

Seite: 6
Ressort: Politik
Seitentitel: Staat und Recht
Gattung: Tageszeitung

Nummer: 55
Auflage: 437.298 (gedruckt) 353.010 (verkauft)
 372.028 (verbreitet)
Reichweite: 0,91 (in Mio.)

Vorwärtsverteidigung ohne Zweifel

Mario Monti glaubt an ein europäisches Volk und will mehr Demokratie, aber keinen Bundesstaat Europa / Von Armin von Bogdandy

Die Debatte zur Stabilisierung, vielleicht gar Rettung der Europäischen Union ist um einen bemerkenswerten Text bereichert worden, der umsichtig eine entschiedene Vorwärtsverteidigung propagiert. (Sylvie Goulard/Mario Monti, "La democrazia in Europa. Guardare lontano", Verlag Rizzoli, Mailand 2012, zugleich "De la démocratie en Europe: Voir plus loin", Verlag Flammarion, Paris.) Besondere Aufmerksamkeit gebührt ihm schon wegen des Autorenpaars, das einzigartig wissenschaftliche Übersicht, institutionelle Erfahrung und politische Macht vereint. Sylvie Goulard hat in der Rechtsabteilung des französischen Außenministeriums gearbeitet, den Zwei-plus-vier-Vertrag zur deutschen Einheit mitverhandelt und Kommissionspräsident Romano Prodi beraten. Heute ist sie im Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI) verankert, Präsidentin des Mouvement Européen-France und Mitglied des Europäischen Parlaments in der liberalen Fraktion. Mario Monti, parteilos, war als ein weltweit anerkannter Volkswirt, von Silvio Berlusconi entsandt, einer der gestaltungsmächtigsten europäischen Kommissare der letzten Jahrzehnte und dann italienischer Ministerpräsident, der freilich deutlich abgewählt wurde.

Soll Europa gelingen, so muss es demokratisch sein. Eine politische Ordnung, die sich ihren Bürgern nicht glaubwürdig als demokratisch präsentieren kann, ist zum Scheitern verurteilt. Ein demokratisches Defizit weist dabei nicht allein die Europäische Union auf. Den Autoren erscheint als weit kritischer, dass die europäischen Völker weder allein noch durch internationale Kooperation ihre gegenseitige Abhängigkeit demokratisch organisieren können. Wenn die Europäische Union aufgrund der Euro-Krise zugrunde ginge, so wäre dies ein gewaltiger demokratischer Ver-

lust, da alle anderen bekannten Formen, staatenübergreifend gemeinsame europäische Anliegen zu regeln, weniger demokratisch sind.

Gleichwohl ist auch die derzeitige Union demokratisch defizitär. Der wichtigste Grund liegt darin, dass die Politikgestaltung zu sehr in den intergouvernemental operierenden Europäischen Rat abgeglitten ist. Nach Auffassung der Autoren reicht die Kontrolle eines Regierungschefs durch sein nationales Parlament keinesfalls aus. Der Weg, den das Bundesverfassungsgericht verfiicht, sei nicht aussichtsreich. Als undemokratisch gelten aber auch nationale Referenden, wenn Minderheiten den Gestaltungswillen der Mehrheit frustrieren. Konsequenter nehmen die Autoren den Standpunkt eines europäischen Volkes ein, das allerdings, wie sie selbst festhalten, sich seiner selbst noch nicht bewusst ist. Politisches Handeln ist demokratisch zu verantworten, dies bedeutet aber keineswegs, in den Kategorien der Mehrheit denken zu müssen. Das demokratische Defizit ist nicht nur institutioneller Natur. Es ist demokratisch genauso problematisch, dass die Union keine Politik entwirft, die den essentiellen Bedürfnissen vieler Menschen genügt. Es ist bemerkenswert, wie sehr Mario Monti, den nicht wenige als Agent der Finanzmärkte betrachten, auf die materielle Gleichheit der Bürger abhebt. Demokratie verlange sogar eine ausgeglichene Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums, wobei die Autoren offenlassen, ob sie von einer europäischen Gesellschaft ausgehen, also das luxemburgische Wohlstandsniveau auch für Rumänien den Maßstab abgibt, oder ob die Gerechtigkeit relativ zum Aufenthaltsstaat ist. Wie auch immer: Die achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts gelten als das Vorbild, das in der deutschen Sozialen Marktwirtschaft seinen wichtigsten Aus-

druck gefunden hat. Insgesamt erscheint die Bundesrepublik in vielem beispielhaft, weshalb die Autoren das deutsche Agieren aufmerksam würdigen.

Nach Jahren gefährlicher Improvisation sehen die Autoren in den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 2012 vier Eckpunkte definiert, mit denen eine tragfähige Zukunft des Euro und der Union zu bauen ist: europäische Bankenaufsicht, Sanierung der Staatsfinanzen, wachstumsorientierte Wirtschaftsunion und bessere demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen. Eine Schlüsselaussage lautet, dass alle vier Projekte nur gelingen könnten, wenn man die Europäische Union und ihr Parlament entschieden stärke. Dies gelte auch für die Sanierung der Staatsfinanzen. Nachdrücklich weisen die Autoren auf die gerade in Deutschland verbreitete Auffassung, es genüge, dass ein jedes Land sich an die vereinbarten Regeln halte.

Alle öffentliche Gewalt der Union muss demokratisch, parlamentarisch verantwortet werden. Institutionell kommt dafür alleine das Europäische Parlament in Betracht. Die Autoren bestreiten nicht, dass die soziale Legitimität dieses Organs derzeit gering ist. Sie sind aber überzeugt, dass dem Maßnahmen begegnen können. Zu den wichtigsten zählen eine Kompetenz der Besteuerung, ein größerer Haushalt, der die Währungsunion begleitet, sowie ein einheitliches Wahlverfahren.

Natürlich können neue Kompetenzen und Verfahren soziale Legitimität allein nicht herbeizaubern, weshalb das Buch ein umfangreiches Kapitel über den "Gemeinsinn" enthält. So wie die Demokratie in der Weimarer Republik an mangelnder demokratischer Gesinnung litt, so kann die Europäische Union nicht ohne europäische Gesinnung ihrer Bürger gelingen. Die Autoren unterbreiten plausible Schritte, wie

die mitgliedstaatlichen Meinungsträger einen europäischen Bürgersinn fördern können, wenn ihnen die europäische Einheit am Herzen liegt.

Doch was bedeutet die Einheit konkret? Keineswegs zwingend eine Staatswerdung Europas, welche die Autoren nicht als erstrebenswert bezeichnen. Sie sehen die EU mit Monnet, Habermas und Krugman eher als Stufe einer Neuorganisation der Welt, die nicht mehr um das Prinzip staatlicher Souveränität gebaut ist. Über die Ablehnung der Souveränität hinaus vermögen sie jedoch nicht, den von ihnen angestrebten Zustand von föderaler Staatlichkeit zu unterscheiden. So nachdrücklich sie eine klare und eingängige Begrifflichkeit verlangen und die gängigen Terminologien geißeln, so wenig haben sie eine solche Begrifflichkeit zu bieten. Den Leser beschleicht der Eindruck, dass die Ablehnung des europäischen Bundesstaats mehr taktisch und rhetorisch als konzeptionell motiviert ist. Bezeichnend ist, dass dem Subsidiaritätsprinzip kaum eine Rolle zukommt.

Wenngleich die Autoren das Ziel nicht klar fassen, so nennen sie jedoch präzise Leitkriterien. Europäische Politik kann nur durch Organe erfolgreich gestaltet werden, die nicht als Vertreter der Mitgliedstaaten operieren; die Rolle des Europäischen Rates und des Rates ist zurückzudrängen. Die Legitimation kann nur durch das Europäische Parlament erfolgen; die Kontrolle europäischer Politik durch nationale Parlamente ist ein Irrweg. Es gibt ein Recht auf Selbstbestimmung der Eurozone: Um aber institutionelle Verwerfungen zu vermeiden und die Integrität der Union zu wahren, soll im Parlament ein

spezifischer Ausschuss mit Eurozonenparlamentariern die einschlägigen Maßnahmen erlassen. Die Autoren sehen also ein Volk der Eurozone in der Mitte des europäischen Volkes, eine konzeptionell schwierige Figur. Die europäischen Organe müssten über einen hinreichenden Gestaltungsspielraum verfügen; der deutsche Legalismus gilt ihnen als Irrweg. Man könne Krisen nicht durch enge rechtliche Vorgaben vermeiden oder beherrschen. Die Vetomacht eines Staates sei demokratisch inakzeptabel.

Diese Vorgaben können in unterschiedlichen institutionellen Konstellationen verwirklicht werden. Die Autoren sehen die überkommene Gemeinschaftsmethode, also das klassische Dreieck von Kommission, Parlament und Rat, als zukunftsfähig. Ebenso erwägenswert erscheint ihnen ein parlamentarisches Regierungssystem oder ein präsidentielles System. Wichtiger als die konkrete Ausgestaltung ist ihnen, dass der Entschluss gefasst und begommen wird, die Union zu vertiefen und zu demokratisieren. Dabei unterscheiden sie drei Zeithorizonte. Kurzfristig kommt es auf Maßnahmen an, die ohne Vertragsänderung umgesetzt werden können. Für besonders wichtig halten sie, dass die politischen Kräfte, die von der Sinnhaftigkeit des europäischen Unternehmens überzeugt sind, sich stärker in die öffentliche Debatte einbringen. Auch die Kommunikationsstrategie nach Sitzungen des Europäischen Rates ist an dem Ziel europäischer Einheit auszurichten. Mittelfristig sei ein Verfahren der Vertragsrevision zu etablieren, das nicht von der Ratifikation aller Mitgliedstaaten abhängt. Alle Mitgliedstaaten sollten

sich verpflichten, bei Scheitern der Ratifikation ein Referendum durchzuführen, in dem das Volk über die Alternative Ratifikation oder Austritt entscheidet. Am Horizont sehen sie sogar eine Neugründung unter Bruch der geltenden Verträge. Langfristig kann dann ein Konvent oder eine verfassungsgebende Versammlung die institutionelle Ordnung demokratisch fortschreiben.

Das recht kurze Buch (208 Seiten) hat Lücken. So krankt es daran, dass es begründete Zweifel an der Funktionstüchtigkeit des europäischen Parlamentarismus nicht problematisiert. Die Autoren werden ihrer eigenen Forderung nicht gerecht, den Gegnern mit Argumenten zu begegnen. Das ist gerade wegen ihrer reichen institutionellen Erfahrung bedauerlich; hier darf man mehr erwarten als schöne Zitate von Madison, Hamilton, de Tocqueville und Habermas. Gegner eines weiteren Ausbaus der EU werden vielmehr kurzerhand in die Nähe von Nationalisten und fremdenfeindlichen Gruppen gesetzt; auch dies schadet dem dialogischen Anliegen des Buches. Im Duktus eine Denkschrift, im Kern eine Streitschrift.

Professor Dr. Armin von Bogdandy ist geschäftsführender Direktor des Max Planck Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

Die Vetomacht eines Staates in der europäischen Politik ist demokratisch nicht akzeptabel.

Der Weg des deutschen Verfassungsgerichts ist nicht aussichtsreich. Nationale Parlamente genügen nicht.

Wörter:

1266