

Demokratische Legitimation der EU und gemeinsame Werte als Grundlage der EU-Reform

von Władysław Bartoszewski

Rede des Bevollmächtigten des polnischen Premierministers für internationalen Dialog, Staatssekretär Prof. Władysław Bartoszewski, bei der Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung „Europa heißt Freiheit. Über die Verantwortung von Demokraten“ am 14. Mai 2009 in Berlin.

Sehr geehrte Konferenzteilnehmer,
geschätzte Damen und Herren,

Wolfgang Schäuble machte unlängst in der „Stuttgarter Zeitung“ (von 18. Februar 2009) eine Bemerkung, die – wie ich denke – als ein gutes Motto unserer heutigen Veranstaltung dienen könnte: „Freiheitliche Verfassungen leben ja nicht davon, dass der Staat alles regelt, sondern dass die von ihnen profitierenden Bürger und Institutionen selbst wissen, dass Freiheit auch eigene Verantwortung bedeutet“. Über diese Verantwortung möchte ich in meinem Vortrag sprechen. Aber nicht nur über die Verantwortung der Demokraten, sondern – etwas umformulierend – über **unsere** Verantwortung **gegenüber** der Demokratie und gegenüber Europa.

Vor fast einem Jahr verunglückte mein persönlicher Freund, der engagierte Europäer Professor Bronisław Gere-

mek, tragisch. Im Kontext der anwachsenden Probleme, mit denen die Europäische Union konfrontiert wird, pflegte er zu sagen, dass die EU im gewissen Maße zum Opfer des eigenen Erfolges zu werden drohe oder auch, dass sie im positiven Sinne eine gewisse kritische Masse erreicht habe. Und tatsächlich war die bisherige Entwicklung der EU eine Erfolgsgeschichte, obwohl dies gelegentlich vergessen wird.

Es genügt allein auf die Schaffung eines effizient funktionierenden europäischen Binnenmarktes hinzuweisen, wodurch früher das wirtschaftliche Wachstum Westeuropas neuen Aufschwung erhalten hat und dank dessen gegenwärtig die neuen Mitgliedsstaaten enorme Entwicklungsmöglichkeiten gewinnen. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nimmt langsam – wenn auch mühevoll und nicht ohne Schwierigkeiten – Gestalt an, darunter als wichtige Komponente: die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ferner sollte ich hinweisen auf eine Reihe wichtiger Entscheidungen in Bezug auf den Raum der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit und – was von besonders spürbarer Bedeutung für die Bürger der Union ist – auf die Erweiterung des Schengengebietes, wo die Grenzen im formellen Sinne abgeschafft wurden und die Menschen na-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

POLEN

STEPHAN RAABE
LEITER DES AUSLANDSBÜROS

19. Mai 2009

www.kas.de/polen

hezu uneingeschränkte Bewegungsfreiheit erhalten haben.

Ein Zeichen der Erfolgsgeschichte der Europäischen Union ist schließlich auch das diesjährige fünfte Jubiläum der „großen“ Erweiterung. Es war bestimmt eine genauso mutige wie notwendige Entscheidung, die dazu geführt hat, dass in den Jahren 2004 und 2007 die Zahl der Mitgliedstaaten von 15 auf 27 angewachsen ist. Das führte wiederum zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung der Demokratie und der Marktwirtschaft in Mittel- und Osteuropa, aber es gab gleichzeitig auch neue Impulse für schnelleres wirtschaftliches Wachstum in den „alten“ Mitgliedsländern. Die „große“ Erweiterung von 2004 und die Nachfolgende in 2007 besiegelten die Epoche des politischen Wandels in der Region, angefangen in den denkwürdigen Wendejahren 1989/90. Heute blickt die Union einer weiteren Erweiterung entgegen und der möglichen Aufnahme der Länder des Westbalkans, angefangen mit Kroatien. Auch diesmal wäre es eine Entscheidung mit erstrangiger Bedeutung für die weitere Entwicklung der demokratischen Rechtsordnung in diesem – wie die Geschichte zeigte sehr konfliktanfälligen – Winkel des Kontinentes.

Und dennoch, trotz all dieser erwähnten Erfolge steht die gegenwärtige Union ohne Zweifel vor einer tiefen und ernstzunehmenden Krise. Dabei geht es nicht bloß um die Niederlage des Verfassungsvertrages oder Probleme mit der Ratifizierung des so genannten Lissaboner Vertrages. Sie sind nämlich eher symptomatische Erscheinungen der allgemeinen Lage der EU und ihre Folgen. Es geht vielmehr um tiefer rei-

chende Fragen. Sie betreffen die Gestalt des inneren Systems der Union, der ökonomischen Richtung der weiteren Entwicklung des Binnenmarktes, der künftigen Positionierung der EU in der zukünftigen Weltordnung, die Fortsetzung der Erweiterungsstrategie und die Position einzelner Mitgliedsstaaten im Entscheidungsprozess der Union. Einen umfassenden, gemeinsamen Nenner stellt bei dieser Krise eine gewisse Ratlosigkeit der modernen Demokratien bei ihrer Auseinandersetzung mit den Herausforderungen der Globalisierung dar.

Es ist nicht meine Aufgabe und darüber hinaus übersteigt es sowohl meine Kompetenzen als auch das Thema der heutigen Konferenz, zu allen diesen Punkten Stellung zu nehmen. Es wäre auch in der knappen Zeit wohl kaum möglich. Aber ich möchte mich auf jene demokratischen Voraussetzungen konzentrieren, von denen die Bedingungen zur Überwindung der gegenwärtigen EU-Krise geschaffen werden und die einen Erfolg in der europäischen und globalen Skala ermöglichen sollten. An dieser Stelle möchte ich auf zwei, wie ich denke, stets aktuellen Thesen zurückgreifen, die ich bereits vor zehn Jahren formuliert habe, als ich – damals im Amt des polnischen Außenministers – über die künftigen Reformen der EU reflektierte. Ich stellte fest, dass über die neue Gestalt der EU vor allem auf zweierlei Weise entschieden werden kann: **erstens**, durch klare Formulierung des gemeinsamen Wertekatalogs und **zweites** – was im Kontext der heutigen Konferenz besonders hervorzuheben ist – durch Sicherung umfassender demokratischer

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

POLEN

STEPHAN RAABE
LEITER DES AUSLANDSBÜROS

19. Mai 2009

www.kas.de/polen

Legitimation der EU-Strukturen. Aufrufe zur „Durchschaubarkeit“ und „Bürgernähe“ sind natürlich sinnvoll und wichtig, aber gegenwärtig reichen sie nicht mehr aus. **Die künftige Union muss die Bedingungen einer modernen Demokratie erfüllen.**

Die nicht unkomplizierte Ratifizierungsprozedur des Lissaboner Vertrags nähert sich nun (hoffentlich) ihrem Ende. Dieser Vertrag – ähnlich wie der vorherige Verfassungsvertrag – mag kein Paradebeispiel der idealen Schöpfung internationaler Legislatur sein. Dies wäre auch wahrscheinlich im Fall eines Abkommens, welches von 27 Staaten verhandelt wurde und ein Ergebnis eines schwierigen Kompromisses darstellt, kaum möglich. Für mich jedoch am wichtigsten ist, inwieweit er den beiden bereits genannten Voraussetzungen entgegen kommt, die in meinen Augen zu den Bedingungen des Erfolges der gesamten Union gehören. Ich bin überzeugt, dass der Vertrag von Lissabon sowohl dem gemeinsamen Wertekatalog mehr Aussagekraft verleiht, als auch zu entschiedener Verstärkung der demokratischen Legitimation der EU und der Demokratie überhaupt beitragen wird.

In den Vordergrund rücken die verstärkte Rolle des Europäischen Parlaments und besonders die Teilnahme der nationalen Parlamente an den Angelegenheiten der Gemeinschaft. Diesem zweiten Thema wird in den meisten Mitgliedsstaaten – darunter in Polen – zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Ich muss gestehen, dass ich mit gewisser Verwunderung beobachtet habe und immer beobachte, wie die Parlamentarier in manchen Ländern

verbissen gegen den Vertrag auftreten, der gerade ihnen und den nationalen Parlamenten eine besonders starke Position bei der Kontrolle der EU-Entscheidungen garantiert. Es geht dabei doch nicht bloß um den bekannten Mechanismus, der den nationalen Parlamenten erlaubt, die Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes im Auge zu behalten. Vielmehr würden die nationalen Parlamente – nach dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages – die Möglichkeit bekommen, alle wichtige Handlungen im Rahmen des gemeinsamen Raumes von Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit zu überwachen (besonders die Arbeit von Europol und Eurojust). Sie bekommen auch Kontrollinstrumente bei grundlegenden Entscheidungen über die strukturellen Angelegenheiten der EU, wie z. B. bei dem Übergang von der Einstimmigkeit im Rat zur Mehrheitsentscheidung oder dem Übergang von dem speziellen Entscheidungsverfahren zum ordentlichen Entscheidungsverfahren.

Selbstverständlich müssen die Mitgliedstaaten und ihre nationalen Parlamente (sprich: die Parlamentarier) die eigene Effektivität steigern, um die diese Möglichkeiten des Lissaboner Vertrages zu nutzen. Ich habe den Eindruck, dass dies der Grund sein könnte, der in meinem – und nicht nur meinem – Land manche Abgeordneten zur ablehnenden Haltung gegenüber dem Vertrag bewegt.

Unabhängig von der verstärkten Rolle der nationalen Parlamente beinhaltet der Vertrag von Lissabon eine Reihe anderer Anregungen mit positivem Einfluss auf die Demokratie in der EU. Bedenken wir in erster Linie jene Vor-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

POLEN

STEPHAN RAABE
LEITER DES AUSLANDSBÜROS

19. Mai 2009

www.kas.de/polen

schläge, die sich auf die Verstärkung der Position des Bürgers beziehen oder auf die Konkretisierung der Rolle der Staaten im Integrationsprozess. Seit dem Vertrag von Maastricht wird immer stärker die Stellung der Bürger in der Gesellschaft betont. Angestrebt wird auf verschiedene Weise eine stärkere öffentliche Unterstützung für den Integrationsprozess. Man versucht auch, die Bürger direkt oder indirekt immer mehr in die Angelegenheiten des gemeinsamen Europas einzuspannen. Kurz: der Vertrag von Lissabon verstärkt die Position des Bürgers in der EU, seinen Einfluss sowie seine Rechte. Und er legt ihm natürlich größere Verantwortung auf.

Bislang bleibt die Europäische Union eine internationale Organisation. Ihre einzigen Mitglieder sind die Staaten, was ihnen natürlich einen wichtigen Status im Rahmen der Organisation verleiht. Die Union funktioniert nach dem Grundsatz, dass ihr die Macht von den Mitgliedsstaaten übertragen wird. Entscheidend ist also, dass den Mitgliedern eine entsprechende Teilnahme an den Entscheidungen der EU-Institutionen gesichert wird. Unanhängig von den Kontroversen ist meiner Meinung nach der Grundsatz der so genannten doppelten Mehrheit (in dem also die Zahl der Staaten und das demographische Potenzial der EU berücksichtigt werden) eine durchaus demokratische Lösung. Jedoch kann die Abstimmung nur bei gleichzeitiger Beachtung der Minderheitenrechte als demokratisch gelten. In diesem Kontext entwickelte sich in der Rechtsprechung und Praxis der EU der Begriff der so genannten „blockierenden Minderheit“.

Der Vertrag von Lissabon bleibt bei diesem Konzept, entwickelt es sogar weiter und verstärkt es. Er hat positiven Einfluss auf die demokratische Legitimation der Union auch durch weitere Demokratisierung der strukturellen und prozessualen Lösungen auf der EU-Ebene. Zu erwähnen wäre beispielsweise in erster Linie das Streben nach einem möglichst repräsentativen Charakter solcher Funktionen, wie des Präsidenten des Europäischen Rates, des Präsidenten der Kommission und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die mit qualifizierter Mehrheit gewählt werden.

Demokratisierung der EU vollzieht sich auch auf dem Gebiet der Recht schaffenden Prozeduren. Insbesondere hat man in Bezug auf die Ausarbeitung neuer Revisionsverträge beschlossen, dass in diesem Prozess ein Konvent einbezogen wird. Unter seinen Mitgliedern werden sich künftig Repräsentanten des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente und der Regierungen der Mitgliedsstaaten befinden.

Wie schon angedeutet, die demokratische Legitimation der EU ist deshalb so bedeutend, weil die Mitgliedsstaaten weitgehende Kompetenzen an die Union übertragen haben. Sie müssen nun ihrerseits demokratischen Einfluss auf die Ausübung dieser Kompetenzen behalten. Gleichzeitig ist auch ein stärkeres Engagement der Bürger selbst bei den Entscheidungen der Gemeinschaft notwendig, denn ihre Funktionalität und ihr Sinn hängen weitgehend von dem öffentlichen Verständnis und von der Akzeptanz für die Integrationsidee ab. Der Erfolg der EU hängt damit zu-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

POLEN

STEPHAN RAABE
LEITER DES AUSLANDSBÜROS

19. Mai 2009

www.kas.de/polen

sammen, inwieweit sich die Bürger mit ihr identifizieren und emotional wie auch praktisch in die gemeinsamen Angelegenheiten involviert sind. Kurz: inwieweit sie bereit sind, die Verantwortung für Europa zu übernehmen.

Der Vertrag von Lissabon macht einen Schritt in diese Richtung. Man muss sich dabei bewusst sein, dass die EU selbst kein Staat ist. Daher können ihre demokratischen Mechanismen nicht direkt mit jenen korrespondieren, die wir aus der Definition der Demokratie als einer staatlichen Organisationsform kennen. Unsere Erwartungen hinsichtlich der demokratischen Legitimation der EU müssen also immer ihren spezifischen Charakter berücksichtigen

Trotz der vielen Probleme auf innenpolitischer und europäischer Ebene sehe ich Anlass zu einem gemäßigten Optimismus. Vieles wird jedoch davon abhängen, ob der Lissaboner Vertrag in Kraft tritt. Es ist schade, dass in den Diskussionen, die man ihm widmet, so wenig über seine Rolle für die Verstärkung der Demokratie gesprochen wird. Vielleicht ist es also unsere Verantwortung, daran zu erinnern.

* * *