



Mehr Europa – weniger Demokratie?

von

Prof. Dr. Hiltrud Naßmacher
Universität Oldenburg

Oldenbourg Verlag München

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2013 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Telefon: (089) 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Lektorat: Anne Lennartz
Herstellung: Tina Bonertz
Titelbild: thinkstockphotos.com
Einbandgestaltung: hauser lacour
Gesamtherstellung: Grafik & Druck GmbH, München

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706.

ISBN 978-3-486-72459-2
eISBN 978-3-486-72460-8

Vorwort

Seit Beginn der Krise im Euro-Raum gibt es kaum einen Tag, an dem nicht von den Medien vielfältige Informationen zur Bewältigung der Krise verbreitet werden. Sie haben für die Bevölkerung mehr oder weniger alarmierende Inhalte. Dies zeigen aktuelle Umfragen. Dadurch wird nicht nur der Euro, sondern letztlich auch der europäische Einigungsprozess in Frage gestellt.

Wie kann es weitergehen mit Europa? Auf diese Frage wird eine Antwort versucht, die tagespolitische Berichterstattung mit politikwissenschaftlichen Forschungsergebnissen zur bisherigen Entwicklung der Europäischen Union und zur vergleichenden empirischen Demokratieforschung verbindet.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
1 Einleitung: Konkretisierung der Fragestellung	1
2 Kritische Bestandsaufnahme der EU-Entwicklung	5
2.1 Allgemeine Grundlagen für die Demokratie	6
2.2 Charakteristika der einzelstaatlichen Institutionenstruktur	8
2.3 Perspektivische Einordnung der institutionellen Struktur der EU.....	10
2.3.1 Akteure im aktuellen Entscheidungssystem.....	10
2.3.2 Parlamentarisches vs. Präsidentielles Regierungssystem als Orientierung.....	12
2.3.3 Konkordanzdemokratie als Orientierung	13
2.3.4 Föderalistische Systeme	19
3 Demokratiepotentiale im aktuellen Entscheidungsprozess	23
3.1 EU als Verhandlungssystem.....	23
3.2 Parlamente als marginale Instanzen?	24
3.3 Defizitäre Demokratie als Ergebnis	26
4 Integrationsprozess	29
4.1 Allgemeine Voraussetzungen in Europa.....	29
4.2 Strategien der Integration: Funktionalismus, Föderalismus und Konföderalismus	31
5 Politikfelder und Demokratie	35
5.1 Entscheidungsprozesse für die Wirtschaftsentwicklung	37
5.1.1 Wirtschafts- und Währungsunion: Effizienz erdrückt Demokratie ...	37

5.1.2	Finanzmarktregulierung: Viele Akteure und Vorschläge bei Vollzugsdefiziten	48
5.1.3	Standortpolitik: Demokratiepotehtiale bei konfligierenden nationalen Interessen	54
5.1.4	Umweltpolitik: Schleichende Kompetenzausweitung als bürokratischer Prozess	61
5.2	Entscheidungsprozesse in der Sozialpolitik.....	67
5.2.1	Beschäftigungs- und Rentenpolitik: Korporatismus ohne Europäisierung.....	67
5.2.2	Dienstleistungsfreiheit: Negative Integration durch nationale Sonderwege	70
5.2.3	Einwanderungspolitik: Internationaler Konsens durch Sicherheitsorientierung.....	71
5.3	Sicherheits- und Außenpolitik	72
5.3.1	Sicherheitspolitik: Extern getriebene intergouvernementale Vereinbarungen.....	73
5.3.2	Außenpolitik: Intergouvernementales und souveränitätsschonendes Vorgehen.....	76
6	Wirkungen der EU auf die Entscheidungssysteme in den Mitgliedsstaaten	79
6.1	Institutionelle Aspekte der Integration.....	80
6.2	Politikfeldspezifische Betrachtung	87
6.3	Wirkungen bei unterschiedlichen Ausgangsbedingungen.....	91
6.4	Reaktionen in den Mitgliedstaaten	94
7	Weiterentwicklung der EU: Demokratisierung als Pflichtprogramm	97
7.1	Gefahren: Euroskeptizismus.....	98
7.2	Europäische Parteien und Alternativen.....	106
7.3	Neugestaltung der Institutionenstruktur.....	109
8	Ergebnis und Ausblick	117
8.1	Parteien europäisieren.....	118
8.2	Aufgabenzuordnung und Finanztransfers demokratisch kontrollieren	121

8.3 Staatsbildungsprozesse als Vorbilder für die Integration nutzen125

8.4 Medienberichterstattung über Europäisches Parlament verbessern 128

Literatur 131

Index 149

1 Einleitung: Konkretisierung der Fragestellung

Angesichts der aktuellen Wirtschaftsentwicklung und Eurokrise scheinen schnelle Entscheidungen in Europa immer notwendiger zu sein. Die ständige Kommunikation zwischen wichtigen Entscheidungsträgern (insbesondere dem Präsidenten Frankreichs und der deutschen Kanzlerin, unterstützt durch den Regierungschef Luxemburgs als oberstem Repräsentanten der Eurozone und den Spitzen der europäischen Bürokratie) lassen die Grundwerte der Demokratie, die in den Mitgliedstaaten verankert sind, in den Hintergrund treten. Ist es richtig, dass „Mehr Europa – weniger Demokratie“ (Frankenberger 2012) bedeutet?

Wörtlich übersetzt heißt Demokratie „Volksherrschaft“. Diese Zielvorstellung ist zwar mehr oder weniger utopisch geblieben, seit sie Ende des 18. Jahrhunderts im Zuge der Emanzipation des Bürgertums an Bedeutung gewann. Erstmals wurde die Volkssouveränität im Rahmen des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges 1776 auch politisch wirksam: „Alle Macht komme dem Volke zu und wird demgemäß von ihm hergeleitet.“ Dies würde eine Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten beinhalten, die in demokratischen Systemen allerdings in der Praxis nicht gegeben ist. In der Demokratie wirken nicht alle an Entscheidungen mit, aber alle müssen in Freiheit die gleiche Chance dazu haben. Diese ist am besten bei allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen gegeben. Partizipation ist notwendig aber nicht hinreichend zur Bestimmung demokratischer Strukturen. Die Frage, wie viel Partizipation notwendig ist, damit politische Systeme als legitimiert erscheinen, gehört zu den Grundfragen demokratischer Herrschaftssysteme. Weil Partizipation als wichtiger Indikator für Zustimmung zu einer als demokratisch geltenden Ordnung gesehen wird, gilt der Rückgang von Beteiligung als problematisch. Er wird besonders bei den allgemeinen Wahlen zur Kenntnis genommen. Denn Demokratie lebt ja davon, dass die Mehrheit der Bürger sie bejaht.

Die Entwicklungen in der EU werden zwar vielfach skeptisch gesehen, allerdings zeigen aktuelle Umfrageergebnisse, dass sich der „tendenzielle Rück-

gang der positiven Meinungen zu den Vorteilen der EU-Mitgliedschaft“ nicht weiter fortgesetzt hat (Standard Eurobarometer, Frühjahr 2011, ebenso 2012¹). Breite aktive Ablehnung wäre sicherlich ein untrügliches Zeichen dafür, dass Akzeptanz nicht mehr vorhanden ist. Skepsis bis hin zur offenen Ablehnung beschränkt sich bisher eher auf die Anhänger einzelner rechtspopulistischer Parteien, die in den Mitgliedsländern Niederlande, Belgien, Dänemark, Schweden, Finnland, Frankreich und Österreich dauerhaft Wähler an sich binden können. Manche Beobachter sehen allerdings die Leistungen der EU (als Garant für Lebensstandard und Lebenssicherheit) als Ursache einer Akzeptanz der Mitgliedschaft in der EU an. Ein politisches System, das sich als demokratisch einstufen lassen will, kann sich aber nicht nur darauf verlassen (vgl. Kielmannsegg 1987, I: 10f.). Sobald die EU den Leistungserwartungen nicht mehr gerecht wird, könnten sich die Bürger vom Projekt Europa abwenden. Es kommt also auch darauf an, dass die grundlegenden Wertvorstellungen mit der politischen Ordnung übereinstimmen. Wenn Zustimmung und Unterstützung immer weniger in Wertvorstellungen wurzelten und sich nur noch aus Nutzenerwartungen ergeben würden, wäre „das Fundament nicht eben stabil“ (ebenda, 11).

In demokratischen Systemen erhalten die erwachsenen Bürger regelmäßig die Chance, sich an Wahlen zu beteiligen (Bürger als Citoyen). Verglichen mit anderen Partizipationsformen wird diese Teilnahmemöglichkeit noch am intensivsten wahrgenommen. Bei anderen Beteiligungsmöglichkeiten müssen gewisse Mindestanforderungen für Partizipation vorhanden sein: Bereitschaft zum Diskurs, Kommunikationsfähigkeit und Zeiteinsatz. Da diese Voraussetzungen nicht bei allen Bürgern vorhanden sind, ist Demokratie auch immer mit der Notwendigkeit verbunden, sich von anderen regieren zu lassen, während man selbst seinen Geschäften nachgeht (Bürger als Bourgeois) (Naßmacher 2010: 34f.).

An diesem Befund der vorherrschenden Richtung der empirischen Demokratieforschung wurde seit den 1970er Jahren heftige Kritik geübt. Der Vorwurf lautete, dass „Elitenherrschaft und politische Apathie der Bürger zur Bedingung der Stabilität von Demokratie erklärt würde“ (Kielmannsegg 1987: 30) Im Anschluss an diese Kontroverse muss daher die Frage formuliert werden: Wie viel Apathie der Bürger kann eine Demokratie ertragen, ohne gefährdet zu sein? Eine weitere Frage ist, ob Mitwirkung in der Demokratie sich nur auf den Staat beziehen soll oder in allen gesellschaftlichen Bereichen stattfinden kann, um dadurch die Demokratie zu stärken, z. B. in nichtstaatlichen Organi-

¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/index_eu.htm

sationen (z. B. Vereinen, Verbänden, Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs)).

Die partizipatorische Demokratietheorie argumentiert, dass die vielfältigen Verflechtungen von Gesellschaft und Staat, insbesondere die Machtrelevanz des ökonomischen Teilbereichs für die gesamte Gesellschaft, die Mitwirkung in allen gesellschaftlichen Bereichen notwendig macht (Naßmacher 2010: 28f.). Hier wird also der Schwerpunkt auf eine Beteiligung der Betroffenen überall dort gelegt, wo potentiell Macht ausgeübt wird. Die elitentheoretische oder wettbewerbsorientierte Auffassung von Demokratie stellt demgegenüber heraus, dass Demokratie eher eine Herrschaft auf Zeit gewählter Eliten/Repräsentanten ist², weniger eine Herrschaft „durch das Volk“, sondern „für das Volk“ bzw. „des Volkes.“ Beide demokratietheoretischen Ansätze müssen bei der Analyse des Demokratiepotentials der EU beachtet werden.

² Die wichtigsten Repräsentanten sind Max Weber (1976/1922), Joseph Schumpeter (1942) und Anthony Downs (1959). S. d. Schmidt 1995: 118–168.

2 Kritische Bestandsaufnahme der EU-Entwicklung

Das europäische politische System wird als Mehrebenensystem charakterisiert. Häufiger Befund empirischer Analysen ist, dass die wachsende Bürokratie in Europa zwar in einzelnen Bereichen beachtliche Erfolge vorweisen kann, dass die EU allerdings im Hinblick auf mehr Demokratie sehr langsam oder kaum vorankommt. Das Demokratiedefizit sollte mit dem Verfassungsprojekt und den damit verbundenen Reformen der Institutionen bearbeitet werden. Allerdings liegt der Verfassungsvertrag nach Ablehnung in Frankreich (2005) und den Niederlanden (2005) auf Eis. Einen gewissen Fortschritt bietet der Vertrag von Lissabon (2008, in Kraft getreten 2009).

Folgt man den Entscheidungen höchster Gerichte der Einzelstaaten, so handelt es sich bei der EU gar nicht um einen Staat sondern nach wie vor um einen Staatenbund souveräner Staaten. „Das Grundgesetz befürwortet (zwar, d. V.) ... die notwendige Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene“. In der Präambel hieß es von Beginn an, dass sich das Volk „kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt“ das Grundgesetz gegeben habe und es dabei „von dem Willen beseelt“ sei, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Hinzu kommt der heutige Artikel 23 Absatz 1 GG. Daraus ergibt sich der Auftrag an die öffentlichen Akteure, die Entwicklung der EU voranzubringen und so zur „Verwirklichung eines vereinten Europas beizutragen“ (Voßkuhle 2012). Das dürfte doch wohl bedeuten, dass durch diese Entwicklung nicht die einzelstaatliche Demokratie ausgehöhlt werden soll, sondern dass sie auch auf das neu entstehende vereinigte Europa nicht unter Ausschluss, sondern unter Einschluss der Mitgliedstaaten übertragen werden sollte. Den Mitgliedstaaten muss also politischer Gestaltungsspielraum verbleiben. Wie dies in Deutschland zu geschehen hat, ist ausführlich in Artikel 23 Absatz 2–7 GG geregelt.

Die Analysen von Entscheidungsprozessen in einzelnen Politikbereichen zeigen, dass die EU teilweise empfindlich in die Souveränität ihrer Mitgliedstaaten eingreift und von daher deren Demokratie untergräbt. Daher müssen die Erkenntnisse über die institutionellen Arrangements, die in den Entschei-

dungsprozessen eine Rolle spielen, unter demokratietheoretischen Aspekten neu bewertet werden.

Das Mehrebenensystem soll sich nach Meinung des Mainstreams der Politikwissenschaftler zu einem ganz neuartigen System („sui generis“) entwickeln. Und daher verbietet es sich für viele Forscher, die EU mit Maßstäben zu messen, die für nationale politische Systeme zur Anwendung kommen, um sie als Demokratien, Systeme im Übergang zur Demokratie und nichtdemokratische Systeme einzuordnen. Demgegenüber wird hier die These vertreten, dass Reformen sich einerseits an den gewachsenen Strukturen der Mitgliedstaaten orientieren müssen, um Akzeptanz sicherzustellen, und andererseits Erkenntnisse verwerten sollten, die durch langfristige empirisch gesättigte Erfahrungen in Demokratisierungsprozessen gewonnen wurden. Auch Börzel argumentiert, dass die EU aus vergleichender Perspektive gar nicht so neuartig ist, wie vielfach behauptet (Börzel 2008: 61). Ihre These lautet, dass in der EU „weniger durch Netzwerke als durch inter- und transgouvernementale Verhandlungen und politischen Wettbewerb im Schatten der Hierarchie regiert“ wird (ebenda). „Der entscheidende Unterschied zwischen der EU und dem modernen Staat liegt ... darin, dass die Verhandlungssysteme der EU noch sehr viel stärker durch gouvernementale Akteure dominiert werden.“ (Börzel 2008: 62). Kohler-Koch (2011: 64) erkennt, dass die EU inzwischen als politisches System eingestuft wird, das vor den gleichen Problemen des Regierens steht wie nationalstaatliche Systeme und im Hinblick auf demokratische Strukturen durchaus an den gleichen Maßstäben gemessen werden muss.

2.1 Allgemeine Grundlagen für die Demokratie

Europa bildet sich als politisches System heraus, das wesentliche Voraussetzungen für Demokratien mitbringt. Dies gilt zunächst für die Rechtsstaatlichkeit. Die Prinzipien der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit der Bürger sowie der Bindung der auf Zeit Beauftragten an das Recht sind gegeben. Die Mitwirkung an der Willensbildung erfolgt ohne Diskriminierung und die Freiheit der Meinungsäußerung wird als hohes Gut beachtet. Öffentlich kritisiert werden Übergriffe auf unabhängige Medien (z. B. aktuell im Mitgliedstaat Ungarn). Der Minderheitenschutz ist in den europäischen Mitgliedstaaten gewährleistet und er spielt in Entscheidungsprozessen eine wichtige Rolle, denn Mehrheitsentscheidungen sind in der EU immer noch seltener. Diese Rechte sind in modernen Verfassungen im Grundrechtskatalog verankert. Darüber wachen in Demokratien (aber auch in der EU) unabhängige Gerichte.

Zu den Grundrechten hat sich auf dem europäischen Kontinent erstmals Frankreich mit der „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“ von 1789 bekannt. Dieses Dokument wirkte über Frankreich hinaus. So wurden die Grundrechte des deutschen Volkes erstmals in der Paulskirchenverfassung von 1849 in 16 Paragraphen festgehalten. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 hat dann Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen im zweiten Hauptteil umfassend festgelegt. Deutschland hat seinen Grundrechtskatalog im Zuge der Vereinigung nochmals kritisch evaluiert (Rudzio 2011).

Die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit wird in einigen Mitgliedstaaten der EU seit neuester Zeit von der EU kritisch begleitet. Dies galt zunächst für Ungarn, inzwischen auch für Rumänien, wobei beide Regierungen versuchen, sich den europäischen Spielregeln zu beugen (FAZ v. 14.07.2012). Obwohl Großbritannien bei der Gewährung von Grundrechten Vorreiter in Europa war, bildet es hier noch eine Ausnahme, denn es gibt bis heute keine geschriebene Verfassung. Dafür existieren verschiedene Texte, die im Hinblick auf den Schutz des Einzelnen wichtige Meilensteine abgeben (Döring 1993: 18). Durch die Übernahme der Europäischen Menschenrechtskonvention in britisches Recht (1998) findet auch in Großbritannien nun eine Aufwertung der Gerichte (Sturm, in: Ismayr 2003: 228) zu Lasten der gewählten Repräsentanten statt. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist wesentlicher Garant für den Schutz von Menschen- und Bürgerrechten in Europa.

Nicht nur durch die Festlegung der Grundrechte und ihre Einklagbarkeit haben zwangsläufig unabhängige Gerichte eine wichtige Rolle im Staate zugewiesen bekommen. Durch ihre Interpretationen erhalten sie einerseits die Verfassung lebendig, andererseits wächst ihnen dadurch „Deutungsmacht“ zu, die für sich genommen Probleme schaffen kann (Vorländer 2006: 17f). Die Position der obersten Gerichte (z. B. in Europa des Europäischen Gerichtshofs) kann immer dann zu mächtig werden, wenn die politischen Entscheidungsträger sie bei Grundsatzkonflikten ständig in die Entscheidungsfindung einschalten. Dann können sich Gerichte als „Ersatzgesetzgeber“ aufspielen zu Lasten der gewählten Entscheidungsträger.

Die Machtbalance zwischen den Herrschaft Ausübenden kann also in Gefahr geraten. Sie soll durch Gewaltenteilung dauerhaft gesichert werden. Zu den Aufgaben des Europäischen Gerichtshofs mit Sitz in Luxemburg gehört die Regelung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und die verbindliche Auslegung der Verträge. Diese Institution könnte sich ähnlich wie das Oberste Bundesgericht in den USA entwickeln, da die Rechtsprechung der nationalen übergeordnet ist (Vertragsverletzungsverfahren). In einzelnen Politikfeldern hat das Gericht wesentlich zu EU-Regimen beigetragen (Wallace/