

Die Fragen richtig stellen!

# Demokratiedefizit der Europäischen Union

Gerhard Preyer/Jakob Schissler

Das wirtschaftliche Zusammenwachsen des europäischen Binnenmarktes stellt die europäischen Staaten nicht nur vor wirtschaftliche und technische Probleme. Es wurden und werden an die einmal vollendete Europäische Union in der öffentlichen Meinung weit gehende Erwartungen gestellt. Diese Erwartungen sind nicht nur wirtschaftlicher Art, sondern betreffen auch die Einrichtung von entsprechenden politischen Institutionen. Junge Menschen in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch politisch Interessierte aller parteipolitischen Schattierungen in den europäischen Staaten erhoffen sich von dem Zusammenwachsen Europas eine neue positive Identität. Die von der Politik entfachte Europabegeisterung, die in den Jahren seit der „Einheitlichen Europäischen Akte“ 1985 zunächst einen ungeahnten Aufschwung genommen hatte, weicht seit Anfang der Neunzigerjahre immer mehr den Bedenken hinsichtlich der Machbarkeit einer Politischen Union Europa, zum Beispiel bei der Lösung der Probleme der politischen Normsetzung und Normumsetzung.

## Zur veränderten Ausgangssituation

Die Weichen sind durch die Einführung des Euro zwar dahingehend gestellt worden, dass das ins Visier genommene Ziel einer wirtschaftlichen Vereinheitlichung, Rationalisierung und Konzentration im Fortgang weitgehend bewerkstelligt werden wird. Das wird aber auch zu einer verschärften Standortkonkurrenz in Eu-

ropa führen. Ob dadurch aber die sozialpolitischen und kulturellen Hoffnungen in Erfüllung gehen werden, wurde immer wieder bezweifelt. Gleichzeitig entstanden Befürchtungen und Ängste darüber, wie die wirtschaftliche Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft verlaufen wird. Sowohl die Verwaltung in Brüssel als auch die nationalen Politiker und Modernisierungseliten haben unter Umständen Erwartungen und Hoffnungen – zwecks Engagement für wirtschaftliche Erfordernisse – geweckt, die dazu beigetragen haben, dass die Fragen falsch gestellt werden. Geschichtlich ist das Interesse an der EU sicherlich aus den Veränderungen zu erklären, die seit der Mitte der Achtzigerjahre eingetreten sind. Es betrifft dies den Niedergang des Keynesianischen Gesellschaftsmodells, die neuen Technologien und die Umschichtungen in der globalen Wirtschaft, zum Beispiel durch den Aufstieg Japans.

Die durch ein globales Wirtschaftssystem erzwungene Standortkonkurrenz und Marktöffnung führen zu einem neuen Gewicht der Regionen und ihrer Infrastrukturpolitik, die zu einer Aushöhlung von nationaler Solidarität beiträgt. In diesem Zusammenhang ist die Frage nach der Integration Europas anders zu stellen. Bei einer stärker distanzierteren Sicht auf das Problem hängt alles davon ab, wie wir die Frage nach der politischen Integration Europas stellen und *was* wir darunter verstehen. Die Kritik an einer demokratischen Vereinheitlichung der EU, an ihrem Demokratiedefizit und ihrer

Bürgerferne ist mittlerweile selbstverständlich und dient der politischen Rhetorik. Hat diese Kritik aber die Frage nach der Demokratisierung des politischen Systems der EU wirklich richtig gestellt? Zunächst ist hervorzuheben, und dies ist auch nicht weiter strittig, dass die EU zur Liberalisierung und Deregulierung ihrer Mitgliedsländer beigetragen hat. Man ist sich grundsätzlich auch darin einig, dass weiterhin Wettbewerb und Markt nicht durch Protektionismus und Umverteilung ersetzt werden darf. Durch die Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa wird in Zukunft ein strukturelles Problem in dem politischen System der EU entstehen. Es betrifft dies nicht nur die politische Interessenabstimmung, wie zum Beispiel die Irakkrieg-Krise belegt, sondern auch das mit der Erweiterung einhergehende ökonomische Gefälle. Die bisherige Umverteilungspolitik wird nicht in dem vorliegenden Ausmaß weitergeführt werden können.

Der Fehler, der bei dem Beklagen der mangelnden Demokratisierung immer wieder begangen wird, besteht darin, dass wir die nationalstaatliche Repräsentationsdemokratie auf die EU übertragen und ihren Mangel an Demokratie an diesem Modell beurteilen. Das ist der falsche Ansatz, der gerade zu den Enttäuschungen führt, die immer wieder artikuliert werden. Aber auch die Frage nach der europäischen Identität in der kulturellen Vielheit der nationalen Traditionen ist falsch gestellt. Ziel einer Demokratisierung der EU kann unter den erkennbaren Voraussetzungen nur sein, eine pluralistische Mehrebenendemokratie zu befördern, welche die repräsentative Meinungs- und Willensbildungsdemokratie ablöst. Nur das kann Demokratisierung der EU bedeuten.

### Modelle für mehr Demokratie

Die bekannten Modelle der Beseitigung des Demokratie- und Legitimationsdefi-

zits der EU sind nicht dazu geeignet, die entsprechenden Mängel zu beseitigen.

Das „Modell Europa“ als Wirtschaftsverband für die Gewährleistung des europäischen Wirtschaftsverkehrs wird den veränderten politischen Rahmenbedingungen der EU nicht mehr gerecht. In diese Kritik ist auch die Europäische Kommission mit einzubeziehen. Sie hat bisher zwar die Verrechtlichung im EU-Raum befördert, zugleich aber auch eine erhebliche Unübersichtlichkeit herbeigeführt. Mit der Einführung des Euro ist eine qualitativ neue Situation des europäischen Binnenmarktes eingetreten, der im Fortgang auch eine strukturelle politische Bedeutung zukommt. Hierfür darf man nicht blind sein und einfach einer „unsichtbaren Hand“ oder der Europäischen Kommission vertrauen, welche die erforderlichen politischen Regelungen überflüssig machen würde. Es ist offensichtlich, dass die Organisation dieses Marktes nicht durch den „Markt“ allein herbeigeführt werden kann. Er ist von der Anlage her mit anderen Politikfeldern verbunden. Es erfordert dies wirtschaftliche Normierungen, rechtliche Regelungen und Infrastrukturpolitik in den Regionen. Die Politiken, die dies erfordert, können auf Dauer nicht mehr durch die repräsentationsdemokratische Willensbildung der Nationalstaaten gestaltet werden. Die damit einhergehenden Unzulänglichkeiten sollten immer wieder mithilfe der politischen Legitimation durch Experten beseitigt werden. Dieses Modell kann aber die strukturell veränderte Legitimationssituation nicht bewältigen und erfolgreich umsetzen. Experten entscheiden im Auftrag der nationalen Regierungen oder der EU-Kommission. Strukturell bleiben sie ihrerseits zur Legitimationsabsicherung an die Zusammenarbeit der Regierungen der Nationalstaaten verwiesen. Vergleichbares trifft auch für das Modell des Intergouvernementalismus zu. Es

*Die Flaggen der Mitgliedsländer vor dem Gebäude des Europaparlamentes in Straßburg, aufgenommen am 10. Februar 2002.*

Foto: dpa, Bernd Thissen



hat sich zur Analyse von Regierungskonferenzen zur Erarbeitung von EU-Verträgen bewährt, es ist aber nicht für die normalen Entscheidungsprozesse geeignet, wie sie in Regionen und Gemeinden anfallen. Auch das Modell der Doppelstruktur von supranationalen und zwischenstaatlichen Entscheidungsverfahren als einer Verbindung von zwei repräsentativdemokratischen Verfahren wird der veränderten Situation nicht mehr gerecht.

Gegenwärtig werden von Teilen der politischen Modernisierungseliten in Deutschland weit gehende Erwartungen an eine europäische Verfassung gestellt. Es ist aber zweifelhaft, ob eine solche Verfassung so ohne weiteres eine solidarische Integration gewährleistet. Verfassungen sind abstrakt zu formulieren, und sie unterliegen einer fortlaufenden Interpretation. Speziell in Deutschland ist es

fast aussichtslos, der Anomie der Instrumentalisierung des Bundesverfassungsgerichtes durch die Parteien entgegenzuwirken. Zudem bleibt die Erwartung einer politischen Integration durch eine Verfassung und die Verfassungsgerichtsbarkeit weitgehend an der nationalstaatlichen Demokratie orientiert. Es ist nicht zu erkennen, wie sie auf europäischer Ebene mehr leisten kann und Fehlprogrammierungen des politischen Systems vermieden werden können. Man muss nicht gegen eine europäische Verfassung sein, sollte sie zu Stande kommen. Aber man sollte nicht zu weit gehende Erwartungen an sie haben. Vergleichbare Schwächen haben die Modelle des Bundesstaates, des Staatenbundes und des Nationalitätenstaates. Diese Modelle bestimmen noch weitgehend das Denken. Das Modell des Bundesstaates geht davon aus, dass die politische Legitimation

durch das europäische Parlament erfolgt und die Europäische Kommission als eine dem Parlament verantwortliche Regierung institutionalisiert wird. Das Modell des Staatenbundes ist demgegenüber eher an der Souveränität der Nationalstaaten und einer Übertragung nationalstaatlicher Willensbildung auf die europäische Politik orientiert. Dabei kommt dem Europäischen Rat (Ministerrat) die entscheidende politische Gestaltungsaufgabe zu. In einer nationalstaatlichen Version dieses Modells wäre die demokratische Legitimation an die nationalen Parlamente und ihre Regierungen rückgekoppelt. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass neokorporatistische, verbändestaatliche und exekutiv-konsensuale Praktiken der Politik oft die erforderlichen Sachentscheidungen zugunsten einer Besitzstandswahrung verhindern. Es ist bereits Gemeingut, dass eine zunehmende Entparlamentarisierung des politischen Entscheidungshandelns in Sachen des Gemeinwohls vorliegt. Die Kräfteverschiebung dokumentiert sich vor allem in der Verlagerung staatlicher Politik in Kommissionen, Räte (Vertreter der Verwaltung und Exekutive), Expertenrunden, Sachverständigen-gremien, wie zum Beispiel den „Nationalen Ethikrat“, die „Hartz-Kommission“, die „Rürup-Kommission“ und andere. Damit wird eine Selbstentmachtung des Parlamentes befördert.

### Prozesse der Entsolidarisierung

Das grundlegende Problem dieser Modelle und der fortlaufenden europäischen Einigung ist darin zu sehen, dass Europa keine Nation werden wird und es auch immer weniger aus Nationen bestehen wird. Die veränderten strukturellen Bedingungen der politischen Integration in Europa sind durch die veränderten Wettbewerbsbedingungen, nicht nur auf dem europäischen Markt, sondern auch durch das globale Wirtschafts-

system, hervorgerufen. Unternehmen werden sich immer konsequenter an dem komparativen Kostenvorteil orientieren. Das entsolidarisiert die Interessengruppen innerhalb der Nationalstaaten. Eine europäische Politik wird deshalb ihre Legitimation nicht mehr aus dem Modell der konstitutionellen Demokratie der Nationalstaaten beziehen können. Erforderlich ist demgegenüber die Institutionalisierung von „Checks and Balances“, das heißt, Kontrolle und Ausgleich zwischen technokratischer Macht und verfehlten Zentralisierungen und privilegierten Interessenorganisationen mit ihrem Einfluss. Auf dem Ist-Stand ist die europäische Regierungspraxis ein technokratisches Regime mit einer korporatistischen Struktur, das heißt der Kompromissbildung zwischen Regierungsvertretern und privilegierten Interessenverbänden. Insofern ist die immer wieder vorgetragene Kritik, dass es ihr an Offenheit und Transparenz fehlt, berechtigt. Es ist auch zutreffend, dass es diesem politischen System nach traditionellen Maßstäben an einer Gemeinwohlorientierung fehlt. Die sachliche Auseinandersetzung von Experten kann sie nicht ersetzen. Es lässt sich aber auch nicht ausschließen, dass sich eine inhaltliche Gemeinwohlorientierung unter den Voraussetzungen des Interessenpluralismus nicht mehr verbindlich bestimmen lässt. Innerhalb des Parteiensystems werden die konkurrierenden Interessen dahingehend bemerkbar, dass sich durch sie die Bindungen von Stammwählern an die Parteien tendenziell auflösen. Es ist deshalb zu fragen: Welche Strategien führen aus dieser Sackgasse heraus, wenn wir nicht mehr darauf vertrauen, dass eine „unsichtbare Hand“ das Gemeinwohl befördert?

Der durch Globalisierung herbeigeführte Strukturwandel des Wirtschaftssystems und des Wohlfahrtsstaates führt bereits erkennbar dazu, dass das Ausmaß

der uns geläufigen Wohlfahrtsökonomie nicht mehr auf der europäischen und der nationalen Ebene beibehalten werden kann. In einem globalen Wirtschaftssystem haben sich die politischen Rahmenbedingungen für Wachstum grundsätzlich verändert. Unter den Voraussetzungen einer nationalen Begrenzung der Märkte führten zum Beispiel in Deutschland bundeseinheitliche Gesetze zu ökonomischen Vorteilen, da sie einheitliche Wettbewerbsbedingungen sicherstellten. Heute bedarf es der landespolitischen Spielräume in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Das kann nicht von Brüssel aus geregelt werden. Das Strukturproblem besteht darin, dass die Schwächung des Nationalstaates nicht mehr auf der europäischen Ebene behebbar ist, da sich die Interessen nicht länger auf dieser Ebene im Hinblick auf ein fiktives Gemeinwohl ausgleichen lassen. Das kann aber nur bedeuten, dass als Kompensation dazu die Selbstorganisation in den sozialen Systemen zu stärken ist. Vermutlich wird dadurch das wohlfahrtsstaatliche Gemeinwohlmodell substantiell verändert werden, da soziale Gerechtigkeit nicht mehr als Resultatsgerechtigkeit definiert werden kann, sondern als ein „fairer Interessenausgleich“.

Auch die Identitätskonstruktion eines Europas als Rechtsgemeinschaft sollte man nicht zu hoch veranschlagen, da das materiale Recht, zum Beispiel die Ansprüche an den Wohlfahrtsstaat, nicht das Modell einer europäischen Identität stärken wird. Allerdings könnte ein wichtiger Beitrag zur sozialen Integration Europas durch seine rechtliche Integration herbeigeführt werden. Sie ist jedoch nicht durch seine nationalstaatliche Struktur durchführbar. Eine rechtliche Integration wird dabei durch eine Veränderung der Rechtsetzung nach der Maßgabe verschiedener Interessen und Werte hin zu einer Rechtsprechung durch die Gerichte erreicht werden müssen. Die

*public interest groups* und die Öffnung des Rechtes für ihre Anliegen könnten dabei einen unterstützenden Beitrag erbringen.

## Wohlfahrtspluralismus

Mit der Umstellung des Wohlfahrtsstaates zu einem Wohlfahrtspluralismus wird sich vermutlich auch die nationalstaatliche Repräsentationsdemokratie in unterschiedliche Bereiche der politischen Entscheidungsfindung differenzieren. Die Orientierung an einem Demokratiedefizit der Europäischen Union verstellt die dafür notwendige Einsicht. Bewerten wir die Europäische Union an den nationalstaatlichen Repräsentationsdemokratien, so wird sie auch in Zukunft einen Demokratiemangel aufweisen. Diejenigen, die aber daraus die Folgerung ziehen, dass an der nationalen Demokratie festzuhalten sei, verkennen die europäische und globale Wirtschaftsverflechtung. Eine nationale Demokratie hat gar nicht mehr den Entscheidungsspielraum, um nach Vorgaben einer demokratischen Willensbildung ihre entsprechenden politischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Programme verwirklichen zu können. Schon in der Vergangenheit konnte man Zweifel daran haben, ob es sich bei der repräsentativen Demokratie um die Verwirklichung eines Gemeinwohls handelte, da Interessen- und Machtkonstellationen ihre Entscheidungen beeinflussten. Damit soll nicht behauptet werden, dass Parlamente keine Rolle mehr spielen. Je differenzierter die Interessen sind, umso wichtiger ist eine „Demokratisierung“ der Entscheidungsverfahren, das heißt die Offenheit von Verfahren, ihre Mehrstufigkeit, eine Revidierbarkeit von Entscheidungen und eine Vielzahl von Teilöffentlichkeiten. Durch die Demokratisierung der EU kann nur eine liberale Konkurrenzdemokratie in diesem Sinne herbeigeführt werden.

Der europäische Binnenmarkt und die EU (1991) sind aus geschichtlichen Kons-

tellationen nach dem Zweiten Weltkrieg und durch eine Abfolge von Verträgen entstanden. Sie entsprachen auch immer aktuellen Interessenkonstellationen. Es zeichnet sich mittlerweile die Einsicht ab, dass ein neuer Verfassungsvertrag erforderlich ist, der sich an einem Wettbewerbsföderalismus orientieren sollte und der die ordnungspolitische Machtbegrenzung und Subsidiarität institutionalisiert. Das gegenwärtige europäische Vertragswerk wäre diesbezüglich fortzuschreiben. Die EU-Kommissionen und der Ministerrat befördern keine Subsidiarität und sachgerechte Kompetenzenbeschränkung. Von beiden ist eher ein Zentralisierungsbestreben zu erwarten, dass durch Pseudo-Effektivitätsbegründungen gerechtfertigt wird. Demgegenüber sind die Kernkompetenzen der EU restriktiv zu definieren. Das betrifft die Vorrangigkeit des Gemeinschaftsrechtes, zum Beispiel Sicherung der in den Römischen Verträgen (1957) beschlossenen Freizügigkeiten für die Mitglieder und den Wirtschaftsverkehr, die Geld- und Währungspolitik, die Außenpolitik und die europäische Wettbewerbspolitik.

### Kompetenzen zurückgeben

Eine institutionelle Neuordnung wird somit auch Kompetenzen der EU an ihre Mitgliedsländer zurückzugeben haben. Das betrifft Teile der Sozial-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Verbraucher- und Steuerpolitik. Da es sich dabei um die verteilungsstarken Bereiche handelt, könnte durch einen Wettbewerb der Mitgliedsländer auch die Chance bestehen, die Staatsquote zu verringern. Für eine Reform des Ministerrates sollte man sich daran orientieren, seinen exekutiven Teil weiter unter Ausschluss der Öffentlichkeit operieren zu lassen. Eine Mehrebenendemokratie wird Subsidiarität und damit die Selbstständigkeit der Teilmittglieder befördern. Es ist nicht zu erwarten, dass ein europä-

isches Parlament die dafür erforderlichen Antriebe erbringen wird.

Diesbezüglich wären die nationalen Parlamente durch passive Mitbestimmung und Verteidigungsrechte zu stärken. Es sollte ihm auch kein legislatives Initiativrecht zukommen. Vor allem sollte man sich daran orientieren, dass man keine einheitlichen Regelungen erzwingt, wo sie nicht erforderlich sind. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sollte hier einen möglichst großen Spielraum haben. Insgesamt bedarf es einer Stärkung aller Kräfte innerhalb der Institutionen der EU, die einer Zentralisierung entgegenwirken. Die Erfahrungen zum Beispiel in den Vereinigten Staaten und Deutschland gehen dahin, dass jedem föderalen System eine Tendenz zum Zentralismus eigen ist. Eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten ist daher von entscheidender Bedeutung. Das betrifft die Effizienz der Entscheidungsstrukturen und die Verteilung von Verantwortlichkeit.

### Die Suche nach der europäischen Identität

Die soziologische und kulturtheoretische Forschung kommt zu dem Ergebnis, dass sich eine europäische Identität bedingt durch die Differenzierung von regionalen und nationalstaatlichen Identitäten nicht herausbilden wird. Dagegen sprechen die sprachlichen, ethnischen, regionalen und nationalen Unterschiede sowie die unterschiedlichen Erinnerungsgemeinschaften. Geschichtlich war für Europa eine Differenzierung von Gemeinschaften typisch, die sich gerade nicht übergreifend homogenisierten, sondern durch die Nationalstaaten nur marginalisiert wurden. Insofern kommt es bei diesem Problem, der Frage nach der Identität Europas, vor allem darauf an, die Frage richtig zu stellen. Sie wird dann falsch gestellt – was die „Europa-Rhetorik“ nahe legt – wenn man eine europäische Identität durch eine ge-

meinsame, geschichtlich überlieferte Werte- und Ordnungskonzeption zu begründen beansprucht, zum Beispiel durch das Christentum oder die Aufklärung als Leitkultur. Das heißt aber, sie wird sich nicht durch den Konsens über gemeinsame Werte herausbilden.

Was heißt es, die Frage nach der europäischen Identität richtig zu stellen? Es ist nicht zu erwarten, dass die vorhandenen regionalen und nationalen Identitäten durch eine europäische kollektive Identität ersetzt werden. Das galt letztlich auch nicht für die regionalen und ethnischen Homogenisierungen durch Nationalstaaten. Wir werden davon auszugehen haben, dass sich eine europäische Identität in einem globalen Wettbewerb nach außen schärfer profilieren wird. Dieser Vorgang wird sich aber zugleich nach innen gegen die Nationalstaaten wenden. Damit ist ein Konfliktpotenzial vorhanden, das schwer zu beseitigen sein wird. Im selben Zug werden sich Konflikte zwischen den Nationalstaaten und den nach Selbstständigkeit strebenden Regionen vermehren.

Globalisierung der europäischen Gesellschaft nach innen und außen wird dazu führen, dass wir in Kommunikationssystemen leben werden, die uns nicht mehr über ihre Geschlossenheit eine stabile soziale Identität gewähren. Die Frage nach einer europäischen Identität lässt sich insofern nicht inhaltlich beantworten, das heißt in dem Sinn, dass „Wir Europäer“ eine kollektive Identität ausbilden, die der Inklusionsidentität der Nationalstaaten entspricht. Die Identität der Europäer wird somit nach innen durch einen Wettbewerb bestimmt sein, der wiederum quer zu den sozialen Milieus verlaufen wird. Sie wird gleichzeitig auch durch Berufs- und Schichtungszugehörigkeit beeinflusst sein.

Der Fluchtpunkt kann vermutlich nur darin bestehen, dass durch Wettbewerb

das Kollektivbewusstsein abstrakter wird. Gehören die Mitglieder der sozialen Systeme nicht mehr nur einem einzigen Kollektiv an, so verlieren ursprüngliche kollektive Identitäten ihr definierendes Gewicht. Das kann aber auch bedeuten, dass sie sich eruptiv Geltung verschaffen. Der strukturelle Konflikt, der die Europäisierung der nationalen Gesellschaften weiter herbeiführen wird, ist darin zu sehen, dass sich im Ausbau des Wettbewerbs der Regionen, Unternehmen und Interessenverbände zwangsläufig eine nationale Desintegration einstellt.

Von einer Mehrebenendemokratie ist man in Europa noch weit entfernt. Ob sie verwirklicht werden kann, wird von vielen Faktoren abhängen. Für den Ausbau der EU sollte man im Blick behalten, dass man sie nicht an Modellen orientiert, die notgedrungen zu Enttäuschungen führen. Die Zukunft der Integration Europas betrifft ein grundsätzliches Umdenken. Es wird dies ein Prozess sein, in dem es fortlaufend zu Konflikten zwischen Modernisten und Traditionalisten, Europäern und Nationalisten kommen wird. Sie werden durch die Unterschiede in ihrer Bildung, ihrem Einkommen und ihrem Berufsstatus noch verstärkt werden. Für das erforderliche Umdenken könnte es sich als hilfreich erweisen, sich an dem Modell der Vereinigten Staaten zu orientieren. Es ist das eine Beispiel dafür, wie eine Gesellschaft von großer Vielfalt und Unterschiedlichkeit politische Legitimität herstellt. Sie wird dort nicht durch Repräsentation herbeigeführt, sondern durch eine gegenseitige Kontrolle der politischen Instanzen etwa, durch starke Gerichte, durch Dezentralisierung und durch Minderheitenschutz. Sie begünstigt eine Mentalität derart, dass ein Verlierer nicht aus dem Spiel aussteigt, sondern weiter zu spielen bereit ist.