (MERCOSUR) oder für die Asiatische Freihandelszone (AFTA), die weitgehend demokratisches Niemandsland verkörpern.

⁶ H. P. Ipsen: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, § 8 Rn. 24 ff.

Man darf in Bezug auf die EWG (später die EG) aber nicht den Fehler machen, sie als im Kern apolitisches Projekt zu begreifen. Der Fokus lag zunächst auf der Friedenssicherung und dem Wiederaufbau Europas. Erst im Zuge der dort erzielten ungeheuren Erfolge rückte die Wirtschaft in das Zentrum der europäischen Integration und ist hier seitdem mehr oder weniger fest verankert. Dies entsprach ganz der Vorstellung von einem „Zweckverband funktionaler Integration“ und würde ihr bis heute noch entsprechen, wenn nicht Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts eine massive Neuausrichtung des gesamten Integrationsprojekts erfolgt wäre, die eine bis dahin unvorstellbare Pluralisierung der Ziel- und Wertedimensionen der EG zum Ergebnis hatte. Die Verfolgung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)⁷, die Etablierung eines Grundrechtekanons durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH)⁸ sowie der Ausbau zahlreicher Politikbereiche (etwa die gemeinschaftliche Kultur-, Sozial- und Umweltpolitik) seien hier nur schlagwortartig genannt. Die EWG (später dann die EG) konnte so ihren Aktionsradius stetig ausbauen, was die Frage der demokratischen Legitimation ihres Handelns immer stärker in den Vordergrund rückte. Mit anderen Worten: Erst durch die Extension der Gestaltungsaufgaben der Gemeinschaft stellte sich die Frage ihrer demokratischen Verfasstheit.

Diese wurde dann durch den Vertrag von Maastricht und der Gründung der EU im Jahre 1992 in gewisser Weise vorläufig beant-

⁷ Dazu etwa J. P. Terhechte, in: J. Schwarze (Hrsg.): EU-Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2008, Art. 11 EUV Rn. 1 ff.

⁸ Ausführlich dazu C. Nowak, S. Heselhaus: Handbuch der Europäischen Grundrechte, München 2006.

wortet: Die EU baut maßgeblich auf der Idee der Demokratie auf, wie Art. 6 EUV zu entnehmen ist. Trotz des eindeutigen Bekenntnisses blieben die Probleme aber bestehen. Die EU ist nicht rechtsfähig, sondern ein intergouvernementaler Staatenverbund, wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner zum Teil zweifelhaften Maastricht-Entscheidung formuliert hat.⁹ Das Zuordnungssubjekt des Art. 6 EUV ist damit alles andere als eindeutig. Dagegen fehlt eine solche Aussage im Vertragstext nach wie vor für die Ebene der supranationalen EG. Nicht zuletzt diese komplizierte Konstruktion hat zum Ergebnis, dass die europäische Demokratie wenig fassbar ist und so geradezu zur Ablehnung einlädt.

Erste Reaktion – das direkt gewählte Europäische Parlament

Die Verdichtung des europäischen Verfassungsverbundes hat durch die 1979 eingeführte Direktwahl des Europäischen Parlaments eine nachhaltige Stärkung hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimation erfahren. Bis dahin bestand das Europäische Parlament aus Vertretern nationaler Parlamente. So erfreulich dieser Wechsel sein mag, so ernüchternd muss allerdings auch eine Bilanz ausfallen. Zwar ist die allgemeine und unmittelbare Wahl der Abgeordneten seitdem feste Größe des europäischen Primärrechts (vgl. Art. 190 Abs. 1 EGV), dennoch haben Europawahlen zu keinem Zeitpunkt auch nur eine annähernd so wichtige Rolle gespielt wie Wahlen zu den nationalen Parlamenten.

Dieser Befund wird nicht zuletzt durch die stetig abnehmende Wahlbeteiligung unterstrichen (so lag die Wahlbeteiligung in Deutschland

im Jahre 1979 noch bei 65,7%, im Jahre 1994 bei 60% und im Jahre 2004 bei 43%).¹⁰ Ein ähnliches Schicksal teilen auch die entsprechenden Volksabstimmungen in den Mitgliedstaaten hinsichtlich des Beitritts zur EU bzw. zu entsprechenden Vertragsänderungen. So haben an der irischen Volksabstimmung im Juni 2008 lediglich 53,1% der wahlberechtigten Staatsbürger ihre Stimme teilgenommen. Die 53,4% Nein-Stimmen repräsentieren so letztlich lediglich ein gutes Viertel der wahlberechtigten Bevölkerung. Es scheint, als dass sich über die letzten Jahre ein „Beteiligungsproblem“ aufgebaut hat, zu dessen Lösung schlicht die Patentrezepte fehlen.

Quelle anhaltender Frustration – Zusammensetzung und Befugnisse des EP

Damit ist die Frage aufgeworfen, woran das offensichtliche Desinteresse des Demos an Europa festgemacht werden kann. Es liegt nahe, auch die Rolle, die das Europäische Parlament im europäischen Gefüge einnimmt, hierfür verantwortlich zu machen. Dies lässt sich an seiner Zusammensetzung ebenso festmachen wie an seinen Befugnissen.

Zunächst sei auf die Stimmengewichtung auf europäischer Ebene hingewiesen. Während kleine Staaten überproportional viele Sitze im Europäischen Parlament haben, gilt für die großen Mitgliedstaaten genau das Umgekehrte, d.h. sie haben viel weniger Sitze als ihnen eigentlich bei einer exakten Proportionalität zustehen würde. Die alte Grundregel der repräsentativen Demokratie „one man, one vote, one value“ kommt also auf

europäischer Ebene gerade nicht zum Zuge. Eine Lösung dieses Problems ist auch nicht in Sicht: Sollen die kleinen Mitgliedstaaten deutlich weniger oder gar keine Sitze im Europäischen Parlament erhalten? Sollten Wahlbezirke so zugeschnitten werden, dass sie jenseits der Staatsgrenzen liegen und den Grundsatz der Proportionalität wahren? Dieses würde zugleich bedeuten, die Wahlen zum Europäischen Parlament aus ihrer nationalstaatlichen Einkleidung zu lösen. Solche Szenarien sind zwar spannend, aber derzeit wenig realistisch.

Auch ein Blick auf die Befugnisse des Europäischen Parlaments zeigt, dass es im Vergleich zu den nationalen Parlamenten nach wie vor kein gleichberechtigter oder gar dominanter Akteur auf der europäischen Bühne ist. So ist das Europäische Parlament nur im Rahmen des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens (Art. 251 EGV) ermächtigt, Rechtsakte abzulehnen. Dieses Verfahren kommt aber nach der Nizza-Fassung der europäischen Verträge statistisch nicht am häufigsten vor. Dagegen ist die Stellung des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren (Art. 272 EGV) und bei der Ernennung und Kontrolle der Kommission (Art. 201, 214 EGV) deutlich stärker. Dieses ändert freilich nichts an dem Befund, dass die vornehmste Aufgabe der Legislative – die Rechtsetzung – auf europäischer Ebene nur zum Teil in den Händen des Europäischen Parlaments liegt.

Die angestrebte Konsolidierung der europäischen Demokratie

Der Vertrag von Lissabon will die demokratische Verfasstheit der EU konsolidieren und auch behutsam umbauen. So ist denn auch seine

¹⁰ Die gesamte Wahlbeteiligung in allen Mitgliedstaaten lag 1979 noch bei 63%, im Jahre 1994 bei 56,8% und 2004 bei 45,5%.

⁹ BVerfGE 89, 155.

eigentliche Tragik genau an diesem Punkt festzumachen: Obwohl er die europäische Demokratie stärken will, indem er etwa die Kompetenzen des Europäischen Parlaments ausbauen, die Frage des Zurechnungssubjekts eindeutig klären und die nationalen Parlamente umfangreicher an der Gestaltung der EU beteiligen wird, wurde er in Irland (zunächst) durch eine Volksabstimmung zu Fall gebracht.

Die Stärkung des EP und die Rolle der Bürger als Grundmotiv

Nach dem Vertrag von Lissabon gründet die Union auf der Achtung der Demokratie (Art. 2 EUV n.F.). Weil durch den Vertrag die EU und die EG verschmolzen werden sollen (Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV n.F.)¹¹, spielt die Frage, wer Träger der europäischen Demokratie ist, künftig keine Rolle mehr (es ist „die immer engere Union der Völker Europas“; vgl. Art. 1 Abs. 2 EUV n.F.). Das Europäische Parlament wird hierdurch zum Parlament der Union (vgl. Art. 13 EUV n.F.). Schon diese Neuerungen sind hilfreich, lüften sie doch eindeutig das Geheimnis, auf welcher Ebene sich europäische Demokratie abspielen soll.

Diese allgemeinen Aussagen sollen durch den Titel II. des Vertrags über die Europäische Union n.F. konkretisiert werden, der „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ enthalten wird (Art. 9-12 EUV n.F.). Hier wird die Gleichbehandlung der Unionsbürger statuiert sowie der Status der Unionsbürgerschaft (Art. 9 EUV n.F.). Die demokratischen Grundsätze sind in Art. 10 EUV n.F. festgelegt, wenn auch defizitär, denn die Regel „one man, one vote, one value“ wird auch zukünftig keine Rolle bei den Wahlen zum Europäi-

schen Parlament spielen. Trotzdem ist der neue EU-Vertrag ersichtlich bemüht, alle Dimensionen der europäischen Demokratie an einem Ort zu bündeln.

Neu ist insbesondere die Einführung eines Bürgerbegehrens in Art. 11 Abs. 4 EUV n.F. Hiernach können 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, Vorschläge zu Themen zu unterbreiten. Dies meint nichts anderes, als dass durch ein Bürgerbegehren das sogenannte Initiativmonopol der Europäischen Kommission bei der Rechtsetzung zumindest angestastet wird, denn bislang hatte nur sie das Recht, Rechtsetzungsvorschläge zu erarbeiten. Unzweifelhaft geht hiermit eine Stärkung der Rolle des Bürgers einher.¹² Zudem wird durch die Möglichkeit des europäischen Bürgerbegehrens erstmals deutlich, dass Elemente der direkten Demokratie, die in vielen Mitgliedstaaten anzutreffen sind, auch auf der Ebene der EU eine größere Rolle spielen sollen. Freilich bleibt hier abzuwarten, ob die Bestimmungen auch praktische Anwendung finden werden.

Von entscheidender Bedeutung dürfte aber der Ausbau des Mitentscheidungsverfahrens, also des Verfahrens, das dem Europäischen Parlament eine echte Vetoposition einräumt, sein. Der Vertrag von Lissabon will dieses Verfahren insgesamt in 35 Fällen neu einführen und damit auch statistisch zum bedeutendsten Verfahren im Rahmen der

Rechtsetzung der Union machen.¹³ Unterstrichen wird die wichtige Position des Europäischen Parlaments bei der unionalen Rechtsetzung durch Art. 14 EUV n.F., wonach das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union als Gesetzgeber tätig wird. Hiermit soll offensichtlich eine Gleichberechtigung von Rat und Europäischem Parlament zum Ausdruck gebracht werden, die freilich nicht ganz durchgehalten wird.

Schließlich ist noch auf die verstärkte Einbindung der nationalen Parlamente hinzuweisen, die nach Art. 12 EUV n.F. aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beitragen, und künftig umfangreich in die Arbeit der Union eingebunden werden sollen. Hier zeigt sich auch, dass die europäische Demokratie nicht nur auf den Organen und Bestimmungen des Unionsrechts basieren soll, sondern auch die nationalen Parlamente eine Rolle spielen werden. Insofern kann von einer „doppelten demokratischen Legitimation“ gesprochen werden.

Bewertung

Viele der hier aufgezählten Neuerungen haben erstaunlicherweise bei der öffentlichen Diskussion des Vertrags von Lissabon keine nennenswerte Rolle gespielt. Schon die Ablehnung des Verfassungsvertrags in den Niederlanden und Frankreich konnte auch zu einem Gutteil auf schlichte Informationsdefizite der Wähler zurückgeführt werden. Hier fügt sich nun ein Gesamtbild: Aufgrund ihrer disparaten Anlage kann die europäische Demokratie sich selbst nur schwer präsentieren. Sie ist kompliziert organisiert und die Entscheidungs-

¹¹ Dazu ausführlich J. P. Terhechte, a.a.O. (o. Fn. 1), S. 147 f.

¹² Zur Rolle der Bürger in der europäischen Integration vgl. auch A. Hatje: Der Bürger in der EU – eine Randfigur des Integrationsprozesses?, Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 2003, S. 165 ff.

¹³ A. Hofmann, W. Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: Integration, 2008, S. 3 (11 ff.).

verfahren sind für Außenstehende undurchsichtig.

Der Vertrag von Lissabon will viele dieser Ungereimtheiten und Zuordnungsschwierigkeiten auflösen und die europäische Demokratie systematisch und übersichtlich in das Gesamtwerk der europäischen Verfassung einpassen. Vielen wird dies nicht genug sein, vielen wird dies zu weit gehen. Es ist aber im Kern nicht zu bestreiten, dass der neue Vertrag die Idee einer europäischen Demokratie nachhaltig stärken wird.

Ausblick

Kann man eine Prognose wagen, ob diese Verbesserungen der demokratischen Verfasstheit der Union jemals umgesetzt werden können? Sicher ist, dass trotz aller Diskussionen nur ein Weg bleibt: Eine erneute Abstimmung in Irland. Ob Europa für sich genommen genug Argumente vorweisen kann, um den irischen Demos beim zweiten Anlauf zu einem Ja zu bewegen, bleibt zweifelhaft. Sicher ist aber, dass eine Betonung der Verbesserung der demokrati-

schen Verfasstheit der Union hier eine Hilfe sein könnte. Es ist seit vielen Jahren Kernanliegen der europäischen Integration, die demokratische Verfasstheit der Union zu stabilisieren und auszubauen. Die Geschichte der europäischen Integration ist so auch eine demokratische Erfolgsgeschichte, die durch Lissabon fortgeschrieben würde. Der neue Vertrag macht die europäische Demokratie als Ganzes durchsichtiger, unkomplizierter und damit eigentlich zustimmungswürdig!

Roland Vaubel

Informationsmängel oder Interessengegensatz?

Das Referendum in Irland hat es wieder einmal gezeigt: die meisten Politiker haben in der Europapolitik den Kontakt zu den Bürgern verloren. Weshalb stimmt der Souverän nicht so ab, wie es die Politiker wollen? Zwei Erklärungen kommen in Betracht. Zum einen könnten die Bürger schlechter informiert sein als die Politiker. Zum anderen haben die Politiker vielleicht andere Interessen als die Bürger. Beginnen wir mit dem Informationsproblem.

Nur wenige von denen, die in Irland – und davor in Frankreich und den Niederlanden – gegen den neuen EU-Vertrag gestimmt haben, dürften tatsächlich die wichtigsten Teile gelesen haben. Das Gleiche gilt jedoch für die Staats- und Regierungschefs, ihre Minister und Staatssekretäre. Einige von ihnen haben dies sogar freimütig bekannt. Sie verlassen sich auf eine kleine Gruppe von „Fachleuten“ – den Juristischen Dienst der Europäischen Kommission, den Stab

des Ministerrats, Europarechtler in den nationalen Außenministerien und in der Vorbereitungsphase das zwölfköpfige Präsidium des europäischen Verfassungskonvents. Die Bürger könnten sich ebenfalls auf diese „Fachleute“ verlassen, aber sie tun es nicht. Sie versuchen, sich selbst eine Meinung zu bilden, und sie konzentrieren sich dabei auf einige wenige grundlegende Fragen, die leicht zu verstehen sind.

In der irischen Debatte spielte zum Beispiel eine große Rolle, dass Irland nach dem Vertrag von Lissabon leichter überstimmt werden kann, weil die Stimmen der Mitgliedstaaten in Zukunft nach der Bevölkerungszahl gewichtet werden sollen und weil das Quorum für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen von 73,9% auf 65% abgesenkt werden soll. Außerdem soll in mehreren Dutzend Fällen die Einstimmigkeit durch Mehrheitsentscheidungen ersetzt werden. Irland würde seinen permanenten

Sitz in der Europäischen Kommission verlieren. Die Stimme Irlands hätte also weniger Gewicht, und immer mehr politische Entscheidungen würden in Brüssel statt in Dublin getroffen. Alles dies ist denkbar einfach zu verstehen. Insofern wussten die Iren, was sie taten. Ihnen gefällt die ganze Richtung nicht. Sie haben dafür sogar gute Gründe.

Bevölkerungsgewichte erforderlich?

Der Übergang zu Bevölkerungsgewichten läuft nicht nur dem Interesse der kleinen Mitgliedstaaten zuwider, sondern auch der bewährten Praxis existierender Bundesstaaten. Betrachtet man die EU als eine Art Konföderation, so ist der Rat mit einer zweiten Kammer – der Kammer der Gliedstaaten – zu vergleichen. Minderheiten – und damit letztlich die einzelnen Bürger – sind besser geschützt, wenn die kleineren Gliedstaaten in der zweiten Kammer ein größeres

Stimmgewicht haben, als ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Der US-Senat, der deutsche Bundesrat und der schweizerische Ständerat folgen diesem Prinzip.

Nicht im Europäischen Rat, sondern im Europäischen Parlament sollten die Stimmgewichte mit den Bevölkerungsgewichten übereinstimmen. Davon sind wir aber weit entfernt. Die Stimme eines Luxemburgers oder Maltesers – um nur die krassesten Beispiele zu nennen – wiegt mehr als neunmal so viel wie die Stimme eines Deutschen, Briten, Franzosen, Italiens, Spaniers oder Polen. Das Europäische Parlament ist daher nicht repräsentativ. Das ist undemokratisch. Der Vertrag von Lissabon beseitigt diesen Mangel nicht.

Folgen von Bevölkerungsgewichten

In wirtschaftlicher Hinsicht ist bedeutsam, dass Bevölkerungsgewichte im Ministerrat zu einer stärkeren europäischen Regulierung – zum Beispiel der Arbeitsmärkte – führen würden. Die verschiedenen Analysen des Abstimmungsverhaltens im Ministerrat (seit 1994) haben gezeigt, dass es in der Frage „Regulierungen versus marktwirtschaftliche Lösungen“ einen grundlegenden Dissens zwischen den nord- und den südeuropäischen Staaten gibt.¹ Zu den Regulierungsgegnern gehören vor allem Großbritannien, Irland, die drei skandinavischen Mitgliedstaaten und die Niederlande.² Dies sind zugleich die Länder, die ihre Ar-

beitsmärkte am wenigsten reguliert haben. Nach dem OECD-Index ist die Arbeitsmarktregulierung am geringsten in Großbritannien; auf Platz 2 ist Irland; es folgen Dänemark, Finnland und die Niederlande.³ Wenn im Rat der Arbeits- und Sozialminister nach Bevölkerungsgewichten abgestimmt würde, nähme zwar das Stimmgewicht Großbritanniens zu, aber da die anderen Mitglieder der Anti-Regulierungskoalition kleine Länder sind, würde das Lager der Regulierungsgegner – wie leicht zu zeigen ist – insgesamt geschwächt.

Die hochregulierten Mitgliedstaaten – allen voran Portugal, Griechenland, Italien, Spanien und Frankreich – hätten es leichter, europäische Arbeitsmarkt Richtlinien durchzusetzen. Sie könnten häufiger ihr eigenes hohes Regulierungsniveau den liberaleren Mitgliedstaaten aufzwingen und damit deren Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Die Iren haben diese „strategy of raising rivals' cost“ zu fürchten. Immerhin hat die Europäische Union/Gemeinschaft seit dem Übergang zu sozialpolitischen Mehrheitsentscheidungen (1987) mindestens 58 Arbeitsmarktregulierungen verabschiedet⁴. Die letzte war vor wenigen Wochen die Richtlinie zur Leiharbeit, die seit 2001 vor allem von Großbritannien und Irland bekämpft worden war. Durch den Regierungswechsel in Polen (2007) haben die Gegner der Richtlinie – darunter lange Zeit auch die deutsche Bundesregierung – ihre Sperrminorität verloren. Es ist gefährlich, der Mehrheit mehr Macht über die Minderheit zu geben.

Schlecht informiert?

Waren die Iren trotzdem schlecht über den Lissabon-Vertrag informiert? In den jüngsten Umfragen von Eurobarometer haben fast die Hälfte der Iren diese Frage bejaht. Schlechter als die Politiker? Wahrscheinlich – zumindest im Durchschnitt. Schlechter als über die irische Innenpolitik? Ganz sicher. Eine Vielzahl empirischer Untersuchungen – beginnend mit Dahl und Tufte⁵ – belegt, dass der politische Informationsstand der Bürger desto besser ist und von ihnen selbst als desto besser eingeschätzt wird, je dezentraler die politischen Entscheidungen getroffen werden.⁶

Demokratie funktioniert am besten vor Ort. Dort hat der Bürger mehr Einfluss, und dort versteht er die Probleme besser. Je stärker die Politik zentralisiert wird, desto größer werden die politischen Informationskosten, und desto geringer sind die Informationsanreize jedes einzelnen Bürgers. Auf europäischer Ebene kommen die Sprachprobleme hinzu. Die Antwort auf diese Informationsmängel kann aber nicht sein, dass die Bürger immer weniger gefragt werden. Die Fragen müssen wieder mehr auf der Ebene gestellt werden, auf der sie die Bürger verstehen.

Interessengegensätze

Doch nun zu der zweiten Erklärung des irischen Votums – den unterschiedlichen Interessen der Bürger und der Politiker. Die Politiker wollen die „Handlungsfähigkeit“ der Europäischen Union vergrößern – durch niedrigere Entscheidungsschwellen, zusätzliche

¹ Vgl. insbesondere Robert Thomson, Jovanka Bourefijn, Frans Stokman: Actor Alignments in European Decision Making, in: European Journal of Political Research, Bd. 43, 2004, S. 237-261.

² Vgl. Roland Vaubel: Die Politische Ökonomie der sozialpolitischen Regulierung in der Europäischen Union, in: Klaus Heine, Wolfgang Kerber (Hrsg.): Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Stuttgart 2007, S. 237-260.

³ Ebenda, Tabelle 3.

⁴ Ebenda, Tabelle 1 und noch vollständiger in: Roland Vaubel: The Political Economy of Labor Market Regulation by the European Union, in: Review of International Organizations (erscheint demnächst).

⁵ Robert A. Dahl, Edward R. Tufte: Size and Democracy, Stanford 1973.

⁶ Vgl. Roland Vaubel: Principal-Agent Problems in International Organizations, in: Review of International Organizations, Vol. 1, 2006, S. 125-138.

EU-Kompetenzen und die enorme Ausweitung ihrer „Kompetenzkompetenz“ (Art. 352 AEUV). Sie fordern mehr Macht. Sie berufen sich vor allem darauf, dass sich Europa stärker gegenüber dem Rest der Welt behaupten muss. Sie wollen als „Global Player“ auf der Weltbühne agieren. Es war in der Geschichte schon immer so, dass die, die zentralisieren wollen, das Schreckgespenst einer äußeren Bedrohung an die Wand malten. Bedenkt man jedoch, dass der Vertrag von Lissabon die Regulierung der Wirtschaft verschärfen würde, so wird deutlich, dass er die Wettbewerbsfähigkeit Europas nicht stärken, sondern von innen her schwächen würde.

Die Absenkung des Entscheidungsquorums und die exorbitante Ausweitung der Kompetenzkompetenz werden von den Politikern damit begründet, dass die Erweiterung der Union um zwölf zusätzliche Mitglieder ihre Entscheidungskosten so erhöht habe, dass ihre „Handlungsfähigkeit“ durch schwächere Mehrheitserfordernisse wiederhergestellt werden müsse. Auch diese Argumentation steht auf schwachen Füßen.

- Erstens hat die Osterweiterung nicht nur die Entscheidungskosten, sondern auch – viel stärker als je zuvor – die Heterogenität der Mitgliedstaaten erhöht. Soweit sich die Bedürfnisse der Clubmitglieder aber stärker als bisher unterscheiden, sind striktere Mehrheitserfordernisse optimal.⁷ Es ist daher eine offene Frage, ob die Entscheidungsquoren

abgesenkt oder erhöht werden sollten.

- Zweitens wurde bereits der Vertrag von Nizza damit begründet, dass die anstehende Osterweiterung Änderungen im institutionellen Gefüge der Europäischen Union erforderlich mache. Deshalb wurde zum Beispiel in vielen Fällen auf Einstimmigkeit verzichtet. Hat es seit dem Vertrag von Nizza wichtige unerwartete Ereignisse gegeben, die eine erneute Änderung rechtfertigen? Welche?
- Drittens zeigen die Erfahrungen seit der Osterweiterung, dass die „Handlungsfähigkeit“ des Ministerrats nicht gelitten hat. Eine Untersuchung von Hagemann und De Clerk-Sachsse (2007) belegt, dass der Anteil der nicht einstimmig getroffenen Ratsentscheidungen seit 2004 nicht gestiegen, sondern von 17 auf 15% gesunken ist.⁸ Der Ministerrat ist also mindestens so entscheidungsfähig wie vor der Osterweiterung. Die EU konnte bisher mit dem Vertrag von Nizza gut leben. Man mag einwenden, dass die Erfahrungen noch nicht ausreichen, um ein abschließendes Urteil zu treffen. Aber dann sollte man erst mehr Erfahrungen sammeln, anstatt schon jetzt – für die Zeit ab 2017 – ein niedrigeres Entscheidungsquorum zu fixieren. Die vorgewommene Abschwächung der Mehrheitserfordernisse ist voreilig und nur schwer wieder rückgängig zu machen.

Politikerkartelle

Je mehr die Politik in Europa zentralisiert wird, desto mächtiger

ger wird der Staat gegenüber seinen Bürgern. Einem europäischen Zentralstaat, der Regulierungen verhängt oder Mindeststeuersätze vorschreibt, können sich die Menschen nicht so leicht entziehen wie der nationalen Politik. Außerdem verlieren die Wähler die Informationsquelle und das Druckmittel des Vergleichs mit den Nachbarländern. In immer mehr Ländern scheinen die Bürger zu merken, dass die Zentralisierung Europas auf ihre Kosten geht. Die „politische Klasse“ findet es „chic“, auf der internationalen Bühne zu agieren und gesehen zu werden. Aber die Bürger wissen, dass sie auch dies etwas kostet.

Dass der Dissens zwischen Regierenden und Regierten in der Europapolitik nicht allein mit Unterschieden im Informationsstand zu tun hat, sondern auf Präferenzunterschiede zwischen ihnen zurückzuführen ist, belegt die European Representation Study (1999). Danach wünschen sich die Abgeordneten des Europäischen Parlaments sehr viel weiterreichende Kompetenzen für die Europäische Union als die Bürger; in geringerem Umfang trifft dies auch für die nationalen Parlamentarier zu.⁹

Was folgt daraus? Dass die Regierten nicht gefragt werden sollten? Dass Referenden, die wie in Frankreich und den Niederlanden negativ ausgingen, von den Regierenden ignoriert werden können? Dass Referenden, die wie in Großbritannien und Dänemark verloren gehen könnten, von den Regierenden abgesagt werden können? Wenn immer mehr Volksabstimmungen und wissenschaftliche Untersuchungen darauf hindeuten,

⁷ Vgl. Manfred E. Streit, Stefan Voigt: Towards Ever Closer Union – Or Even Larger? Or Both? Entry to the European Union from the Perspective of Constitutional Economics, in: Dieter Schmidtchen, Robert Cooter (Hrsg.): Constitutional Law and Economics of the European Union, Cheltenham 1997, S. 223-247.

⁸ Sara Hagemann, Julia De Clerk-Sachsse: Old Rules, New Game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement, Centre for Economic Policy Studies, Brüssel, Special Report, März 2007.

⁹ Hermann Schmitt, Jacques Thomassen (Hrsg.): Political Representation and Legitimacy in the European Union, Oxford 1999, Tabelle 3.1.

dass zwischen Regierenden und Regierten in der Europapolitik ein Interessenkonflikt besteht, müssen dann nicht in möglichst vielen Mitgliedstaaten Referenden stattfinden? Die European Constitutional Group ist in ihrem Entwurf eines Verfassungsvertrags vom April 2006 zu genau dieser Schlussfolgerung gelangt.¹⁰ Ob das Ergebnis des Referendums bindend wäre, würde danach von den Verfassungsbestimmungen des jeweiligen Mitgliedstaates abhängen.

Abwägung

Wenn es richtig ist, dass Bürger und Politiker nicht nur unterschiedlich informiert sind, sondern auch unterschiedliche Interessen haben, ergibt sich ein Abwägungsproblem: Ist es wichtiger, dass die Besseren informiert entscheiden, oder ist es wichtiger, dass diejenigen entscheiden, deren Interessen verfolgt werden sollen? Diese Frage wurde wohl zum ersten Mal eingehend von James Mill – dem Vater John Stuart Mills und dem Urahn der Public-Choice-Schule – behandelt und beantwortet. Er schreibt dazu in seinem „Essay on Government“ (1820):

„The choice is placed between the evils which will be produced by design – the design of those who have the power of oppressing the rest of the community and an interest in doing it – and the evils which may be produced by mistake – the mistake of those who, if they acted agreeably to their own interest, would act well... The proper answer cannot be doubtful. They who have a fixed, invariable interest in acting ill, will act ill invariably. They who act ill from mistake will often act

well – sometimes even by accident – and in every case in which they are enabled to understand their interest, by design... The evils which are the produce of interest and power united... are altogether incurable... The evils which arise from mistake are not incurable; for, ... knowledge is a thing which is capable of being increased.“¹¹

Deshalb müssen in den Fällen, in denen Regierende und Regierte nachweislich unterschiedliche Interessen haben, die Bürger selbst entscheiden – wenn sie es wünschen.¹²

Bisher haben wir angenommen, dass es den Iren tatsächlich um den Inhalt des Lissabonner Vertrages ging. Vielleicht stimmen viele Bürger in Europa-Referenden aber in Wirklichkeit über ganz andere Dinge ab? Vielleicht ist das „Nein“ der Iren vor allem damit zu erklären, dass den Bürgern aller anderen Mitgliedstaaten Volksabstimmungen verweigert wurden? Aber wäre das nicht auch ein guter Grund?

Eine Prognose

Wie wird es weiter gehen? Der Europäische Rat will das Vertragsprojekt nicht aufgeben. Ein kleiner Mitgliedstaat wie Irland dürfe den Ratifizierungsprozess nicht aufhalten, heißt es. (Beim französischen Referendum war das anders gewesen.) Ja, nur Irland blockiert, denn nur dort gab es eine Volksabstimmung. Will man die Entscheidung auf eine breitere Basis stellen, sollte man jedoch in möglichst vielen

Mitgliedstaaten Volksabstimmungen abhalten.

Der Europäische Rat lässt jetzt – um die irischen Wähler nicht unnötig zu reizen – bis zum Oktober oder Dezember eine Frist verstreichen, innerhalb derer sich die Gemüter beruhigen sollen. Dann wird die irische Regierung für das Frühjahr 2009 eine erneute Volksabstimmung ansetzen. Der französische Präsident und derzeitige EU-Ratspräsident Sarkozy hat dies bereits angeregt. Auch der Vertrag von Nizza war ja zunächst von den Iren abgelehnt worden. Die Hauptbegründung für die Wiederholung der Volksabstimmung war damals die niedrige Wahlbeteiligung. Diese Begründung trifft jedoch diesmal nicht zu.

Um die irischen Vertragsgegner umzustimmen, werden Kommission, Ministerrat und Europa-Parlament eine Reihe von Beschlüssen treffen, die entweder den Mitgliedstaat Irland begünstigen oder aber der irischen Sinn-Fein-Partei den Wind aus den Segeln nehmen sollen. Die Sinn-Fein-Partei – die einzige im irischen Parlament vertretene Partei, die den Vertrag von Lissabon abgelehnt und bekämpft hat – gehört dem äußersten linken Meinungsspektrum an. Es ist daher zu erwarten, dass sich die Europapolitik bis zum nächsten irischen Referendum verstärkt linken Themen zuwenden wird.

Die ersten Anfänge sind bereits zu erkennen. Am 1. Juli 2008 – nur zehn Tage nach der Sitzung des Europäischen Rates – legte die Kommission ein „Sozialpaket“ vor, das die folgenden Komponenten enthält:

1. Die Richtlinie über Europäische Betriebsräte soll novelliert werden, so dass die Unternehmen die Betriebsräte früher informie-

¹⁰ Vgl. European Constitutional Group: Vorschlag zu einem revidierten Verfassungsvertrag für Europa, April 2006, Art. III-5, Abs. 4, Homepage der European Constitutional Group.

¹¹ James Mill: Essay on Government, wiederabgedruckt in: Jack Lively, John Rees (Hrsg.): Utilitarian Logic and Politics, Oxford 1978, S. 89 f.

¹² Welche Fragen dies im Einzelnen sind, habe ich in dem folgenden Aufsatz herauszuarbeiten versucht: R. Vaubel: Der schweizerische Föderalismus als Modell für die EU-Verfassung?, Reflexion, Vol. 5, Heft 1, Zürich 2005, S. 7-10.

ren und die Gewerkschaften zu den Gesprächen hinzuziehen müssen.

2. Die Kommission erleichtert den Zugang zu ihrem Globalisierungsfonds.
3. Die Kommission legt den Entwurf einer weiteren Anti-Diskriminierungsrichtlinie vor, die zusätzliche Unterscheidungsmerkmale erfasst.
4. Die europäische Gesetzgebung soll jedem Versicherten das Recht geben, sich ohne vorherige Genehmigung seiner Krankenkasse in anderen Mitgliedstaaten behandeln zu lassen.

Sozialkommissar Spidla wird in den nächsten Monaten die Brüsseler Szene beherrschen. Der Wirtschaft werden diese Maßnahmen schaden.

Ein weiteres Aktionsfeld wird die Finanzmarktkrise sein. Am 8. Juli einigten sich Kommission und Ministerrat darauf, die in der EU ansässigen Credit-Rating-Unternehmen unter staatliche Aufsicht zu

stellen. Im Oktober wird der irische Binnenmarkt-Kommissar McCreevy einen Gesetzentwurf vorlegen. Das eigentliche Problem wird man damit nicht lösen können. Die Zukunft ist ungewiss – daran können weder private Credit-Rating-Agenturen noch eine staatliche Aufsichtsbehörde etwas ändern. Die Regulierungen der EU werden aber das Funktionieren der Finanzmärkte behindern.

Für den Fall eines zweiten „Neins“ wird gleichzeitig vor den Iren – durch inoffizielle, aber nicht notwendigerweise unkoordinierte Äußerungen führender Europapolitiker – eine massive Drohkulisse aufgefahren werden.

Kommission und Rat haben weitere Vertragsänderungen ausgeschlossen. Wenn die Iren irgendwelche „Opt-outs“ erhalten, so dürften dies rechtlich unverbindliche Entschlüsse, nicht Zusatzprotokolle zum Vertrag sein, die dann noch wieder von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssten. Denn das würde Zeit kosten. Es würde sich dann auch verstärkt die

Frage stellen, weshalb Kommission und Ratsmehrheit jetzt so sehr darauf drängen, dass alle anderen Mitgliedstaaten den neuen Vertrag möglichst bald ratifizieren. Denn wenn noch Zusatzprotokolle für Irland ausgehandelt würden, wäre es ja für die anderen Mitgliedstaaten einfacher, den Vertrag und die irischen Zusatzprotokolle nach dem nächsten irischen Referendum in einem Zug zu ratifizieren. Vielleicht werden auch irgendwelche Maßnahmen oder Transfers zugunsten Irlands beschlossen, die inhaltlich gar nichts mit dem Vertrag von Lissabon zu tun haben.

Wie immer das zweite irische Referendum ausgehen wird, die politische Klasse Europas wird in Zukunft vorsichtiger sein. Denn die Art und Weise, wie sie sich über die Wünsche der Wahlbürger hinweggesetzt hat, kostet sie und die EU Sympathien und weckt Zweifel an ihrer demokratischen Gesinnung. Versuche, den Zentralisierungsprozess durch Änderung der europäischen Verträge voranzutreiben, wird es so schnell nicht wieder geben.

Horst Tomann

Gründe für das irische Votum

„I haven't a clue“ war die Antwort eines Iren auf die Frage, warum er gegen den Vertrag von Lissabon gestimmt habe.¹ Dahinter mögen sich verschiedene Motive verbergen: Unzureichende oder vielmehr widersprüchliche Informationen über das Vertragswerk; ein Votum gegen die Regierung in einer Phase

zunehmender Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Unsicherheit; die Befürchtung, Irland werde an Einfluss auf der europäischen Ebene verlieren, weil es künftig nicht mehr mit einem ständigen Kommissar in der EU-Kommission vertreten sein soll; oder ein allgemeines Unbehagen gegenüber dem institutionellen Wandel in der Union, dem eine Tendenz zur Zentralisierung der

politischen Entscheidungskompetenz innewohnt.

Das irische Votum

Bei genauerer Betrachtung ist das irische Votum, wenn es auf solche Motive zurückgeht, durchaus das Ergebnis rationalen Verhaltens. Das haben schon die Philosophen der klassischen Politischen Ökonomie so gesehen. So zieht David

¹ „The Economist“ vom 21. Juni 2008, S. 48.

Hume in einem Gedankenexperiment den Vergleich zwischen einer Änderung der Regierungsform und dem Ersetzen einer alten Maschine durch eine neue Technologie: „It is not with forms of government, as with other artificial contrivances; where an old engine may be rejected, if we can discover another more accurate and commodious, or where trials may safely be made, even though the success be doubtful. An established government has an infinite advantage, by that very circumstance of its being established“. Und da aus einer solch utilitaristischen Perspektive der Status quo, wenn auch unvollkommen, grundsätzlich vorteilhaft gegenüber einer ungewissen Zukunft erscheint, sieht Hume die Beweislast bei jenen, die den institutionellen Wandel herbeiführen wollen: „To temper, therefore, in this affair, or try experiments merely upon the credit of a supposed argument and philosophy, can never be the part of a wise magistrate, who will bear a reverence to what carries the marks of age: and though he may attempt some improvements for the public good, yet he will adjust his innovations, as much as possible, to the ancient fabric, and preserve entire the chief pillars and supports of the constitution.“²

Nicht nur aus einem grundsätzlichen Demokratieverständnis heraus, sondern auch wenn wir die politische Ordnung aus ökonomischer Sicht betrachten und annehmen, dass sie sich nur durch ihren Nutzen rechtfertigt, müssen wir daher das Votum der Iren akzeptieren. Offensichtlich geht es nicht um Missverständnisse zwischen Politikern und Wählern über die Chan-

cen und Risiken der EU, die durch eine Verbesserung der Perzeption behoben werden können. Sondern die Politiker haben in ihrer Hybris und Ignoranz eine Grundregel des Government by consent verletzt, die verlangt, konfliktträchtige institutionelle Reformen zu vermeiden.

Inhalt des Reformvertrages

Wie sollte es weitergehen? Bevor wir diese Frage beantworten, müssen wir aus ökonomischer Sicht den Inhalt des Reformvertrages bewerten, nicht im Detail, aber im Grundsatz. Dabei mag man vor allem an die Effizienz der Entscheidungsverfahren denken und die vereinfachte Rechtsanwendung, die sich aus der Konsolidierung der Verträge ergibt. Aber das scheint mir nicht das Entscheidende zu sein. Der Reformvertrag zielt im Kern auf eine politische Union, die den Spielraum in der Welt als ein Global player stärker als bisher nutzt.

Diese Zielsetzung findet ihren Niederschlag in den Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union, in der Position eines Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und die damit verbundene Stärkung der Kommission sowie im Amt eines Präsidenten des Europäischen Rates mit verlängerter Amtszeit. Die Überwindung des Intergouvernementalismus, die damit verfolgt wird, erfordert die Beschränkung der Souveränität der Mitgliedstaaten zugunsten der Souveränität der Union. Im Gegenzug werden die demokratischen Kontrollrechte ausgeweitet, durch eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren sowie durch die „checks and balances“ der doppelten Mehrheit

bei den Entscheidungen des Rates.

Die Ausweitung der demokratischen Kontrollrechte, die im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist, wurde von den irischen Wählern offensichtlich nicht honoriert, ein erklärungsbedürftiges Paradoxon. Der Schlüssel liegt meines Erachtens darin, dass den Bürgern der Union mit dem Reformvertrag ein öffentliches Gut im ökonomischen Sinn angeboten wurde: „Pooled sovereignty means enhanced sovereignty“³. Die Stärkung der Souveränität der Union nach außen nützt allen und jeder zusätzliche Nutzer kann dieses öffentliche Gut in Anspruch nehmen, ohne zusätzliche Kosten zu verursachen. Im Gegenteil, der Wert der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wächst mit der Größe der Union.

Entscheidung über ein öffentliches Gut

Damit entdecken wir einen systemischen Grund für das ablehnende Votum der Iren. Wird in einem Referendum über ein öffentliches Gut entschieden, das auch externe Wirkungen entfaltet (hier also die Vorteile einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik für die Union als Ganze), so kann es sein, dass ein an sich wünschenswertes Ergebnis nicht zustande kommt, obwohl (oder weil) sich alle Beteiligten entsprechend dem individualistischen Prinzip rational verhalten.⁴ Das irische Referendum

³ Brigid Gavin: The Role of the European Union in Global Trade Governance, United Nations University Working Papers 0-2002/2, S. 10.

⁴ In der ökonomischen Theorie wird dieser Effekt als Folge einer „depletable externality“ bezeichnet. Ein anschauliches Beispiel einer (negativen) Externalität mit dieser Eigenschaft liefert der Verkehr zur rush hour. Jeder Teilnehmer nimmt zwar die Staukosten ins Kalkül, die er selbst zu tragen hat, aber nicht jene, die er bei anderen verursacht. Im Ergebnis kommt es zu höheren Staukosten als von allen akzeptiert werden könnte.

² David Hume: Essays, Moral, Political and Literary, zitiert bei Lionel Charles Robbins: The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy, 2. Aufl., London, Basingstoke 1978, S. 195 f.

könnte also auch daran gescheitert sein, dass sich die Wähler in ihrer Entscheidung von einem ökonomischen Nutzen-Kosten-Kalkül leiten ließen. Auch wenn in allen Mitgliedstaaten Referenden mit ähnlichem Ergebnis stattgefunden hätten, kann man nicht sagen, dass das Ergebnis wünschenswert wäre. Der Grund liegt darin, dass jedes Land in einem solchen Nutzen-Kosten-Kalkül nur die eigenen Nutzen und die eigenen Kosten gegenüberstellt. Also nur das, was für das Land an Erträgen und an Kosten relevant ist, wird ins Kalkül genommen.

Jeder Integrationsschritt in eine größere Gemeinschaft führt aber dazu, dass bei allen Mitgliedern Nutzen und Kosten entstehen und dieser Aspekt eines öffentlichen Gutes bei der Entscheidung verloren geht. Das bedeutet, dass man ein solches Kalkül eigentlich kollektiv (also in Verhandlungen) entscheiden muss. Das spricht gegen ein Referendum als Entscheidungsverfahren, weil diejenigen, die im Referendum abstimmen, nur die eigenen Vorteile und Nachteile im Auge haben und nicht sehen, dass es sich hier um ein öffentliches Gut handelt. Nehmen wir das Beispiel der Währungsunion, deren Nutzen, die Geldwertstabilität, die Eigenschaft eines öffentlichen Gutes hat. Im Fall des Vertrags von Lissabon wäre das öffentliche Gut die Stärkung der Souveränität in der Außenpolitik, die man gemeinsam erreicht.

Zentralisierung erforderlich?

Es gibt einen weiteren Grund, der das Votum der Iren erklären kann. Hayek hat 1939 in einem wegweisenden Artikel begründet, dass eine politische Union, wie wünschenswert sie auch sei, nur realisiert werden kann, wenn die

ökonomischen Konflikte gelöst sind.⁵ Die Voraussetzung, Souveränität abzugeben und insoweit eben auch auf protektionistische Interventionen zu verzichten, wäre demnach die Vollendung des Binnenmarktes, wie sie in den Verträgen vorgesehen ist. Hayek weist vor allem darauf hin, dass zwar in einem integrierten Wirtschaftsraum politische Kompetenzen zentralisiert werden müssen, sei es in der Handelspolitik, der Geldpolitik, der Wettbewerbspolitik. Diesen Weg ist die europäische Gemeinschaft auch tatsächlich gegangen.

Dennoch lassen sich nicht in allen Bereichen die nationalen Kompetenzen problemlos auf die europäische Ebene übertragen. So hat die Politik auf der nationalen Ebene Gestaltungsmöglichkeiten bei der Förderung bestimmter Industrien oder in der Sozialpolitik, deren Kosten zu Lasten der Allgemeinheit durch nationale Solidarität gerechtfertigt werden können. Die Vorstellung einer nationalen Identität, auf die dabei Bezug genommen wird, ist auf der europäischen Ebene wenig ausgeprägt. Die Folge im Sinne Hayeks ist ein Weniger an politischer Gestaltungsmacht: Auf der nationalen Ebene werden die Gestaltungsräume der Politik eingeschränkt, weil der Binnenmarkt den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen erfordert.

Auf der europäischen Ebene fehlt es aber an der Legitimation durch eine europäische Identität, die der Union eine entsprechende Gestaltungsmacht einräumen würde. Das bedeutet, dass die Union zwar die Macht hat, die Mitgliedstaaten da-

ran zu hindern, protektionistisch in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen. Aber sie hat nicht die demokratische Legitimation dafür, an ihrer Stelle zu handeln. „Government by agreement is only possible provided that we do not require the government to act in fields other than those in which we can obtain true agreement.“⁶

Der Widerwille der Iren gegenüber der Union kann darin begründet sein, dass diese Selbstbeschränkung in der Politikgestaltung nicht eingehalten wird. Der Reformvertrag wird vielmehr als ein Instrument der Europäischen Union betrachtet, mehr und mehr in das Alltagsleben hineinzuregieren.⁷

Aus den dargestellten Grundsätzen der Politischen Ökonomie lassen sich zwei Thesen ableiten:

- Erstens kann die Stärkung der Souveränität der Union, die der Vertrag von Lissabon verheißt, als ein öffentliches Gut im ökonomischen Sinn interpretiert werden. Aus dieser Eigenschaft folgt, dass die Ratifizierung des Vertrages durch ein Referendum scheitern kann, obwohl er für die Union im Ganzen vorteilhaft wäre, auch wenn alle Wähler gut informiert sind und sich rational verhalten. Zu diesem Ergebnis kommen wir auch, wenn in allen Mitgliedstaaten per Referendum abgestimmt wird.
- Zweitens kann das Referendum als ein Lackmus-Test für die demokratische Bindung von institutionellen Reformen angesehen werden und ist daher nicht ohne

⁶ Friedrich A. Hayek, a.a.O., S. 271.

⁵ Friedrich A. Hayek: The Economic Conditions of Interstate Federalism, in: New Commonwealth Quarterly, V/2, 1939; reprinted in: Friedrich A. Hayek: Individualism and Economic Order, University of Chicago Press 1980, S. 255-272.

⁷ Das gilt nicht nur für die Wirtschaftspolitik. Ein eklatantes Beispiel ist die Befürchtung, aufgrund der vorgesehenen Kompetenz der Union zur Harmonisierung im Strafrecht müsse Irland die Abtreibung legalisieren.

Kosten verzichtbar. Es zwingt zu kleinen Reformschritten, die den Umständen des Ortes und der Zeit angepasst sind. Und es verpflichtet die Reformer auf eine liberale Linie, d.h. darauf, die Kompetenzen der Union auf solche Politikfelder zu beschränken, auf denen auch wirklich eine Übereinkunft erzielt werden kann.

Schlussfolgerungen

Meine Schlussfolgerungen sind daher:

- Die Europäische Union, die das Verständnis für Demokratie in der Welt verbreiten will, kann sich technische Lösungen, die im Endeffekt das Votum der Iren ignorieren, nicht leisten.
- Ebenso widerspricht eine Neugründung der EU dem Demokratieverständnis, die sich durch den juristischen Trick bewerkstelligen ließe, dass alle Mitglieder außer Irland aus der alten Gemeinschaft austreten.
- Erforderlich wäre, das Undenkbare zu tun und den Reformvertrag noch einmal aufzuschnüren. Es ist insbesondere ein demokratisches Defizit des Vertrages, dass in der Europäischen Kommission, deren herausgehobene Stellung noch gestärkt wird, nicht mehr alle Mitgliedstaaten repräsentiert sein sollen. Ohne die Mitgliedschaft in der Kommission wäre die zunehmende Praxis des Rates, mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen, für ein kleines Mitgliedsland nicht akzeptabel.⁸ Im Fall Irlands, das seit 1973 Mitglied der Gemeinschaft ist und einen Kommissar stellt, kommt

die Prävalenz des Status quo hinzu. Die bereits im Vertrag von Nizza getroffene Entscheidung, die Anzahl der Kommissare zu begrenzen, muss als politisch höchst unweise bewertet werden. Die Europäische Union wäre auch nach Ratifizierung des Reformvertrages kein Bundesstaat sondern bliebe eine Staatenunion und eine supranationale Integrationsgemeinschaft.⁹ Schon aus diesem Grund ist es unabdingbar, dass in der Europäischen Kommission alle Mitgliedstaaten vertreten sind. Die Europäische Kommission ist auch nicht bloß Exekutive, für deren Organisation der Effizienzgesichtspunkt Vorrang haben sollte, sondern bereitet politische Entscheidungen vor und hat weiterhin die alleinige Gesetzgebungsinitiative. Sie ist in dieser Frage z.B. nicht mit dem Direktorium der Europäischen Zentralbank vergleichbar. Denn die Zentralbank ist vorrangig für das Ziel der Geldwertstabilität verantwortlich und hat daher im Grunde keine politischen Abwägungen zu treffen. (Dennoch wird auch ihr ein Mangel an demokratischer Legitimation vorgeworfen.)

- Aus ökonomischer Sicht wäre das Recht, weiterhin einen Kommissar zu stellen, auch eine Kompensation für die Iren, mit der ihre Zustimmung zu einem neuen Vertrag gewonnen werden könnte. Diese aus politischer Sicht etwas anrühlich anmutende „Bestechung“ ist für Ökonomen völlig in Ordnung, weil sie das genannte Entscheidungsparadoxon auflöst und eine für alle Beteiligten vorteilhafte Situation schafft.

- Der Einwand, dadurch würde man den kleinen Mitgliedstaaten einen zu starken Hebel in die Hand geben, lässt sich entkräften. Institutionelle Reformen, die zu einer Änderung der Regierungsform führen, sollten – ganz im Sinne der klassischen Politischen Ökonomie – konsensfähig sein.
- Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten ist ambivalent zu beurteilen. Auch hier wäre ein Aufdröseln des Vertrags von Nöten, um die Veränderungen gegenüber dem Status quo dann als „Verstärkte Zusammenarbeit“ eines Teils der Mitgliedstaaten untereinander zu verabschieden. Der Reformvertrag sieht diese Möglichkeit vor, aber nur als letztes Mittel, wenn unter anderem „die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können“¹⁰. Jedoch lassen sich weder die Organisationsstruktur noch die Entscheidungsverfahren in dieser Weise aufteilen. Auch wäre die Stärkung der Souveränität nach außen, ein Hauptziel des Reformvertrages, dadurch beeinträchtigt. Auf anderen Gebieten, wo der Integrationsprozess in verschiedenen Geschwindigkeiten möglich ist, wie in der monetären Integration oder im Schengener Abkommen,¹¹ entspricht eine Differenzierung dem Grundsatz, bei den Reformen die Umstände des Ortes und der Zeit zu beachten.

⁸ Dieses Argument begründet Gavin am Beispiel der Handelspolitik; Brigid Gavin, a.a.O., S. 10.

⁹ Vgl. Bundesrat: Denkschrift zum Vertrag von Lissabon, 13. Dezember 2007, Bundesrats-Drucksache 928/07, S. 135.

¹⁰ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Art. 20(2). Amtsblatt der Europäischen Union vom 9.5.2008.

¹¹ Irland ist wie Großbritannien nicht Partei des Schengener Abkommens. Beide Länder können den Schengen-Besitzstand mit Billigung des EU-Rates ganz oder teilweise übernehmen und sich an seiner Weiterentwicklung beteiligen, vgl. www.auswaertiges-amt.de vom 21.12.2007.