

Das Dilemma europäischer Demokratie

Eine Fortsetzung der Verfassungsdebatte könnte die EU weiter von den Bürgern entfremden. Aus: vorgänge Nr.174, (Heft 2/2006), S.20-26

Um die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur europäischen Integration zu beschreiben, haben Leon Lindberg und Stuart Scheingold in den frühen 1970er Jahren das Schlagwort des „permissiven Konsenses“ geprägt. Die europäische Bevölkerung, so ihr Argument, weiß zwar wenig über das Integrationsprojekt, fühlt sich jedoch auch kaum davon betroffen, und steht daher den Bemühungen politischer Eliten um die Gestaltung gemeinschaftlicher europäischer Politik wohlwollend-desinteressiert gegenüber (Lindberg/Scheingold 1970). In jüngerer Zeit – insbesondere nach der problematischen Ratifizierung der Verträge von Maastricht und Nizza sowie den gescheiterten Referenden über die Europäische Verfassung – ist immer wieder das Ende des permissiven Konsenses behauptet worden. Und in der Tat: Die stillschweigende Zustimmung der Bevölkerung zu weitgehenden Reformen des europäischen Vertragswerks kann offensichtlich nicht mehr ohne weiteres vorausgesetzt werden. Dies sollte jedoch nicht überdecken, dass das Modell des permissiven Konsenses die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur alltäglichen europäischen Politik nach wie vor angemessen beschreibt: Einerseits sind die Kenntnisse über die EU und das Interesse an ihrer Politik gering; andererseits deuten die „Eurobarometer“-Umfragen auf eine überwiegend positive Grundeinstellung zur europäischen Integration hin – beispielsweise wird die EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes im Allgemeinen begrüßt, und EU-Institutionen wird in den meisten alten und neuen Mitgliedstaaten mehr Vertrauen entgegengebracht als nationalen Regierungen und Parlamenten (Europäische Kommission 2006).

Die Europäische Verfassung als Demokratisierungsprojekt

Für Versuche der Demokratisierung des europäischen Institutionensystems hat diese Konstellation problematische Auswirkungen. Dies wird am Scheitern der Europäischen Verfassung deutlich. Die Verfassung hätte, bei aller Widersprüchlichkeit im Detail, in zweierlei Hinsicht eine Fortentwicklung des europäischen Vertragswerks bedeutet: Erstens hätte ihre Inkraftsetzung eine vorsichtige Demokratisierung der EU bewirkt, ohne jedoch nationale Blockaderechte in wichtigen Politikfeldern in Frage zu stellen. Zwar würden durch die Verfassung die Mitentscheidungsrechte des Europaparlaments ausgeweitet und der Ministerrat dürfte über mehr Materien mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, doch in Kernbereichen nationaler Souveränität – etwa der Außen-, Innen- oder Steuerpolitik – würde am nationalen Veto nicht gerüttelt (Wessels 2003). Zweitens enthält der Verfassungsentwurf eine Vielzahl von Bestimmungen, die nach dem erklärten Willen seiner Autorinnen und Autoren zur Stärkung eines Zusammengehörigkeitsgefühls in der europäischen Bevölkerung beitragen sollen. Die Verfassung ist somit Schlüsseldokument einer europäischen Identitätspolitik (Bogdandy 2004).

Beide Themen – Demokratie und Identität – hängen eng zusammen. Denn nach einem in der Verfassungsdebatte der letzten Jahre einflussreichen Argument ist es gerade das Fehlen einer belastbaren Kollektividentität der Europäerinnen und Europäer, das einer weit reichenden Demokratisierung der EU entgegensteht (Kielmansegg 1996; Scharpf 1998). Wenn sich nämlich die Mitglieder eines Gemeinwesens nicht als zusammengehörig begreifen, besitzen demokratische Mehrheitsentscheidungen keine ausreichende Rechtfertigung, weil Minderheiten nicht einsichtig zu machen ist, warum sie sich im Interesse der Mehrheit überstimmen lassen sollten. Für eine Demokratisierung der EU bleiben vor diesem Hintergrund nur zwei Möglichkeiten: Entweder man bemüht sich um eine Stärkung europäischer Identitäten, was eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen möglich macht. Oder man versucht, Entscheidungsverfahren so

auszugestalten, dass Mehrheitsentscheidungen – jedenfalls in besonders wichtigen Politikbereichen – gerade vermieden werden.

Der Europäische Konvent hat sich um eine Kombination beider Ansätze bemüht (vgl. dazu Hurrelmann 2005). Einerseits sichert sein Verfassungsentwurf die Ausweitung europaweiter Mehrheitsentscheidungen durch eine Reihe von Bestimmungen ab, die einen Beitrag zur Identitätsbildung leisten sollen: pathetische Selbstbeschreibungen der EU in der Präambel, ferner Artikel über ihre Werte, Ziele und Symbole. Im Konvent wurde deutlich gemacht, was man sich von einer solchen Festschreibung der Grundprinzipien europäischer Integration erhofft: Die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit zentralen Verfassungsprinzipien soll sich in eine Identifikation mit der EU übersetzen. Zudem wird von manchen Demokratisierungsschritten – insbesondere der Einführung eines neuen Beteiligungsverfahrens, des „europäischen Bürgerbegehrens“ – auch eine unmittelbar identitätsstiftende Wirkung erwartet, weil die europaweite Vernetzung politischer Aktivitäten gefördert wird. Doch neben solchen Versuchen der Identitätsstiftung, die die Basis für europaweite Mehrheitsentscheidungen festigen sollen, enthält der Verfassungsentwurf auch Regelungen, die Mehrheitsentscheidungen gezielt begrenzen. So wird die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten präzisiert und in explizitere Begrifflichkeiten gefasst, was den Nationalstaaten Bereiche ausschließlicher Verantwortlichkeit sichert. Das Veto nationaler Regierungen bleibt in vielen Politikfeldern erhalten, was die Verhinderung nicht-akzeptabler Entscheidungen ermöglicht. Und neben dieser Blockademöglichkeit für Regierungen werden im neuen Verfahren der Subsidiaritätskontrolle auch die nationalen Parlamente mit einem Widerspruchsrecht gegen europäische Gesetze ausgestattet.

Auf diese Weise ergibt sich eine Gesamtarchitektur der Verfassung, die – legt man demokratische Standards an – durchaus Fortschritte gegenüber dem derzeit gültigen Vertrag von Nizza bedeutet. Dabei fallen nicht nur die Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen und die Stärkung des Europaparlaments positiv ins Gewicht, sondern auch die Verfassungsbestimmungen, die in der einen oder anderen Weise auf die Schwäche europäischer Identitäten reagieren. Die Festschreibung von Grundprinzipien der europäischen Integration beispielsweise bewirkt einen Gewinn an rechtlicher Klarheit und Sicherheit – auch wenn den Prinzipienklärungen des Verfassungsentwurfs ihr Kompromisscharakter deutlich anzumerken ist. Die Einführung neuer Beteiligungsverfahren bedeutet mehr Partizipation – auch wenn deren Ausmaß bescheiden und ihre Konsequenzen gering bleiben. Die präzisere Fixierung der Kompetenzverteilung in der EU bringt einen Gewinn an Transparenz – auch wenn die Kompetenzordnung weiterhin nur für Expertinnen und Experten bis ins Letzte durchschaubar ist. Die Schaffung von Widerspruchsrechten für nationale Parlamente ermöglicht eine bessere demokratische Kontrolle – auch wenn das parlamentarische Veto überstimmbare ist und Regierungen als Vertreter nationaler Interessen die entscheidenden Akteure bleiben.

Das Dilemma der Demokratisierung

Warum aber haben diese demokratischen Fortschritte nicht zu einer positiveren Rezeption des Verfassungsentwurfs in der Bevölkerung geführt? Warum ist die öffentliche Akzeptanz für die EU im Zuge der Ratifizierungsdebatten nicht gestiegen, sondern in den meisten Ländern deutlich gesunken (Europäische Kommission 2006)? Eine Antwort auf diese Fragen ergibt sich aus der Struktur des permissiven Konsenses: Da die Einstellungen der meisten Bürgerinnen und Bürger zur europäischen Integration von Unkenntnis und wohlwollendem Desinteresse geprägt sind, beruht ihre Akzeptanz für die EU gerade nicht auf demokratischen Prinzipien wie Rechtssicherheit, Partizipation, Transparenz oder Kontrolle, sondern zu einem erheblichen Teil auf ihrem genauen Gegenteil: auf Ambiguität, Demobilisierung, Intransparenz und Entpolitisierung. Diese Form der Akzeptanz wird jedoch durch die Demokratisierungsschritte der europäischen Verfassung gerade gefährdet:

Ambiguität bedeutet, dass die Leitprinzipien der EU nirgends klar definiert sind. Das schafft die Möglichkeit, sehr unterschiedliche Ideen mit der EU in Beziehung zu bringen – Modelle eines europäischen Bundesstaates beispielsweise ebenso wie Modelle einer Koordination nationalstaatlicher Politik, Konzepte eines christlichen ebenso wie solche eines säkularen Europas. Bevölkerungsgruppen mit durchaus unterschiedlichen Auffassungen über Grundlagen und Ziele der europäischen Integration sind daher in der

Lage, ihre jeweiligen Vorstellungen auf das EU- Institutionensystem zu projizieren. Die Festschreibung von Leitprinzipien in der Europäischen Verfassung – gedacht als Maßnahme der Identitätsbildung – hat diese Ambiguität reduziert, damit aber auch neue Widerstände gegen die EU hervorgerufen.

Demobilisierung heißt, dass die europäischen Entscheidungsverfahren direkte Kontakte zwischen EU- Institutionen und der Bevölkerung auf ein Minimum reduzieren. Bedeutsam wird die europäische Politik für die meisten Bürgerinnen und Bürger nur vermittelt über nationale Institutionen. Daher hält ein Großteil der Bevölkerung die EU für irrelevant für das eigene Leben, was die Union gegen Kritik immunisiert. Jede Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten bewirkt dagegen, dass mögliche Kritikpunkte deutlicher ins Bewusstsein treten. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass Volksabstimmungen über europäische Verträge oft sehr knapp ausgefallen sind, während sich Kontroversen im Zusammenhang mit parlamentarischen Ratifizierungsverfahren in der Regel in Grenzen halten.

Die Intransparenz des EU- Systems wird vor allem durch die Verflechtung und den Parallelismus von nationalen und europäischen Zuständigkeiten bewirkt. Auch dieses Zuständigkeitswirrwarr wirkt sich auf die Akzeptanz der EU in der Bevölkerung stabilisierend aus: Die Einschränkung nationaler Handlungsspielräume durch die europäische Politik tritt kaum zutage, weil die Nationalstaaten überall Teilzuständigkeiten behalten. Durch jeden Versuch einer präziseren und expliziteren Kompetenzabgrenzung droht dagegen ein Akzeptanzverlust: Die Kompetenzverteilung wird zu einem Nullsummenspiel, in dem es nur Gewinner oder Verlierer geben kann.

Entpolitisierung schließlich meint, dass wichtige Streitfragen hinter verschlossenen Türen – etwa in wenig durchschaubaren Politiknetzwerken und Ausschüssen der EU-Kommission – oder durch unabhängige (Experten-) Gremien wie die Europäische Zentralbank entschieden werden. Diese Form der Entscheidungsfindung kann die Akzeptanz für die europäische Politik wirkungsvoller stärken als klar fixierte Vetorechte für nationale Regierungen oder Parlamente: Konflikte dringen nicht in die Öffentlichkeit, Entscheidungen erscheinen als sachlich alternativlos, offensichtliche Blockaden werden vermieden. Weil die Akzeptanz der Bevölkerung für die EU nicht zuletzt auf solchen Formen der Ambiguität, Demobilisierung, Intransparenz und Entpolitisierung beruht, stehen Versuche der Demokratisierung des europäischen Institutionensystems vor einem Dilemma: Reformvorhaben, die die demokratische Qualität der EU verbessern wollen, indem sie Rechtssicherheit, Partizipation, Transparenz und demokratische Kontrolle stärken, gefährden nahezu unvermeidlich die Grundlagen des existierenden permissiven Konsenses. Aus demokratietheoretischer Sicht bringen sie zwar Fortschritte, rufen jedoch zugleich Widerstände hervor und laufen Gefahr, die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger für die EU zu untergraben.¹ Mit anderen Worten kann man sagen: Zwischen der Erhöhung der normativen Legitimität der EU und der Sicherung ihrer faktischen Akzeptanz in der Bevölkerung besteht ein Widerspruch.

Diese These ist natürlich eine Provokation für überzeugte Europäerinnen und Europäer, die sich mit guten Gründen um die Gestaltung einer demokratischeren Union bemühen. Doch ein Blick auf die Ratifizierungsdebatte zur Europäischen Verfassung liefert viele Indizien für eine pessimistische Sicht auf solche Bemühungen. Im Mittelpunkt der Kritik standen nämlich in dieser Debatte oft gerade jene Verfassungsbestimmungen, die wenigstens in Ansätzen der in der EU bestehenden der Ambiguität über politische Grundprinzipien, den nicht- partizipativen Entscheidungsverfahren, der Kompetenzverflechtung oder den intransparenten Verhandlungssystemen zu Leibe rückten. Man denke nur an das Entsetzen in konservativen Kreisen über die bloße Existenz der Kategorie „ausschließlicher“ EU-Kompetenzen, oder über die Festschreibung des Anwendungsvorrangs des Europarechts – obwohl beides in der europäischen Regierungspraxis längst anerkannt ist. Man denke aber auch an die Aufregung in der Linken über die Bekenntnisse des Verfassungsentwurfs zum Prinzip der Marktwirtschaft – als wäre die Politik der EU bislang nicht marktwirtschaftlich gewesen. Beispiele wie diese zeigen, dass Versuche der Beseitigung von Ambiguitäten und Intransparenzen im politischen System der EU, ebenso wie Bemühungen um die Erhöhung von Partizipation und demokratischer Kontrolle, mindestens kurzfristig oft mehr Widerstände hervorrufen als sie Akzeptanzgewinne mit sich bringen – auch wenn solche Reforminitiativen aus

demokratiethoretischer Perspektive ohne Frage geboten sind.

Grenzen der Demokratisierbarkeit?

Angesichts dieser Problematik stellt sich die Frage, ob es überhaupt eine Alternative dazu gibt, sich mit den bestehenden Demokratiedefiziten der EU abzufinden. Oder anders gefragt: Sind die Grenzen der Demokratisierbarkeit der EU zumindest vorläufig erreicht? Michael Greven hat schon vor mehreren Jahren darauf hingewiesen, dass demokratische Verfassungen in der Geschichte stets von den Bürgerinnen und Bürgern selbst erkämpft worden sind, und beim Fehlen einer solchen „bürgerlichen Demokratiebewegung“ kaum von oben in Kraft gesetzt werden können (Greven 1998). Doch die Europäerinnen und Europäer scheinen sich in ihrem permissiven Konsens eingerichtet zu haben. Auch die kurzzeitig von einigen Beobachterinnen und Beobachtern gehegte Hoffnung, die Kontroverse über die Ratifizierung der Verfassung könnte dauerhaft ein breiteres Interesse für Fragen der Demokratisierung europäischer Politik wecken, haben sich nicht erfüllt.

Doch selbst wenn eine weit reichende Demokratisierung der EU letztlich nicht ohne die Mobilisierung breiterer Bevölkerungskreise möglich ist, wäre es unrealistisch zu erwarten, dass sich eine europäische Demokratiebewegung ohne Impulse politischer oder zivilgesellschaftlicher Eliten aus dem Nichts bildet. Darum lohnt sich die Frage, welche Perspektiven nach dem Scheitern der Verfassungsreferenden für eine Demokratisierungspolitik in der EU noch bestehen. In der politischen Debatte kristallisieren sich derzeit zwei Hauptoptionen heraus: Die erste Option, die etwa von der deutschen Bundesregierung vertreten wird, hält an dem Ziel der Konstitutionalisierung fest und schlägt vor, den existierenden Verfassungsentwurf – möglicherweise in verschlankter, umbenannter oder sonstwie optimierter Form – erneut zur Ratifizierung zu stellen. Aus demokratiethoretischer Sicht und vor dem Hintergrund des oben geschilderten Dilemmas lautet das Hauptargument für diese Vorgehensweise, dass ein Aufbrechen des permissiven Konsenses eine unverzichtbare Voraussetzung für die Demokratisierung der EU darstellt. Eine Europäische Verfassung, die Strukturen der Ambiguität, Demobilisierung, Intransparenz und Entpolitisierung ins Wanken bringt, mag zwar kurzfristig auf Widerstände treffen und die Akzeptanz der Bevölkerung für die EU gefährden, bietet aber langfristig die Chance, diese Akzeptanz auf eine demokratischere Grundlage zu stellen. Fraglich an diesem Argument ist jedoch, ob die Erwartungen unterschiedlicher Mitgliedstaaten und Bevölkerungsgruppen an eine Europäische Verfassung nicht schlicht zu unterschiedlich sind, um die Verständigung auf ein einheitliches Dokument möglich zu machen. Der vorliegende Verfassungsentwurf jedenfalls war den einen zu neoliberal und den anderen zu regulierungsstaatlich, den einen zu zentralistisch und den anderen zu ineffizient, den einen zu überladen mit Identitätsrhetorik und den anderen zu konturenlos. Angesichts derartig unterschiedlicher Erwartungen und Ansprüche besteht die Gefahr, dass eine fortgesetzte Beschäftigung mit Verfassungspolitik auch bei noch so geschickten Versuchen um eine Optimierung des Verfassungsdokuments nicht nur ergebnislos bleibt, sondern Entfremdungsprozesse in Gang setzt und schließlich nachhaltig desintegrative Auswirkungen zeitigt.

Diese Überlegungen sprechen für eine zweite Option, die derzeit offenbar von der Europäischen Kommission favorisiert wird. Danach sollte man die Verfassungsdebatte vorerst ruhen lassen und stattdessen versuchen, das Interesse und die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger über konkrete Politik zu gewinnen. In gewissem Sinne nimmt diese Option die Strukturen des permissiven Konsenses zunächst zum Ausgangspunkt; sie lässt sich jedoch verbinden mit Versuchen, diese Strukturen Schritt für Schritt in eine demokratischere Richtung weiterzuentwickeln. Ungeachtet der unterschiedlichen Vorstellungen über Grundprinzipien und Ziele der europäischen Integration könnte man beispielsweise versuchen, die Bevölkerung durch Diskussionen über konkrete politische Vorschläge verstärkt zu mobilisieren. Schließlich sind gerade Policy- Kontroversen wie der Streit über die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – und nicht Debatten über die „Finalität“ der europäischen Integration – bisher in der Lage gewesen, wenigstens für eine bestimmte Zeitspanne das Interesse größerer Teile der Bevölkerung auf die europäische Politik zu richten. In ähnlicher Weise könnten auch Bemühungen um eine Demokratisierung politischer Institutionen und Entscheidungsverfahren auf der Ebene unterhalb einer Europäischen Verfassung ansetzen. Sie könnten sich etwa auf eine ausgewogenere und transparentere Zusammensetzung europäischer Politiknetzwerke

konzentrieren, oder darauf, Prozesse der nationalstaatlichen Meinungsbildung über europapolitische Fragen – z.B. die Bestellung und Mandatierung nationaler Delegationen im Ministerrat – demokratischer auszugestalten. Selbstverständlich kann es kein Vertun darüber geben, dass eine solche Demokratisierungsstrategie aus der Sicht einer normativen Demokratietheorie eine suboptimale Variante darstellt. Angesichts der Schwierigkeiten, die sich aus der Fortexistenz des permissiven Konsenses für die Demokratisierung der EU ergeben, ist aber keineswegs auszuschließen, dass eine solche inkrementelle Strategie größere Demokratisierungsfortschritte bewirkt als die Erstellung ambitionierter verfassungspolitischer Blaupausen.

1 Ganz ähnliche Mechanismen sind in Analysen der gescheiterten kanadischen Verfassungsreformen der 1980er und 1990er Jahre herausgearbeitet worden. Vgl. dazu z.B. Manfredi/Lusztig (1998); Erk/Gagnon (2000).

Literatur

- Bogdandy, Armin von 2004: Europäische Verfassung und europäische Identität: Potenziale und Gefahren im Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa; in: Juristenzeitung, Jg. 59, Heft 2, S. 53-61
- Erk, Can/Gagnon, Alain-G. 2000: Constitutional Ambiguity and Federal Trust: Codification of Federalism in Canada, Spain and Belgium; in: Regional & Federal Studies, Jg. 10, Heft 1, S. 92-111
- Europäische Kommission 2006: Eurobarometer 64, Brüssel
- Greven, Michael Th. 1998: Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union; in: Kohler-Koch, Beate (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen/Wiesbaden, S. 249-270
- Hurrelmann, Achim 2005: Verfassung und Integration in Europa: Wege zu einer supranationalen Demokratie, Frankfurt/New York
- Kielmansegg, Peter Graf 1996: Integration und Demokratie; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration, Opladen, S. 47-71
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. 1970: Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community; Englewood Cliffs
- Manfredi, Christopher P./Lusztig, Michael 1998: Why Do Formal Amendments Fail? An Institutional Design Analysis; in: World Politics, Jg. 50, Heft 3, S. 377-400
- Scharpf, Fritz W. 1998: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie; in: Greven, Michael Th. (Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen, S. 81-103
- Wessels, Wolfgang 2003: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse; in: Integration, Jg. 26, Heft 4, S. 284-300

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/174-vorgaenge/publikation/das-dilemma-europaeischer-demokratie/>

Abgerufen am: 26.11.2022