

**Eröffnungsplenum:  
Politikwechsel in der Europäischen Union –  
Blockade oder Chance in der Krise?**

**Demokratisches Defizit und die Legitimationskrise der EU**

von **Andreas Fisahn**

Europa befindet sich in einer Krise, die die europäische Politik in 2009 bestimmen wird. Der Ausweg aus der „innenpolitischen“ Krise wird – dafür gibt es ausreichend Vorbilder – in außenpolitischen Abenteuern und militärischer Stärke gesucht. Die Krise der europäischen Integration setzte ein mit der überhasteten Osterweiterung, die eher geostrategischen Überlegungen entsprang als dem bis dahin vorherrschenden Integrationsgedanken. Die Osterweiterung hat nicht nur die Abstimmungsmechanismen verkompliziert. Mit der Erweiterung geriet gleichzeitig das „Europäische Sozialmodell“ unter Druck, weil das Gefälle zwischen den „alten“ und den „neuen“ Europäern nicht mehr durch Finanztransfers ausgeglichen werden konnte. Der damit eingeleitete Krisenprozess äußert sich gegenwärtig in einer massiven Legitimationskrise, die verschiedene Komponenten hat.

**Neue Verfassung ohne Volksabstimmung**

Zunächst ist eine Legitimationskrise mit Blick auf Input, d.h. die demokratische Legitimation der Union und ihrer Politik festzustellen. Die Krise äußerte sich zunächst in der missglückten Reform der EU im Nizza-Vertrag 2001. Auch der folgende Verfassungsprozess scheiterte mit den ablehnenden Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Jahre 2005. Beim Ersatz für die europäische Verfassung, beim Lissaboner Vertrag, achtete die politische Klasse aller Mitgliedstaaten kollektiv darauf, dass er weder öffentlich diskutiert noch gar durch Volksabstimmung legitimiert werden muss. Allein Irland konnte nicht umhin, den Vertrag vom Volke abstimmen zu lassen – mit dem bekannten Ergebnis: das Vertragswerk wurde abgelehnt. Nun haben die Regierungschefs in Brüssel vereinbart, dass in Irland eine erneute Abstimmung über den gleichen Vertrag stattfinden soll. Das Volk darf solange abstimmen, bis das Ergebnis passt – die demokratische Substanz fehlt der Union. In Deutschland reagiert

man darauf mit Denkverboten; an die Stelle des Nationalchauvinismus im Kaiserreich ist eine Europachauvinismus getreten. Kannte Wilhelm II vor dem ersten Weltkrieg nur noch Deutsche und keine Parteien mehr, so akzeptiert die hegemoniale Politik nur noch Pro-Europäer und tabuisiert die Frage: Welches Europa wollen wir denn?

### **Mangelhafte Legitimation durch das Parlament**

Das demokratische Defizit der Union hat zwei wesentliche institutionelle Komponenten, die durch den Vertrag von Lissabon nicht überwunden werden. Das Europäische Parlament ist ein Parlament zweiter Klasse, das keine eigenen Gesetzesentwürfe auf den Weg bringen kann und auch Gesetzesentwürfe der Kommission nur mit deren Einverständnis abändern kann. Es ist ein Parlament zweiter Klasse, weil es kein Budgetrecht hat, wie es sich die Parlamente in den demokratischen Revolutionen erkämpft haben. Und es ist ein Parlament zweiter Klasse, weil es in vielen wichtigen Feldern der Politik nicht mitentscheiden kann, obwohl die Mitentscheidungsrechte durch den Lissaboner Vertrag ausgeweitet wurden. Die Handelspolitik etwa gerät durch den Vertrag in die ausschließliche Kompetenz der EU. Über Handelsabkommen, etwa zur Liberalisierung in den Bereichen des geistigen Eigentums, der Dienstleistungen oder zur Privatisierung der Wasserwirtschaft, wie sie im Rahmen der WTO immer wieder angestrebt wurden, entscheidet der Rat ohne Parlament. Gleiches gilt für die Liberalisierung des Kapitalsverkehrs mit Drittstaaten, also zur Frage der De- oder Re-Regulierung der Finanzmärkte. Der Rat bleibt das wichtigere Gesetzgebungsorgan, aber er ist nur höchst mittelbar legitimiert, besteht aus den Vertretern der Exekutive. Das Grundgesetz ist demgegenüber – nach den geschichtlichen Erfahrungen – explizit und mit Recht skeptisch gegenüber Normsetzungen der Exekutive und hegt diese extrem ein.

### **Wirtschaftsordnung und Politikwechsel**

Das demokratische Defizit hat eine weitere Dimension. Diese besteht in der Festlegung der Union auf eine marktradikale Wirtschaftsordnung, die vom grundsätzlichen Verbot von Beihilfen (Subventionen) über das Defizitkriterium, was eine antizyklische Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten verhindert, bis zur Verpflichtung auf eine Liberalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte, die denn auch seit den 1990er Jahren massiv stattgefunden hat. Die Durchsetzung freier Märkte in der Union bei gleichzeitiger Harmonisierung von Aspekten der Umwelt, des Verbraucherschutzes oder der Qualität bestimmter Produkte führen weiter dazu, dass eine

Standortkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen wurde, die im wesentlichen in zwei Bereichen ausgetragen wird, auf denen der Union relevante Kompetenzen fehlen: der Steuerpolitik und der Sozialpolitik. Für diese Politikfelder wird durch das Europarecht ein struktureller Druck erzeugt, der sich in einem race to the bottom auf Seiten der sozialstaatlich organisierten Mitgliedstaaten verwirklicht. Diese Verpflichtungen führen in der aktuellen Systemkrise auf der Output-Seite zu erheblichen Problemen, die noch anzusprechen sind. Sie führen aber gleichzeitig zu einem demokratischen Problem: Wenn sich die Organisation einer demokratischen Gesellschaft durch die Möglichkeit des friedlichen Wechsels in der Regierung, durch das Spiel von Regierung und Opposition, von Mehrheit und Minderheit, die potenziell beständig die Rollen tauschen können, auszeichnet; wenn Demokratie der friedlich ausgetragene Meinungskampf, die Auseinandersetzung um die Frage „Wie wollen wir leben?“ ist; wenn es darum geht, neue Mehrheiten für neue und andere politische Konzepte zu gewinnen und über Meinungs- und Pressefreiheit die prinzipielle Möglichkeit besteht, dass ein Politikwechsel möglich ist: Dann können die konstitutionellen Grundlagen einer solchen Gesellschaft, und als solche sind die europäischen Verträge zu charakterisieren, nicht so angelegt sein, dass ein Politikwechsel ausgeschlossen ist. Während das Grundgesetz (bisher) wirtschaftspolitisch neutral ist, unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzeptionen zulässt: eine angebotsorientierte, neoliberale Politik ebenso wie eine keynesianische, nachfrageorientierte Politik, eine den Marktgesetzen unterworfenen Ökonomie ebenso wie Wirtschaftsdemokratie, legen die europäischen Verträge mit den genannten und weiteren Elementen die Union auf eine angebotsorientierte, radikale Marktökonomie fest. Damit ist aber in einem wichtigen, vielleicht dem grundlegenden Feld der Politik ein Politikwechsel weitgehend ausgeschlossen und eine wesentliche Spielregel einer demokratischen Gesellschaftsordnung suspendiert.

### **Schwächen in der Antikrisenpolitik**

Die Legitimationskrise wird als Problem des demokratischen Outputs auch in 2009 sichtbar werden, nämlich in den Reaktionen der Union auf die Finanzmarkt- und Weltwirtschaftskrise. Der Union fehlen die Steuerungsmittel, um angemessen auf die Krisen zu reagieren, oder drastischer: die Union ist auf eine Politik festgelegt, die Ursache der Krise war und sie kann nur über Ausnahmenvorschriften gegensteuern. Das erhellen die Antworten auf die Finanzkrise: auf eine Re-Regulierung der Finanzmärkte

wird verzichtet, die Regierung scheint weiter auf den neoliberalen Wunderglauben der Selbstheilungskräfte des Marktes zu setzen, solange ausreichend Transparenz geschaffen wird. Für eine antizyklische Konjunkturpolitik fehlen der Union schlicht die finanziellen Mittel und rechtlichen Kompetenzen. Die Konjunkturprogramme der Mitgliedstaaten werden als europäisches Programm verkauft und für alle Verstöße gegen die marktradikalen Vorgaben der Verträge wie das Beihilfenverbot werden Ausnahmen beschlossen. Krisenbewältigung im Sinne einer Krisenvorbeugung ist so nicht erreichbar. Die Mitgliedstaaten agieren nach dem Motto „Rette sich wer kann“ legen nationale Rettungspakete und Konjunkturprogramme auf, die nur scheinbar von der EG koordiniert werden. Mit der US-amerikanischen Begleitklausel zum Konjunkturpaket „buy american“ wird die Tendenz zu einem Paradigmenwechsel in der Weltökonomie sichtbar, der von Frankreichs Präsident Sarkozy in Windeseile übernommen wurde. Das heißt, die sich zu einer Systemkrise auswachsende Finanzkrise fördert in der Union Tendenzen der Re-Nationalisierung, die dem Umstand geschuldet sind, dass die Europäischen Verträge keine wirksame Antikrisenpolitik der Union zulassen und die Mitgliedstaaten auf eine Politik festlegen, die – nun für jeden sichtbar – in die Katastrophe geführt haben. Die offensichtlich gewordene national-egoistische Vorgehensweise der Staaten manifestiert das wirtschaftspolitische Versagen der Union, das ihre Legitimationskrise verschärfen dürfte.

### **Grundrechte vom EuGH suspendiert**

Die Legitimationskrise äußert sich weiter in einer zunehmenden Skepsis gegenüber dem Output europäischer Binnenmarktpolitik und der extensiven Auslegung der Grundfreiheiten durch den Europäischen Gerichtshof. Konnte die europäische Gurkennorm noch Gegenstand kabarettistischer Einlagen sein, bleibt dem Beobachter das Lachen im Halse stecken angesichts der Eingriffe des EuGH in das Arbeits- und Tarifrecht und im Ergebnis in den grundrechtlichen Schutz der Mitgliedstaaten. Im Namen der europäischen Wirtschaftsfreiheiten wie Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit hat der EuGH die auf lange Praxis beruhende Regulierung der industriellen Beziehungen, d.h. Streikfreiheit, Tarifrecht oder Mitentscheidungsrechte, eingeschränkt und einen Vorrang des europäischen Rechts gegenüber den Grundrechten der Mitgliedstaaten postuliert. Die Kapitalverkehrsfreiheit wurde vom EuGH mit seiner Rechtsprechung zu den „Goldenen Aktien“ wie beim VW-Gesetz ausgebaut zu einer Bastion gegen eine – selbst bescheidene – demokratische Kontrolle der Wirtschaft. Die

Grundfreiheiten, das hat der EuGH angekündigt, machen auch vor dem Garantie der menschlichen Würde nicht halt, sie wird zu einem prinzipiell ein abwägbaren Wert, der möglicherweise den Grundfreiheiten zu weichen hat. Das kann ganz praktisch werden im Bereich der Bioethik. Während das geltende Verständnis des Grundgesetzes der bioethischen Forschung und Anwendung gewonnener Erkenntnisse im Bereich der Humangenetik enge Grenzen setzt, weil der Schutz der menschlichen Würde absoluten Vorrang genießt, ist die Frage ungewiss, ob sich beispielsweise ein englischer Konzern in Deutschland nicht auf die Dienstleistungsfreiheit berufen könnte, um in Deutschland die engen Grenzen des Embryonenschutzgesetzes zu durchbrechen. Die schon ausgeurteilten Eingriffe des EuGH in die Koalitionsfreiheit veranlassten Fritz Scharpf zu fordern, solchen Urteilen den Gehorsam zu verweigern – wissend, dass damit die Legitimationskrise der Union offensichtlich wird.

### **Exekution von Industrieinteressen in der Umweltpolitik**

Schließlich zeugen auch die Beschlüsse vom Dezember 2008 zur Klimapolitik von einer Legitimationskrise: nicht weil die ökologische Krise so nicht aufgehalten wird – das ist der andere, natürlich bedeutsamere Aspekt. Nachdem Kommission und Parlament versucht hatten, die Ausschüttung von Emissionsberechtigungen so zu reduzieren, dass in der gegenwärtigen Emissionshandelsperiode Zertifikate einen Preis hätten bekommen können, der tatsächlich einen Anreiz dargestellt hätte, CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren, haben die Regierungschefs der Union auf Druck der Industrie dafür gesorgt, dass ausreichend, kostengünstige Zertifikate ausgeteilt werden. Dass erneut auf Preise im Emissionshandel verzichtet wurde, die Anreize zur Reduktion des Ausstoßes der Klimagase schaffen würden, offenbart das Versagen eines marktgesteuerten Umweltschutzes. Der Marktfetisch in der umweltrechtlichen Debatte dürfte mit den Brüsseler Beschlüssen den Todesstoß erhalten haben, aber die Union ist noch nicht in der Lage, sich auf andere Instrumente zu besinnen. Die ökologische Krise wird so in 2009 auch zu einer Krise der Legitimation des Marktansatzes der Union.

### **Flucht in Aufrüstung und militärische Außenpolitik**

Der Lissaboner Vertrag schafft eine europäische Rüstungsagentur und verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Das mit dem expliziten Ziel, für außereuropäische Interventionen gerüstet zu sein, über die wiederum kein Parlament, sondern der Rat entscheidet. Angesichts der grundlegenden Legitimationskrise, so scheint es, bleibt die Flucht in eine „effektive“ Außenpolitik.

Auch diese wurde von den Regierungschefs im Dezember 2008 in Brüssel beschlossen: die militärischen Fähigkeiten, heißt es im Abschlussdokument, sollen verbessert werden, „damit die EU in den kommenden Jahren in der Lage ist, außerhalb ihres Hoheitsgebiets *gleichzeitig eine Reihe* von zivilen Missionen und militärischen Operationen unterschiedlichen Umfangs durchzuführen.“ Das außenpolitische Abenteuer war schon immer gut, um „innenpolitisch“ Zustimmung zu gewinnen. Angesichts der konstanten Ablehnung aller militärischen Abenteuer bei Meinungsumfragen in Deutschland könnte diese Rechnung aber ohne den Wirt, das Volk, gemacht worden sein.