

Demokratiedefizit in der EU ?

von

Professor Dr. Rupert Scholz

Das Wort vom Demokratiedefizit der Europäischen Union wird immer gegenwärtiger, man kann auch sagen: Es nimmt immer mehr Fahrt auf; und dies ist für den europäischen Integrationsprozeß von wachsender Problematik, wachsender Gefährlichkeit. Die Europa-Euphorie der Menschen läßt zunehmend, meßbar nach. Die Menschen sind zunehmend verunsichert, zurückhaltend und skeptisch gegenüber einer Europäischen Union, deren Strukturen sie nicht mehr durchschauen und deren vor allem exekutive Macht ihnen immer weniger geheuer ist. Am deutlichsten hat dieses kritische Empfinden vielleicht Alt-Bundespräsident Roman Herzog mit dem bewußt zugespitzten Wort "Europa entmachtet uns und unsere Vertreter" zum Ausdruck gebracht. Dabei verweist Herzog zum einen auf die Tatsache, daß jeder Staat, der sich um die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bemüht, heute mit rund 75.000 Seiten geltender Regelungen konfrontiert wird. Herzog verweist zum anderen auf eine Zusammenstellung des Bundesjustizministeriums, derzufolge für die Jahre 1998 - 2004 die Zahl der Rechtsakte der Bundesrepublik Deutschland und die Zahl der Rechtsakte der Europäischen Union im Verhältnis von 16 zu 84 % stehen. Mit anderen Worten: Das rechtliche wie faktische Gewicht der Gesetzgebung aus Brüssel überlagert längst in eklatantem Maße die nationale Gesetzgebung und damit die genuin-demokratischen Zuständigkeiten von Bundestag und Bundesrat.

Die Europäische Union bekennt sich, wie alle ihre Mitgliedstaaten, eindeutig zum Prinzip der Demokratie und seiner allein legitimierenden Kraft staatlicher Macht wie Zuständigkeiten. Und dennoch sind die schon strukturell in der Europäischen Union angelegten Demokratiedefizite offenkundig. Daran hat auch der - nach den Volksabstimmungen in den Niederlanden und Frankreich gescheiterte - Europäische Verfassungsvertrag nichts geändert, und daran ändert auch der jetzt von den europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedete Reformvertrag von Lissabon nichts. Für eine eigenständige "Verfassung" war die Europäische Union vermutlich bzw. tatsächlich noch nicht reif, stellt die Europäische Union doch keinen eigenen Staat dar. Die Europäische Union stellt - in den Worten des BVerfG - nichts anderes als einen "Staatenverbund" dar, der zwar über den bloßen Staatenbund hinausgewachsen ist, andererseits aber noch längst nicht die Qualität eigenständiger Staatlichkeit oder gar eines Bundesstaates erreicht hat. Nach wie vor leiten sich alle hoheitlichen Befugnisse der Europäischen Union aus den demokratisch legitimierten Rechten der Mitgliedstaaten ab und folgerichtig muß die Europäische Union vor allem über ihre Mitgliedstaaten auch eigene demokratische Legitimation gewinnen. Die Europäische Union soll nach dem Reformvertrag von Lissabon zwar die Qualität eines eigenständigen Völkerrechtssubjekts erhalten, ungeachtet dessen erwächst sie nicht in eigene genuine Staatlichkeit. Es gibt auch nach wie vor kein europäisches Staatsvolk, also keinen demokratiebegründenden Volkssouverän. Auch im Vorfeld demokratischer Willensbildung fehlt es nach wie vor an vielen Voraussetzungen für eine europäische Demokratie. Nach wie vor gibt es keine europäisch-demokratische Öffentlichkeit und auch die im europäischen Parlament vertretenen Parteien stellen noch längst keine eigenständigen europäischen Parteien dar. Jedermann weiß, daß beispielsweise Wahlen zum Europäischen Parlament nach wie vor von nationalen Parteiformationen

bestritten werden und daß auch die bei solchen Wahlen entscheidenden politischen Themen in aller Regel nicht solche supranationaler, sondern unverändert nationaler Qualität sind.

Es gibt nach wie vor kein einheitliches europäisches Staatsvolk, sondern nur die Mehrzahl der von den 27 Mitgliedstaaten repräsentierten nationalen Staatsvölker. Deshalb funktioniert im Europäischen Parlament auch das demokratische Prinzip „one man – one vote“, also der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, nicht. Die 750 Abgeordneten des Europäischen Parlaments verteilen sich auf alle 27 Mitgliedstaaten bzw. die von diesen repräsentierten nationalen Staatsvölkern – von jeweils mindestens 6 bis jeweils maximal 96 Abgeordneten. Und um diesen Proporz ist bekanntlich auch im Vertrag im Vertrag von Lissabon mit teilweise abstrusen Begründungen gestritten und gefochten worden. Ich erinnere hier nur an das polnische Argument von den großen polnischen Kriegsoffizieren.

Das Prinzip „one man – one vote“ bedingt ein einheitliches, gemeinsames Staatsvolk; und dies gibt es nicht und wird es wohl noch für sehr lange Zeit in Europa nicht geben. Denn es fehlt an den maßgebenden identitätsstiftenden Faktoren für die Bildung eines solchen einheitlichen, gemeinsamen Staatsvolkes – Europa oder „Europäer zu sein“ reicht hierfür nicht. Betrachtet man im Übrigen gerade die jüngere europäische Vergangenheit, so offenbaren sich eher gegenläufige Tendenzen, d. h. Tendenzen von mehr nationaler Desintegration als supranationaler Integration. Ich verweise nur auf die teilweise ebenso tragischen wie schmerzhaften Prozesse im früheren Jugoslawien oder auch in der früheren Tschechoslowakei.

Dies alles bedeutet wiederum, dass die Strukturen des europäischen Wahlrechts in der Tat nicht nur möglichst gleichheitsgerecht, sondern auch

möglichst föderal-gerecht sein müssen. Würde man ausschließlich auf den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit setzen, so wären kleine Staaten wie Luxemburg oder Malta im Europäischen Parlament nicht mehr vertreten. Deshalb halte ich das System einer mitgliedstaatlich unterschiedlichen Repräsentation der europäischen Staatsvölker im Europäischen Parlament, gerade unter föderalen Aspekten bzw. unter dem Aspekt einer föderativ gegliederten Demokratie für durchaus vertretbar. Auf die Zukunft gewendet muss es aber bei der Forderung bleiben, mehr und mehr auch dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit Rechnung zu tragen bzw. nach Möglichkeit zu Regelungen wie die des „one man – one vote“ zu gelangen. Einen richtigen und wichtigen Schritt hierzu bildet z. B. die Berücksichtigung des demographischen Faktors bei Abstimmungen auf der europäischen Ebene, wie dies im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist. Solche Mechanismen entwickeln zumindest wesentliche kompensatorische Effekte.

Dies alles ändert indessen nichts daran, daß mit Nachdruck die Frage zu stellen bleibt, ob nicht - gleichsam systemimmanent - ein höheres Maß an Demokratie und demokratischer Legitimation für die Europäische Union erreicht oder gewonnen werden kann. Dies ist aber, wie schon an dieser Stelle vorausgeschickt sei, schwierig und vor allem auch strukturell nur schwer durchzusetzen. Roman Herzog verweist bei seiner Kritik an der mangelnden demokratischen Legitimation der Europäischen Union mit Recht daraufhin, daß nach wie vor zwei sich ganz prinzipiell ausschließende Vorstellungen über die endgültige Gestalt der Europäischen Union miteinander streiten, miteinander konkurrieren. Auf der einen Seite stehen die Intergouvernementalisten, die einen Verbund dauerhaft souveräner Staaten, also ausschließlich ein "Europa der Vaterländer" im Sinne von Charles de Gaulle anstreben. Sie konstatieren mit Sorge eine zunehmende Zentralisierung der Politik auf der Ebene der Europäischen Union, die mit einer massiven Ausdünnung der hoheitlichen

Befugnisse der Mitgliedstaaten einhergeht. Auf der anderen Seite stehen die Föderalisten, die einen europäischen Bundesstaat anstreben. Sie beklagen massive institutionelle Defizite bei den Organen und Entscheidungsverfahren auf der Ebene der Europäischen Union, die ineffektiv, intransparent und undemokratisch seien, und empfinden diese Defizite als umso gewichtiger, je weiter sich die Europäische Union, vor allem hinsichtlich der Zahl ihrer Mitgliedstaaten, entwickelt. Sie fordern vollständige staatliche Strukturen für die Europäische Union im Sinne des klassischen Gewaltenteilungsdenkens, insbesondere ein Parlament als souveräne Legislative und eine Regierung als souveräne, demokratisch legitimierte Exekutive - ohne daß die Regierungen der Mitgliedstaaten über den Rat Sand in's Getriebe streuen können.

Betrachtet man den heutigen institutionellen Aufbau der Europäischen Union, so kann man mit Sicherheit davon sprechen, daß aus beiden idealtypischen Vorstellungen ein gewisser Kompromiß erwachsen ist. Die Kommission ist eine Art Regierung, die es sich aber nicht mit den Regierungen der Mitgliedstaaten, die im Rat mitbestimmen, verscherzen darf. Die Legislative besteht aus dem Rat und dem Europäischen Parlament, wobei das Parlament aber nur äußerst begrenzte Zuständigkeiten besitzt, der Rat mit seinem exekutivischen Mandat eindeutig dominiert.

Der Reformvertrag von Lissabon unternimmt eine ganze Reihe von Anstrengungen wie Änderungen, um dieses kompromißhafte Grundsystem der Europäischen Union effektiver, transparenter und - in gewissem Sinne - auch demokratischer zu gestalten. Dabei bezieht sich der Reformvertrag von Lissabon auf den gescheiterten Verfassungsvertrag, übernimmt in aller Regel dessen seinerzeit gescheiterten Vorgaben - eine Tatsache, die rasch zu der Frage führt, ob der Vertrag von Lissabon die Ratifikationshürden in

den Mitgliedstaaten wirklich zu nehmen vermag oder ob auch ihm ein Scheitern wie dem Verfassungsvertrag prophezeit werden muß. Immerhin, die Zeichen der Zeit sind mit Sicherheit optimistischer zu deuten als damals im Falle des Verfassungsvertrages bzw. des für viele doch provozierenden Anspruchs einer "Verfassung für Europa".

Die wichtigsten strukturellen Änderungen im Vertrag von Lissabon sind die Folgenden:

- 1) Einführung des Präsidialsystems
- 2) Einführung des europäischen Organstatus für den Europäischen Rat
- 3) Völkerrechtssubjektivität für die Europäische Union
- 4) Ständiger Präsident des Europäischen Rats
- 5) Verstärktes, aber unverändert hochkompliziertes Mehrheitsprinzip im Rat
- 6) Gleichberechtigung von Europäischem Parlament und Rat im Gesetzgebungsverfahren und im Haushaltsrecht - bei allerdings unveränderter Dominanz der Kommission. Das Europäische Parlament verfügt nur über ein Vorschlagsrecht an die Kommission für den Erlaß von Unionsakten; sie verfügt über kein legislatives Initiativrecht.
- 7) Das Europäische Parlament wählt den Kommissionspräsidenten und die Kommission ist dem Europäischen Parlament verantwortlich. Mißtrauensanträge sind möglich und bei entsprechender Mehrheit ist die Kommission verpflichtet, ihr Amt niederzulegen.
- 8) Die Europäische Union bekennt sich zur repräsentativen Demokratie.
- 9) Die Europäische Union bekennt sich zur partizipativen Demokratie, indem ein Bürgerbeauftragter eingeführt wird, indem das Petitionsrecht an

das Europäische Parlament verankert wird und die Organe der Europäischen Union zum Dialog mit repräsentativen Organisationen und der Zivilgesellschaft verpflichtet werden.

10) Einführung der Bürgerinitiative, über die bei mindestens einer Million beteiligter Bürger die Kommission aufgefordert werden kann, geeignete Vorschläge zu bestimmten politischen Themen zu machen.

11) Die Kompetenzen der Europäischen Union werden etwas strikter als bisher gefaßt. Das Prinzip der abgeleiteten Einzelermächtigung wird mit Nachdruck bekräftigt. Das Gleiche gilt für die Grundsätze des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Bei den Kompetenzen soll künftig wie folgt unterschieden werden: Ausschließliche Zuständigkeiten der Europäischen Union, geteilte Zuständigkeiten, koordinierende Zuständigkeiten der Europäischen Union und unterstützende Zuständigkeiten der Europäischen Union. In dieser Aufschlüsselung und Systematisierung liegt sicherlich ein Fortschritt, der ein gewisses Maß an mehr Rechtssicherheit als bisher verspricht. Andererseits sind diese Zuständigkeiten, jedenfalls in den Bereichen der koordinierenden und unterstützenden Zuständigkeiten, noch zu wenig begriffsscharf, um auf Dauer wirklich tragfähige und vorab bestimmbare Kompetenzabgrenzungen zwischen der Europäischen Union und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Das Gleiche gilt für das Subsidiaritätsprinzip. Auch dies hätte begriffsschärfer und damit justitierbarer gefaßt werden müssen.

12) Für das Verhältnis von nationalen Parlamenten und Europäischer Union soll zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein "Frühwarnsystem" eingeführt werden, über das die nationalen Parlamente das Recht erhalten, Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsrügen gegenüber geplanten Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Union zu erheben. Jedes Gesetzgebungsvorhaben der

Europäischen Union muß den nationalen Parlamenten vorab übermittelt werden. Diese haben binnen acht Wochen das Recht zur (kritischen) Stellungnahme. Mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der nationalen Parlamente muß hierbei zusammenwirken. Wenn die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der nationalen Parlamente in ihrer Kritik an dem betreffenden Gesetzgebungsvorhaben übereinstimmt, ist die Kommission verpflichtet, ihr Gesetzgebungsvorhaben zu überprüfen - mit den Möglichkeiten, an diesem festzuhalten, dies zu ändern oder dies zurückzunehmen. Dieses Verfahren stellt einen gewissen Fortschritt dar, dieser Fortschritt genügt aber noch bei weitem nicht. Er wird vor allem einem wirklichen Subsidiaritätsprinzip noch lange nicht gerecht. Denn gerade die Forderung, daß mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der nationalen Parlamente eine solche Rüge erheben muß, ist schon angesichts der unterschiedlichen Größe der Mitgliedstaaten von eher willkürlicher als strukturell weiterhelfender Bedeutung. Das europäische Subsidiaritätsprinzip leidet von vornherein daran, daß beispielsweise bestimmte kleinere Mitgliedstaaten nicht imstande sein können, bestimmte größere Regelungsgegenstände in eigener Zuständigkeit ausreichend zu regeln, während dies größeren Mitgliedstaaten ohne weiteres möglich ist oder sein kann.

Für die Umsetzung dieser letzteren Regelung sieht das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vor, daß die Bundesregierung den Bundestag und Bundesrat die geplanten Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Union übermittelt und die entsprechende Stellungnahme beider Kammern einholt. Wenn der Bundestag und/oder der Bundesrat das betreffende Gesetzgebungsvorhaben für nicht subsidiaritätsgerecht halten, wird die entsprechende Stellungnahme weitergeleitet bzw. mit den Stellungnahmen anderer nationaler Parlamente verbunden. Jedenfalls steht den nationalen

Parlamenten insoweit aber nur ein Widerspruchsrecht zu, da die Kommission nach entsprechender Überprüfung an ihrem Vorhaben durchaus festhalten kann. Es handelt sich mit anderen Worten nur um ein relatives Widerspruchsrecht. Nach hiesiger Auffassung müßte den nationalen Parlamenten aber ein definitives Vetorecht zustehen. Dies würde die demokratische Legitimation der Europäischen Union gerade in ihrem Verhältnis zu den nationalen Parlamenten erheblich verstärken. Im übrigen bleiben massive Zweifel an der Effizienz dieses Verfahrens bestehen. Schon seit langem ist offenkundig, daß der Bundestag, aber - wenn auch nicht ganz in vergleichbarer Form - auch der Bundesrat in aller Regel nicht imstande sind, sich rechtzeitig ein Bild von geplanten europäischem Gesetzgebungsvorhaben zu verschaffen und hierzu in qualifizierter Form Stellung zu nehmen. Daran wird vermutlich auch die jetzt vorgesehene Acht-Wochen-Frist nichts Wesentliches ändern. Dies liegt allerdings auch an der Struktur vor allem des Deutschen Bundestages, der schon von seinen Ausschüssen her den in aller Regel querschnittsmäßig angelegten Regelungsvorhaben der Europäischen Union relativ hilflos gegenüber steht. Im Rahmen der Föderalismus-Reform I habe ich, als seinerzeitiger Sachverständiger, vorgeschlagen, daß für solche Stellungnahmen im Wege der Verfassungsergänzung ein Gemeinsamer Ausschuß von Bundestag und Bundesrat, paritätisch besetzt, im übrigen aber nach dem Vorbild des für den Verteidigungsfall maßgebenden Art. 53 a GG eingeführt wird. Dieser Gemeinsame Ausschuß könnte die Rechte, die Bundestag und Bundesrat nach Maßgabe des Art. 23 GG in Angelegenheiten der Europäischen Union zustehen, in gemeinsamer Verantwortung wahrnehmen und wäre schon von seiner Struktur wie Größe her durchaus geeignet, in effektiver Weise die Interessen von Bundestag und Bundesrat wahrzunehmen. Dies umso mehr deshalb, als sich innerstaatlich die Zuständigkeiten von Bund und Ländern in ihrer Differenzierung nicht mit den Kompetenzabgrenzungen zwischen Europäischer Union und

Mitgliedstaaten decken. Viele Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Union berühren - innerstaatlich gesehen - ebenso Zuständigkeiten des Bundes wie der Länder oder umgekehrt. Gerade dies macht es so schwierig, zu einheitlichen Stellungnahmen oder Beurteilungen von der nationalen Seite her zu gelangen. Dies hat weiterhin dazu geführt, daß die Bundesregierung als deutscher Vertreter im Rat in aller Regel über Kompetenzen verfügen oder sich anmaßen kann, über die sie innerstaatlich, d.h. im Verhältnis zu den Ländern, in Wahrheit gar nicht verfügt. Nur allzu oft ist hier buchstäblich "über Bande gespielt" worden, d.h. wenn die Bundesregierung bestimmte Fragen innerstaatlich nicht durchsetzen kann, so bedient sie sich gern der "europäischen Schiene", um doch zum gewünschten Ziel zu gelangen. Dies ist mit dem Bundesstaatsprinzip und seinen strikten Kompetenzabgrenzungen jedoch nicht zu vereinbaren. Ebenso wenig ist dies mit der demokratischen Legitimation von Bundestag einerseits und Bundesrat bzw. Landtagen andererseits zu vereinbaren. Auch gegenüber diesen Schwierigkeiten hätte die Einführung eines solchen Gemeinsamen Ausschusses von Bundestag und Bundesrat für Angelegenheiten der Europäischen Union außerordentlich hilfreich sein können. Leider hat dieser Vorschlag in der Föderalismus I-Kommission jedoch keine Zustimmung gefunden.

13) Den nationalen Parlamenten wird vom Reformvertrag von Lissabon des weiteren die Möglichkeit einer Subsidiaritäts- und/oder Verhältnismäßigkeitsklage zum Europäischen Gerichtshof eingeräumt. Auch hierin liegt ein gewisser Fortschritt, der nach meiner Auffassung aber auch noch nicht ausreicht. Denn der Europäische Gerichtshof hat sich gerade in Kompetenzstreitigkeiten in aller Regel auf die Seite der Europäischen Union gestellt, hat sich selbst nur allzu gerne als "Motor der Integration" verstanden und seine Rechtsprechung entsprechend einseitig ausgerichtet. Roman Herzog ist es wiederum, der auch dieses Problem mit nachhaltiger Kritik aufgegriffen hat und die Schaffung eines eigenständigen

Kompetenzgerichtshofs auf der europäischen Ebene gefordert hat. Dieser Forderung kann nach meiner Auffassung nur nachhaltig beigeplant werden.

Erschließt sich die demokratische Grundlegitimation der Europäischen Union nach wie vor aus den demokratischen Strukturen der Mitgliedstaaten, vor allem aus der demokratischen Legitimation der nationalen Parlamente, so muß auch das gegebene exekutivische Übergewicht eingedämmt werden, über das die nationalen Exekutiven, also die nationalen Regierungen, nach wie vor über ihre Mitgliedschaft im Rat verfügen. Die Vertreter der nationalen Regierungen im Rat sind zwar ihrerseits demokratisch legitimiert, weil sie von den nationalen Parlamenten gewählt werden. Dies ändert jedoch nichts daran, daß sie im Rat eigenständig, d.h. nicht parlamentarisch kontrolliert agieren. Das exekutivische Mandat der Regierungen ist mit anderen Worten dominant gegenüber den demokratischen Rechten der nationalen Parlamente. Eine andere Regelung hat allerdings und beispielsweise Dänemark gefunden, wo das im Rat jeweils agierende zuständige Ministerium sich vor seiner Teilnahme an einer Abstimmung im Rat ein ermächtigendes Mandat vom dänischen Parlament einholen muß. Diese Regelung erscheint mir wirklich vorbildlich; eine vergleichbare Regelung sollte auch in Deutschland geschaffen werden. Denn damit würde die gegebene "Zwitterstellung des Ministerrats" (Herzog) ungleich stärker demokratisch eingebunden und damit auch legitimiert werden. Zugleich würden die demokratisch-originären Rechte der nationalen Parlamente, hier also des Deutschen Bundestages und - analog - des Bundesrates, deutlich gestärkt. Zugleich würde das rechtsstaatliche Gewaltenteilungsprinzip wieder das Gewicht erhalten, das es in den

gegebenen Strukturen des Rats und des nationalen Verfassungsrechts gemäß Art. 23 GG in beträchtlichem Maße eingebüßt hat.

Fassen wir zusammen: Der Reformvertrag von Lissabon bringt einige Fortschritte, die aber noch längst nicht hinlänglich geeignet sind, das gegebene Demokratiedefizit der Europäischen Union zu überwinden oder doch substantiell einzudämmen. Nach meiner Auffassung müßten in der Zukunft bzw. im Nachgang zum Reformvertrag von Lissabon zumindest die folgenden Forderungen erfüllt werden:

- 1) Das Europäische Parlament muß ein uneingeschränktes legislatorisches Initiativrecht erhalten.
- 2) Die nationalen Parlamente müssen im Rahmen des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle ein echtes Vetorecht erhalten; das jetzt vorgesehene relative Widerspruchsrecht genügt nicht.
- 3) Für Rechtsstreitigkeiten um die Frage von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgerechtigkeit sollte - neben dem Europäischen Gerichtshof oder doch zumindest innerhalb desselben - ein Kompetenzgerichtshof eingerichtet werden.
- 4) Im Rahmen des Art.23 GG sollte eine Regelung nach dem Vorbild Dänemarks eingeführt werden, demzufolge die Bundesregierung im Rat nur dann zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten ermächtigt wird, wenn zuvor eine entsprechende Ermächtigung durch Bundestag und Bundesrat erteilt worden sind.

5) Abgesehen von Letzterem sollte der Vorschlag eines Gemeinsamen Ausschusses von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union neu geprüft und umgesetzt werden.