

Die EU-Verfassung - weder Fisch noch Vogel

Eine Denkpause könnte nicht schaden

Warum ist die Europäische Union so bürgerfern? Der Autor des nachfolgenden Beitrags argumentiert, dass die Institutionen der EU darauf angelegt seien, widersprüchliche Entscheidungen zu generieren, die dann durch die Macht der Kommission übertüncht würden. Als Reform wird von ihm vorgeschlagen, die Kommission dem Europäischen Rat zu unterstellen. Zudem lege es die weit verbreitete Ablehnung des Vertragswerks nahe, dessen demokratische Verankerung nochmals zu überdenken. (Red.)

Von Charles B. Blankart*

Die neue EU-Verfassung soll «die europäischen Institutionen näher an die Bürger heranbringen». So lautete der Auftrag der Deklaration von Laeken 2001 an den Konvent. Doch hat der Konvent diesen Auftrag erfüllt? Wurde die neue Verfassung bürgerfreundlich? Darüber müssen die Parlamente und in einigen Staaten die Wähler in den nächsten Monaten urteilen.

Schwierige Identifizierung mit dem Text

Meines Erachtens hat der Konvent gerade in diesem Punkt versagt. Die wenigsten Europäer können sich mit «ihrer Verfassung» identifizieren. Was aus Brüssel kommt, wird nicht als demokratisch, sondern als autoritär empfunden. Hierzu gibt es eine einfache Erklärung: Die Europäische Union ist weder ein Staatenbund noch ein Bundesstaat, sondern ein «Staatenverbund», d. h. eine Mischung von beiden. Der Rat als Element des Staatenbundes passt nicht zum Parlament als Element des Bundesstaates. Es kommt zu Widersprüchen, aus denen als Sieger die Kommission hervorgeht, also jene Institution, die ohne demokratische Legitimation vorzeichnet, was in der Union geschieht.

Welche Verfassungsform?

Um diese Widersprüche zu erkennen, sind die beiden Elemente, aus denen sich der Staatenverbund zusammensetzt - der Staatenbund und der Bundesstaat - in ihrer reinen Form zu betrachten. Dem Staatenbund liegt ein zweistufiger Vertrag zugrunde. Die Bürger einigen sich in den Einzelstaaten über die Kompetenzen des Staates und delegieren einen Teil davon zur gemeinsamen Beschlussfassung an den Bund. Entscheidungen des Bundes beruhen auf Konsens; denn dieser darf sich nicht über die Einzelstaaten hinwegsetzen und damit die dortigen Verfassungsverträge untergraben. Die Mehrheiten der dortigen Wählerstimmen dürfen unter den Staaten nicht saldiert werden; es gilt das Bruttoprinzip.

Der Bundesstaat entsteht demgegenüber aus einem Vertrag der Bürgerinnen und Bürger im Bund. Sie und nicht ihre regionalen Vertreter sind Vertragspartner. Der Bund mag den Regionen globale Zuständigkeiten zuteilen und sich mit ausgewählten Kompetenzen zufrieden geben. Doch Souveränität besitzen die Regionen nicht. Sie sind lediglich Gliedstaaten. Daher werden die dortigen Mehrheiten nicht separat gerechnet, sondern im Bund saldiert. Es gilt das Nettoprinzip.

Auf die Bürgerpräferenzen kommt es an

Ob sich die eine oder die andere Verfassungsform eignet, hängt von den Präferenzen der Bürger zu Europa ab. Ein Staatenbund eignet sich, wenn die Bürgerpräferenzen zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedlich verteilt sind. In den einen Staaten überwiegen die EU-Freunde - sie unterstützen die Aktivitäten der EU -, in den anderen Staaten gibt es

mehr EU-Skeptiker, die der EU nicht ablehnend, aber doch reservierter gegenüberstehen. Ich bezeichne diese Präferenzverteilung als Fall 1. Dann ist es vorteilhaft, dass sich die Bürgerinnen und Bürger zuerst in den Mitgliedstaaten einigen und die Fragen erst dann auf die Bundesebene bringen, wenn ein Konsens dort erzielbar scheint. Sind dagegen wie in Fall 2 EU-Freunde und EU-Skeptiker in beiden Staaten etwa gleich verteilt, so kann die Entscheidungsfindung ohne Schaden in einem Schritt zusammengefasst werden. Ein Bundesstaat ist angezeigt. Die beiden Fälle sind in der untenstehenden Tabelle für eine Gesamtheit von 100 Mio. Wähler dargestellt.

Ein Beispiel zur Illustration

Angenommen, es gehe beispielsweise um die konkrete Frage, ob Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen EU-weit oder mitgliedstaatlich eingeführt werden sollen. Liegen die Präferenzen für diese Frage wie in Fall 1 der obigen Tabelle, so ist es besser, im Staatenbund abzustimmen. Denn so werden nur 35 (20+15) Mio. Wähler statt wie bei einer Abstimmung im Bund 45 Mio. Wähler überstimmt. Liegen die Präferenzen für die konkrete Frage der Geschwindigkeitsbegrenzungen dagegen wie in Fall 2, so lohnt es sich, im Bundesstaat abzustimmen. Überstimmt werden 45 Mio. Wähler, also gleich viel, wie wenn im Staatenbund, also zweistufig abgestimmt würde.

Im Staatenverbund jedoch - dies ist der entscheidende Punkt - muss sowohl nach dem Staatenbund- als auch nach dem Bundesstaatsprinzip abgestimmt werden. Im Fall 2 impliziert dies eine überflüssige Doppelspurigkeit. Liegen die Präferenzen dagegen wie in Fall 1, bringt die Vermischung beider Verfahren nicht nur keine Vorteile, sondern gewichtige Nachteile. Die Entscheidungen nach dem Bruttoprinzip widersprechen jenen nach dem Nettoprinzip, und die Politik wird mit Widersprüchen blockiert. Da nützt es auch nichts einzuwenden, Geschwindigkeitsbegrenzungen hätten sowohl einzel- wie gesamtstaatliche Aspekte zum Inhalt. Diesem Problem lässt sich nicht durch Vermischung der Verfahren, sondern nur durch Trennung in nationale und europaweite Fragen und entsprechend durch getrennte Abstimmungen Rechnung tragen.

Verdeckter Widerspruch

In der Wirklichkeit der EU wird dieser Widerspruch teilweise verdeckt, weil Rat und Parlament je Elemente des Bundesstaates bzw. des Staatenbundes in sich aufnehmen. Der Rat entscheidet nicht immer einstimmig, sondern vielfach mit qualifizierter Mehrheit, und das Parlament weist eine Stimmengewichtung pro Staat auf. Doch verdeckt heisst nicht behoben. Im Gegenteil: Zur Inkonsistenz zwischen den Gremien wird jetzt noch eine solche in den Gremien hinzugefügt. Um diese Widersprüche nicht sichtbar werden zu lassen, bedarf es zusätzlich einer Institution, die sie übertüncht.

Dies leistet die Europäische Kommission. Sie kann, weil sie auf demokratische Bestätigung nicht angewiesen ist, ihre eigenen Machtziele verfolgen und diese gegenüber den sich blockierenden Entscheidungen von Rat und Parlament durchsetzen. Ihre Macht beruht auf exklusiven Verfahrensrechten. Sie hat das ausschliessliche Recht zu bestimmen, was auf die Tagesordnung kommt und was nicht. Im Weiteren verfügt sie über eine einseitige Flexibilität. Sie kann Vorlagen jederzeit abändern oder zurückziehen, während dies dem Rat in der Regel nur bei Einstimmigkeit möglich ist. Je mehr die Kommission die Blockade zwischen Rat und Parlament durchbricht und ihre eigenen Ziele durchsetzt, desto bürgerferner wird die Politik.

Ausweitung der Kompetenzen

Der Konvent hat diese Konstruktionsfehler in der neuen EU-Verfassung nicht nur nicht abgebaut, sondern sie durch Ausweitung des Kompetenzkataloges der Union sogar noch verstärkt. Die Kommission verfügt nun über einen grösseren Fundus, aus dem sie Themen für neue Gesetze auf die Tagesordnung setzen und mit dem sie Rat und

Parlament gegeneinander ausspielen kann. Neue Kompetenzen finden sich in der Energiepolitik (Effizienz, Versorgungssicherheit, Energieeinsparung, Art. III-157), in der Kulturpolitik (Art. III-181 Abs. 5b), im Sport (Art. III-182), im Katastrophenschutz (Art. III-184), in der Unterstützung nationaler Verwaltungstätigkeiten (Art. III-185). Gänzlich neu ist das Vorhaben einer europäischen Raumfahrtspolitik (Art. III-144) sowie der europäischen Lenkung der Direktinvestitionen (III-217). In die Schlussentscheidungen eingebracht wurden schliesslich die Tourismuspolitik und die Förderung des ländlichen Raums (Art. III-116).

Ein ganzes Scheunentor zusätzlicher Kompetenzen öffnet sich durch die Einfügung der Charta der Grundrechte der Union in Teil II der europäischen Verfassung. Die dortigen Artikel gelten zwar nur «bei der Durchführung des Rechts der Union» (Art. II-51). Doch je mehr die Kompetenzen der Union wachsen, umso mehr weitet sich auch der Anwendungsbereich der Charta aus. Nationale Auslegungsgrundsätze der Grundrechte müssen dann durch gesamteuropäische ersetzt werden. Dies wiederum erfordert Rechtsakte der Union, was in Art. II-52 Abs. 5 auch schon angekündigt wird. Jedes der so erlassenen Gesetze erhöht die Zuständigkeiten und die Macht der Union, und es beschränkt die Autonomie der Mitgliedstaaten. Eine EU-Bildungspolitik tangiert durch Art. II-14 die nationale Definition der akademischen Freiheit und durch Art. II-13 die nationale Auslegung des Rechts auf Bildung. Eine EU-Kulturpolitik impliziert eine EU-Definition von Art. II-22: «Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen», eigentlich eine in sich widersprüchliche EU-Kompetenz. Kommt es zu einer EU- Sozialgesetzgebung, so greift z. B. auch das EU- Kündigungsschutzrecht nach Art. II-30.

Wenig «griffiges» Subsidiaritätsprinzip in der Union

Ein Gegengewicht gegen diese Zentralisierungsbestrebungen soll durch das Subsidiaritätsprinzip gebildet werden. Bis anhin oblag es der Kommission festzustellen, ob die Vergemeinschaftung eines Politikfeldes erforderlich war. Richter und Spieler waren vereint. Nach dem neuen Artikel I-9 und dem dazugehörigen Protokoll sollen nunmehr die nationalen Parlamente die Möglichkeit haben, binnen sechs Wochen nach Zustellung eines Gesetzesentwurfs eine begründete Stellungnahme abzugeben, wenn sie der Meinung sind, das Vorhaben geteilter Zuständigkeit verletze das Subsidiaritätsprinzip. Wenn ein Drittel der nationalen Parlamente sich dahinter stellt, ist die Kommission verpflichtet, eine Stellungnahme abzugeben. Diese kann, wenn sie nicht ausreichend erscheint, von einer nationalen Regierung vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) angefochten werden. Die Bestimmungen sind so eng gefasst, dass sie der Kommission nicht wirklich gefährlich werden können: Die Organisationsfähigkeit der nationalen Parlamente ist gering, die Frist von sechs Wochen kurz, die Bereitschaft einer nationalen Regierung zu klagen fraglich, vor allem wenn der Antrag von der Opposition eingebracht wird, und der EuGH, dessen Bedeutung mit dem Grad der Zentralisierung wächst, dürfte kaum ein unparteiischer Richter sein.

Mehr Gewicht dem Europäischen Rat

Was wäre also zu tun, um die EU gemäss dem Auftrag von Laeken bürgernäher zu gestalten? Offenbar müsste erst einmal die Kommission einem demokratisch gewählten Organ unterstellt werden. In kaum einer Demokratie verfügt die Verwaltung über das ausschliessliche Recht, der Regierung die Agenda vorzuschreiben, über die sie Beschluss zu fassen hat.

In einem Staatenbund müsste die Kommission dem Rat, in einem Bundesstaat dem Parlament untergeordnet werden. Realistischer scheint mir die Staatenbundlösung. Denn mit der Zunahme der Zahl der Mitgliedstaaten werden die Präferenzen heterogener. Zu viele Bürger würden im Falle eines Bundesstaates durch das Mehrheitsprinzip überstimmt. Doch auch die Staatenbundlösung kann nur in Annäherung erreicht werden. Denn jede Reform muss vom Status quo ausgehen. Niemand kann ernstlich vorschlagen,

Kommission und Parlament abzuschaffen, weil sie nicht in das Konzept eines Staatenbundes passen. Einen vorsichtigeren Weg wählt die European Constitutional Group (eine europaweite Vereinigung freiheitlich gesinnter Wissenschaftler). Sie empfiehlt in ihrem Verfassungsvorschlag, dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs ein grösseres Gewicht zu geben. Die darin vereinigten Repräsentanten der Mitgliedstaaten stehen in stärkerem Ausmass als die Fachminister für die gesamte Politik ihres Staates. Hierfür müssen sie sich vor ihren Wählern verantworten. Ihnen (und nicht der Kommission) sollte es daher obliegen, die Agenda für die kommende Periode festzulegen. Darauf aufbauend arbeiten die Fachminister zusammen mit der Kommission die Gesetzesvorlagen aus, die dann vom Parlament diskutiert und verabschiedet werden.

Eine «Kammer der Parlamentarier»?

Im Weiteren gilt es, das in der Verfassung vorgesehene Subsidiaritätsverfahren wirksam zu gestalten. Statt die nationalen Parlamente von Fall zu Fall zu aktivieren, was wegen der hohen Organisationskosten kaum praktikabel ist, könnte ein Ausschuss aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu einer ständigen zweiten Kammer, der «Kammer der Parlamentarier», zusammengefasst werden. Die dort vereinigten Abgeordneten hätten in erster Linie den Auftrag, Gesetzesvorhaben der EU auf die Notwendigkeit einer Zentralisierung zu prüfen und gegebenenfalls durch ihr Veto dem Subsidiaritätsprinzip Nachachtung zu verschaffen. Ein Subsidiaritäts-Gerichtshof könnte ergänzend über Streitigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten entscheiden.

Schliesslich sollte in der neuen Verfassung auf die Europäische Grundrechte-Charta gänzlich verzichtet werden. Alle Mitgliedstaaten gehören der Europäischen Menschenrechtskonvention an. Diese baut auf den nationalen Grundrechten auf und trägt damit der Verschiedenartigkeit der Mitgliedstaaten Rechnung.

Weit verbreitete Skepsis

Weitherum herrscht Skepsis über die neue Verfassung. Wäre es ein Schaden, wenn sie nicht ratifiziert würde? Man muss dies mit Gelassenheit sehen. «Edinburg», «Maastricht», «Amsterdam» und «Nizza»: Sie alle wurden als Meilensteine der Union bezeichnet, doch einer Überarbeitung bedurften sie alle paar Jahre. Der EU-Verfassung könnte es ähnlich ergehen, zumal die Beitritte der Türkei und später vielleicht auch der Ukraine eine stärkere Ausrichtung am Staatenbundprinzip ohnehin erforderlich machen dürften. Eine Denkpause könnte daher nicht schaden.

* Der Autor ist Ordinarius für Finanzwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin.