

Richtiges Problem, falsche Lösung

Warum das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht ausreichen wird

Jan Techau

Im Streit um den Lissabonner Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht geht es zwar um das richtige Problem, doch die Lösungsvorschläge der Prozessparteien greifen zu kurz. Eine weitere Stärkung der Parlamente – egal ob Europäisches Parlament oder nationale Volksvertretungen – kann das Demokratiedefizit der Europäischen Union nicht beheben. Man sollte stattdessen damit beginnen, das politische Führungspersonal der EU direkt wählen zu lassen, um so inhaltlich relevanten und emotional vermittelbaren politischen Wettbewerb auf europäischer Ebene zu schaffen.

Mangelnde Teilhabe als Kernproblem

Am 30. Juni 2009 wird das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sein Urteil zu den Klagen gegen den Vertrag von Lissabon (VvL) fällen. Beobachter erwarten ein Grundsatzurteil von historischem Rang. Die Kläger halten die Ratifikation des Vertrages für nicht vereinbar mit dem Grundgesetz, da dieser die staatliche Souveränität Deutschlands unterminiere, den Deutschen Bundestag als einzig legitimen Vertreter des Souveräns marginalisiere, der Europäischen Union ohne verfassunggebenden Akt Staatscharakter verleihe und ihr die Möglichkeit zur Selbstermächtigung in bisher den Mitgliedsstaaten vorbehaltenen Politikbereichen zubillige. Hinzu kommen eine Reihe weiterer Einwände meist politischer Natur, die nur notdürftig in ein staatsrechtliches Gewand gehüllt sind.

Verdichtet man die wesentlichen Argumente der Kläger, so wird schnell ein allen gemeinsamer Kern erkennbar: Der Vorwurf der mangelnden Partizipation. Entscheidungen auf europäischer Ebene fänden ohne ausreichende Beteiligung des Bürgers statt, so die Kläger, die Rückkopplung des politischen Handelns der Union an einen Volkswillen sei nicht

hinreichend gewährleistet. Rechtlich stützen sich die Kläger dabei nicht nur auf das Grundgesetz und die europäischen Vertragswerke, sondern auch auf einen Maßstab, den das BVerfG in seinem Maastricht-Urteil vom 12.10.1993 selbst vorgegeben hat. Hier hatte das Gericht festgestellt, dass die Teilnahme Deutschlands an der fortschreitenden Integration Europas mit dem Grundgesetz vereinbar sei, wenn im Gegenzug die demokratische Teilhabe der Bürger an diesem Prozess in gleichem Maße (»schritt haltend«) fortentwickelt würde. Ziel müsse es sein, eine »lebendige Demokratie« zu erhalten, weswegen beim Bundestag als »pouvoir constitué« nennenswerte Kompetenzen verbleiben müssten.

Die Befürworter des Vertrags führen hiergegen neben staatsrechtlich wenig relevanten politischen Praxiserwägungen vor allem an, dass seit Maastricht die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes (EP), also der direkt gewählten Volksvertretung der EU, erheblich ausgebaut worden seien, und auch im VvL künftig ausgebaut würden. Zudem verweisen sie darauf, dass die Stellung der nationalen Parlamente gerade durch den VvL gestärkt werde, besonders durch neue Instrumente der Subsidiaritätskontrolle, mit denen die Par-

lamente der sinnwidrigen Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die EU-Ebene einen Riegel vorschieben könnten.

Einseitiger Fokus auf die Parlamente

Die Argumente beider Prozessparteien und des Maastricht-Urteils haben eines gemeinsam: sie blicken zur Lösung des evidenten Legitimationsproblems der EU fast ausschließlich auf die Parlamente. Vor allem durch ihre Schwäche und Nichtbeteiligung, so entsteht der Eindruck, entstehe das Demokratiedefizit, und vor allem hier sei es durch Aufwertung der Kammern daher auch zu heilen. Dabei gerät aus dem Blick, dass diese Argumentation innerhalb der besonderen politischen Konstruktion der EU, in der der entscheidende Gesetzgeber der Ministerrat ist, also das Organ der nationalen Regierungen, zu kurz greifen muss. So haben denn auch alle Ausweitungen der Kompetenzen des EPs zwar dessen Macht erhöht, nicht aber seine Legitimität. Und so haben auch die in einzelnen EU-Mitgliedsstaaten eingeführten regelmäßigen Befassungen der dortigen Parlamente zur Erteilung von Einzelmandaten an ihre Regierungen vor den jeweiligen Ratssitzungen (so etwa in Dänemark, den Niederlanden und Schweden) in diesen Ländern das Gefühl der fehlenden Volksnähe der EU nicht mindern können.

Vor allem beim EP sind in Wirklichkeit nicht dessen mangelnde Kompetenzen das Problem. Das eigentliche Problem ist erstens, dass es um seine Sitzverteilung keinen echten europaweiten und für die Wähler in seiner Bedeutung nachvollziehbaren politischen Wettbewerb gibt. Und zweitens, dass aufgrund der spezifischen Rolle des EPs im Institutionengefüge der EU aus dem dann gewählten Parlament keine sichtbare politische Richtungsweisung, z. B. durch die Bildung einer Regierung mit spezifischer politischer Ausrichtung (»konservativ«, »sozialistisch«, »liberal« o. ä.) erfolgt. Stattdessen müssen die Fraktionen im EP, um im Ringen mit Rat und Kommission bestehen zu können, alle politischen Profile zugunsten einer

dauerhaften breiten Mehrheit einebnen und somit alle Bemühungen um politischen Wettbewerb wieder zunichte machen.

Neue Legitimationsquellen gesucht

Die europäische Integration muss aufgrund der gigantischen politischen Probleme, die kein Staat alleine bewältigen können, fortgesetzt werden. Daher müssen dringend neue Legitimationsquellen für die EU erschlossen werden. Was einst als Elitenprojekt begann, kann sich nicht mehr allein auf seine unbestreitbaren Leistungen berufen (Output-Legitimation), sondern muss nun durch verstärkte Teilhabe der Bürger auch seine Input-Legitimation stärken. Hierfür gibt es grundsätzlich zwei Modelle: Volksabstimmungen und Wahlen. Doch nur Wahlen gewährleisten eine regelmäßige, inhaltlich ausgewogene und repräsentative Teilhabe der Bevölkerung. Da Wahlen zum Europaparlament aufgrund der Beschaffenheit des EPs wie oben gesehen nur begrenzte demokratische Legitimation erzeugen, bleibt als Lösung die Direktwahl von politischen Leitungsgremien in der EU. Und hier wiederum bietet sich – als erster Schritt – vor allem die Direktwahl des vom Lissabonner Vertrag geschaffenen permanenten Präsidenten des Europäischen Rates an. Dieser Vorschlag, der auch mehrfach vom deutschen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble ins Gespräch gebracht wurde, verdient mehr Aufmerksamkeit, als er im Zuge der Europa-Wahlen im Juni 2009 erhalten hat.

Die Vorteile einer europaweiten, zeitgleichen Direktwahl des Ratspräsidenten liegen auf der Hand: in einem ersten Schritt würden sie grenzüberschreitenden politischen Wettbewerb innerhalb der großen Parteienfamilien Europas erzeugen. Europäische Sozialdemokraten, Grüne, Liberale, Konservative und Linke müssten zunächst einmal länderübergreifend in ihren eigenen Reihen einen aussichtsreichen Kandidaten oder eine Kandidatin für dieses Amt ermitteln. Nur übernational vermittelbare Politiker hätten eine Chance, was mittel- und langfristig wiederum die Herausbildung einer wirklich eigenständigen politischen

Europa-Elite begünstigen würde. In einem zweiten Schritt würden die im innerparteilichen Wettbewerb ermittelten Kandidaten dann in einem europaweiten Wahlkampf gegeneinander antreten und für ihre Vorstellungen und ihre Person werben. Plötzlich entstünde das, was jeder Wähler von seiner nationalen politischen Bühne her kennt: Identifikation und Ablehnung, Mitfeiern, Debattieren, Engagieren – sprich politische Bindekraft, geschaffen durch relevanten Wettbewerb. Anders als gegenwärtig gäbe es für die Parteien unter diesen Umständen einen echten Anreiz, nennenswerte Ressourcen, das heißt Geld und (erstklassiges) Personal, in das Thema Europa zu investieren. Dass diese Form der Wahl zudem die von allen Beobachtern lange geforderte Schaffung einer europäischen politischen Landschaft, mit echten europäischen Parteien und wiedererkennbarem politischen Personal, befördern würde, wäre ein gewollter Nebeneffekt. Die Politisierung und Personalisierung der EU bliebe nicht mehr nur bloße Behauptung, sondern könnte sukzessive realisiert werden.

Verfassungsexperiment mit begrenztem Risiko
Selbstverständlich gibt es ernsthafte Gründe gegen die Direktwahl. Zum einen könnte die Wahl eines mit wenig Entscheidungsmacht ausgestatteten Amtes als Augenwischerei und sogar als zynische Verhöhnung des Wählers aufgefasst werden. Es ist richtig, dass der Ratspräsident in der im VvL geschaffenen Form wenig Einfluss auf Richtungsentscheidungen in der EU hat. Aber gerade die relative Machtlosigkeit dürfte es den Mitgliedsstaaten leichter machen, die Direktwahl von Spitzenpersonal zuzugestehen. Es gibt wenig für sie zu verlieren, während sie gleichzeitig guten Willen demonstrieren können. Das Demokratiedefizit der EU würde durch die Direktwahl natürlich nicht mit einem Schlag behoben, aber sie wäre ein erster pragmatischer Schritt, der zum Einfallstor für mehr Partizipation und Legitimation in der EU werden kann. Sollte das Experiment an so exponierter Stelle gelingen, könnte das eine Eigendynamik für weitere Reformen in Gang setzen.

Weiterhin könnte man mit Verweis auf den deutschen Bundespräsidenten eine Direktwahl ablehnen. Auch hier wird mit Blick auf die hauptsächlich zeremonielle Funktion des Amtes ein direktes politisches Mandat zurecht für systemwidrig gehalten. Doch während die Direktwahl des deutschen Staatsoberhauptes ein fein austariertes Verfassungsgefüge, in dem es weder einen Mangel an politischem Wettbewerb noch an der Legitimation der Entscheidungsorgane gibt, tatsächlich aus der Balance bringen würde, besteht diese Gefahr in der EU bei der Direktwahl des Ratspräsidenten nicht. Denn hier ist das Machtgefüge ja gerade nicht ausreichend ausbalanciert und es bestehen eklatante Legitimationsdefizite. Zudem ist die Struktur des Regierungssystems eines Nationalstaats eben gerade nicht mit dem des »Staatenverbunds« EU vergleichbar.

Schließlich sprechen praktische Gründe gegen die Direktwahl. Das ganze Vorhaben klingt angesichts des langen Verfassungs- und Vertragshickhacks doch recht unrealistisch. Der Vertrag von Lissabon müsste erst einmal in Kraft treten, nur um dann gleich wieder geändert zu werden; eine neue Ratifizierungsrunde wäre die Folge. Doch wenn man den Wählern der Mitgliedstaaten kein unverständliches Großdokument, sondern ein kompaktes, leicht vermittelbares Einzelvorhaben vorlegt, das zudem sichtlich ihren ureigensten Interessen dient, könnte die Ratifikation zügig gelingen.

Zugegeben, es bleibt eine gewisse Unwägbarkeit der Folgen, die ein starkes direktes Mandat des Ratspräsidenten für die Arbeit des Rates und für die Institutionen der EU haben könnte. Doch nach Abwägung von Vor- und Nachteilen kann die Direktwahl als Verfassungsexperiment mit geringem Risiko angesehen werden. Und angesichts der Dringlichkeit, mit der die EU, gerade nach den jüngsten Europa-Wahlen, nach neuen Legitimationsquellen sucht, könnte sich dieses auf den ersten Blick verwegen anmutende Unterfangen lohnen. Die Direktwahl bringt Wettbewerb und damit Transparenz in ein System, das bisher weitgehend unver-

standen bleibt. Sie schafft emotionale Andockfähigkeit an einen Prozess, der als zu technisch und unnahbar empfunden wird. Und sie hebt europäische Politik für die Bürger von der rein nationalen Ebene auf die Ebene, auf die sie gehört: auf die europäische.

Der Autor bedankt sich für die Hilfe bei der Erstellung dieses Beitrags bei Frau Esra Küçük.



Jan Techau
<techau@dgap.org>