

Der Mangel an europäischer Demokratie

DIETER GRIMM

Von einem Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft ist heute allenthalben die Rede. Ebenso bereitwillig wird aber angenommen, daß es sich durch eine Stärkung des Europäischen Parlaments beheben ließe. Die erste Annahme trifft zu, die zweite beruht auf einem Irrtum. Diese Feststellung spricht nicht gegen eine Vergrößerung der parlamentarischen Befugnisse in der EG. Sie wirft aber die Frage auf, wieweit die europäische Integration vorangetrieben werden kann, wenn das demokratische Prinzip nicht aufs Spiel gesetzt werden soll.

Über das Demokratiedefizit müssen nicht viele Worte verloren werden. Zwar nennt der EG-Vertrag unter den Organen der Gemeinschaft als erstes das Europäische Parlament. Nach Befugnissen und Einfluß fällt es jedoch weit hinter die anderen Organe zurück. Die Gemeinschaft ist exekutivlastig.

Ihr richtungweisendes und gesetzgebendes Organ, der Rat, besteht aus Ministern der Mitgliedstaaten. Ihr Aktionszentrum, die Kommission in Brüssel, wird von den Regierungen der Mitgliedstaaten berufen und verfügt über einen umfangreichen Verwaltungsapparat. Das Gemeinschaftsrecht wahrt der Gerichtshof in Luxemburg, der seine Aufgabe aber eher darin sieht, die Mitgliedstaaten auf Integrationskurs zu halten, als die Gemeinschaftsorgane in ihre Schranken zu weisen.

Das Parlament in Straßburg hat dem wenig entgegenzusetzen. Es wird zwar seit 1979 von den Bürgern der Mitgliedstaaten direkt gewählt, verfügt aber nicht über die Befugnisse moderner nationalstaatlicher Parlamente, denen Gesetzgebung, Budgetrecht, Regierungsbildung und Regierungskontrolle zustehen. Auch der Maastrichter Vertrag hat seine Kompetenzen nicht wesentlich vergrößert.

Die nationalen Parlamente können dieses Defizit nicht decken. Sie vermitteln zwar ihrer Regierung und damit deren Vertretern im Rat der EG demokratische Legitimation. Sie haben auch die Möglichkeit, das Abstimmungsverhalten der eigenen Regierung im Rat zu kontrollieren. Seitdem aber der Rat nicht mehr einstimmig entscheiden muß und überdies ein gut Teil der Rechtsetzungsbefugnis der Kommission überläßt, können die nationalen Parlamente die EG-Politik kaum noch wirksam beeinflussen. Es liegt also nahe, den Mangel durch eine Aufwertung des Europäischen Parlaments zu beheben und die EG damit dem Muster demokratischer Verfassungsstaaten anzunähern.

Ohne Zweifel ist eine solche Stärkung des Europäischen Parlaments überfällig, seit die Gemeinschaft von einem zwischenstaatlichen Bündnis zum eigenständigen Träger öffentlicher Gewalt geworden ist und ein beträchtlicher Teil des innerstaatlich geltenden Rechts von den Exekutivorganen der

Gemeinschaft erlassen wird. Es wäre allerdings illusorisch, schon davon eine Beseitigung des Demokratiedefizits zu erwarten. Parlamentarismus ist nicht mit Demokratie identisch.

Demokratie heißt zu allererst, daß die Staatsgewalt vom Volk ausgeht und in seinem Auftrag von den staatlichen Organen ausgeübt wird. Die müssen sich wiederum vor dem Volk dafür verantworten. Parlamentarische Vertretungen sind dabei nur ein Hilfsmittel, wenn auch unter den Bedingungen bevölkerungsreicher Flächenstaaten, komplexer Probleme und permanenten Entscheidungsbedarfs ein unentbehrliches. Sie vermitteln zwischen der Meinungs- und Interessenvielfalt in der Bevölkerung und der notwendigen Einheitsbildung im Staat und sorgen zugleich für die Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses, ohne die öffentliche Meinung und Interessenartikulation keinen Ansatzpunkt hätten.

Parlamente können diese Leistung allerdings nicht allein erbringen. Sie sind ihrerseits auf die Vermittlungsdienste gesellschaftlicher Institutionen wie der Parteien, Interessenverbände, Bürgerinitiativen, Medien angewiesen. Verselbständigen sich diese von ihren Wurzeln, beeinträchtigt das auch den Demokratiebeitrag des Parlaments. Parlamentarische Formen gewährleisten noch keine demokratische Substanz.

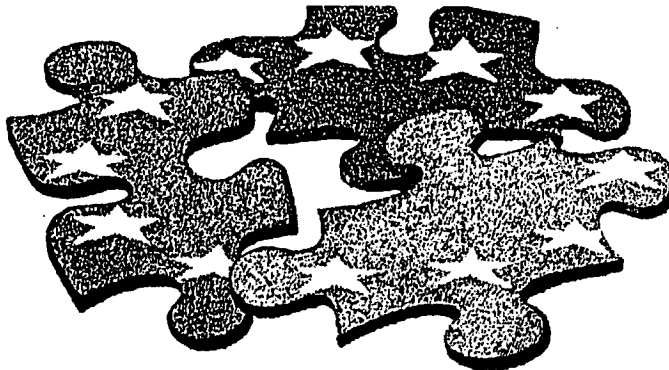
Angesichts der außerparlamentarischen Voraussetzungen parlamentarischer Demokratie muß man die Frage stellen, ob

die EG als demokratisiert gelten könnte, wenn das Europäische Parlament die in den nationalen Verfassungen üblichen Kompetenzen erhielte. Die Antwort fällt negativ aus. Dem Parlament würde der politisch-soziale Unterbau fehlen, von dem seine demokratische Leistungsfähigkeit abhängt.

Dabei ist freilich zu differenzieren: Auch ohne große prognostische Fähigkeiten läßt sich voraussagen, daß

die Umwandlung des Parlaments von einer Beratungs- in eine Entscheidungsinstanz über kurz oder lang eine Europäisierung des Parteiensystems nach sich ziehen würde. Schon heute gliedert sich das Europäische Parlament in programmatisch, nicht in national ausgerichtete Fraktionen. Dem entsprechen aber keine europäischen Parteien. Die Parteien sind vielmehr national organisiert und haben sich auf europäischer Ebene nur zu lockerer Zusammenarbeit verbunden.

Das ist bei einem Parlament ohne Entscheidungsbefugnisse nicht hinderlich. In einem entscheidenden Parlament wäre aber die Kluft auf Dauer unüberbrückbar. Mit wachsendem politischen Gewicht der EG würden übernationale Parteien entstehen. Auch die Interessenverbände würden mit großer



Wahrscheinlichkeit ihre nationalen Bindungen abstreifen und sich europaweit organisieren.

Ebenso zuverlässig kann man freilich voraussagen, daß es sich dabei um eine Europäisierung auf der Leitungs- und Funktionsebene, nicht auf der Mitgliederebene der Parteien und Verbände handeln würde. Der Abstand zwischen Basis und Spitze droht größer zu werden. Davon werden besonders stark Parteien betroffen sein, die eher Unterschichten als Oberschichten vertreten, und Verbände, die Interessen von Personen statt von Unternehmen repräsentieren. Mit einer Europäisierung der Medien wäre vollends nicht zu rechnen.

Kommunikation, auch politische, ist an Sprache und sprachlich vermittelte Welterfahrung und Weltdeutung gebunden. In der EG werden derzeit neun Sprachen gesprochen. Wenn davon auf der politisch-administrativen Ebene zwei oder drei vorherrschen werden, ändert das nichts daran, daß breite Schichten der Bevölkerung sich nur mittels ihrer Muttersprache informieren und am politischen Meinungsbildungsprozeß beteiligen können.

Information und Partizipation als Grundvoraussetzung demokratischer Systeme bleiben sprachlich bedingt. Eine europäische Öffentlichkeit und einen breiten öffentlichen Diskurs auf europäischer Ebene wird es deswegen noch auf lange Sicht nicht geben. Ein europäisches Staatsvolk, dem die Hoheitsgewalt zugerechnet werden könnte, ist gar nicht in Sicht.

Ohne ein europäisches Staatsvolk und einen europäischen politischen Diskurs kann sich das Europäische Parlament aber nicht in eine Volksvertretung verwandeln. Darin liegt der fundamentale Unterschied zwischen der europäischen Integration im 20. Jahrhundert und der deutschen Reichsgründung im 19. Jahrhundert. In Deutschland mit seiner einheitlichen Sprache und gemeinsamen Kultur hatte sich längst eine Nation ausgebildet und mehr als ein halbes Jahrhundert auf einen Nationalstaat gedrängt, ehe dieser 1871 entstand. Darin liegt auch der fundamentale Unterschied zur Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika im 18. Jahrhundert, deren einzelne Glieder selber nie Nationalstaaten mit unterschiedlichen Sprachen und national geprägten Traditionen und Denkweisen gewesen waren.

In Europa dagegen stellt der Maastrichter Vertrag die Weichen in Richtung auf einen europäischen Bundesstaat, ohne daß diesem schon ein europäisches Staatsvolk entspräche oder in naher Zukunft entsprechen könnte. Es entstünde zwar ein Wahlvolk, aber außerhalb der Wahl vermöchte es als europäisches nicht in Erscheinung zu treten. Vielmehr müßte es für Meinungsbildung und Interessenartikulation wieder in nationale Partikel zerfallen, die jedoch keinen staatlichen Adressaten hätten. Das europäische Demokratiedefizit ist aus diesem Grund strukturell bedingt und kann durch institutionelle Reformen nicht prinzipiell behoben werden. Die Errungenschaften des demokratischen Verfassungsstaats lassen sich vorerst in vollem Umfang nur auf nationaler Ebene wahren.

Wenn das zutrifft, muß es Konsequenzen für die künftige Gestaltung Europas haben. Läßt sich die EG auf lange Sicht nicht in einen demokratischen Verfassungsstaat verwandeln, dann darf sie nicht weiter auf eine bundesstaatliche Struktur hin entwickelt werden, sondern muß ein Zweckbündnis bleiben, auch wenn seine Befugnisse durchaus steigen können. Es geht um Bereichsintegration bestehender und in ihren Überzeugungen und Interessen verwandter Nationalstaaten, nicht um deren Aufhebung in einem Überstaat.

Daraus folgt zuallererst, daß die notwendige Parlamentarisierung der EG von einer deutlicheren Kompetenzabgrenzung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten begleitet werden muß. Daran fehlt es zur Zeit. Im Unterschied

zum Bundesstaat sind die Zuständigkeiten der EG nicht genau, sondern final begrenzt. Die EG zielt im Kern auf die Herstellung eines freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Infolgedessen kann sie alle nationalen Regelungen, die die Erreichung dieses Ziels hemmen, grundsätzlich harmonisieren.

Damit gibt es aber keine innere Begrenzung ihrer Regelungsbefugnis. Da sämtliche Lebensbereiche einen ökonomischen Aspekt haben, geraten sie unter potentielle EG-Zuständigkeit: die Familie, die Erziehung, die Kultur oder die Gesundheit. Ihnen droht nicht nur die Vereinheitlichung, sondern – weil diese im Interesse eines gemeinsamen Marktes geschieht – auch die Unterwerfung unter ökonomische Imperative, die sie in ihrer jeweiligen Eigenart beeinträchtigen.

Die Vereinheitlichungsgefahren lassen sich durch das Subsidiaritätsprinzip, das auf deutsches Drängen in den Maastricht-Vertrag aufgenommen worden ist, nicht aufhalten. Es muß konkretisiert werden, wenn es limitierende Wirkung für die EG-Befugnisse entfalten soll. Das kann angesichts der im EG-Vertrag angelegten Expansionsmöglichkeiten nur durch Negativkataloge geschehen, in denen alle Gegenstände aufgeführt sind, welche die EG selbst dann nicht regeln darf, wenn nationale Regelungen den gemeinsamen Markt behindern könnten. Das betrifft besonders den kulturellen Bereich im weiteren Sinn einschließlich Rundfunk und Fernsehen, Bildung und Erziehung.

Zugleich muß, wenn das demokratische Prinzip vorerst nur im nationalen Rahmen voll verwirklicht werden kann, darauf geachtet werden, daß den nationalstaatlichen Parlamenten hinreichende Politiksubstanz verbleibt. Die beschleunigte Kompetenzabwanderung von den Nationalstaaten zur EG, die der Europäische Gerichtshof durch die Verwischung der Grenzen von Verordnung und Richtlinie noch verstärkt hat, ist deswegen zu bremsen. Das kann zum einen dadurch erreicht werden, daß die EG ihre Regelungen auf einen Gestaltungsrahmen beschränkt, der den nationalen Parlamenten genügend Raum für eigenständige Ausfüllung läßt. Zum anderen brauchen die nationalen Parlamente stärkeren Einfluß auf die Positionen, die die nationalen Regierungen bei der Bestimmung der europäischen Politik im Ministerrat einnehmen.

Nicht nur in der Maastricht-Diskussion, auch in der deutschen Verfassungsdebatte spielen diese Fragen nicht die gebührende Rolle. Die Frage, wie das Verhältnis von europäischer Einheit und nationaler Vielfalt, supranationaler und einzelstaatlicher Entscheidungsmacht ausgestaltet werden soll, ist ja zugleich nationale Verfassungsfrage. Je entschiedener sich die EG selbst zum Staat entwickelt, desto schneller sinkt die Bundesrepublik wie auch jeder andere Mitgliedstaat auf den Status eines Bundeslandes und das Grundgesetz wie auch das Verfassungsrecht der übrigen Mitgliedstaaten auf den Status einer Landesverfassung zurück.

Von der Frage, ob dabei die verfassungsrechtlichen Standards, die der Bundesrepublik in der Vergangenheit eine vergleichsweise glückliche Existenz gesichert haben, bewahrt oder auf europäischer Ebene wiedergewonnen werden können, hängt die Einstellung der eigenen Verfassung zur europäischen Integration ab. In den Debatten der Verfassungskommission ist davon noch zu wenig zu spüren.

Grimm, 55, ist Richter am Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts und Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bielefeld.

„Die Bundesrepublik sinkt auf den Status eines Bundeslandes zurück“