

## 2. Europäische Union und das Demokratiedefizit. Wer hat in der EU das Sagen?

SVEN JOCHEM

Die Europäische Union steht vor großen Herausforderungen, als basale Krise wird ihr Demokratiedefizit ausgemacht. Der vielstimmige Chor der einschlägigen Kritiker übersieht, dass die EU als politische Ordnung eigener Güte kaum den demokratietheoretischen Kriterien genügen kann, wie wir sie territorialstaatlichen Demokratien anlegen. Bei der Legitimität des Regierens in der EU offenbaren sich spätestens mit der Finanzkrise nach 2007 Defizite. Die EU scheint in einem demokratietheoretischen Tocqueville-Paradoxon gefangen zu sein – bei fortschreitender Demokratisierung der EU fallen verbleibende Demokratiedefizite immer stärker ins Gewicht. Diese sorgen bei gleichzeitiger Aushöhlung der territorialstaatlichen Demokratien durch das Regieren der EU für Legitimationskrisen und Auflösungstendenzen der EU.

### Krisen der EU

Die Europäische Union (EU) hat Krisenkonjunktur. Erstens stellt die Finanzkrise nach 2007 die Leistungsfähigkeit der EU Institutionen in Frage; gleichzeitig wird ein Solidaritätsdefizit zwischen den Mitgliedstaaten sichtbar. Zweitens erschüttert der Brexit den Glauben an eine unumkehrbare Integrationsdynamik; nach Grönland (1985) und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien treten weitere Austritte zumindest in die Sphäre des Möglichen – zumindest steht der Zusammenhalt im Euroraum zur Disposition. Drittens mobilisieren EU-skeptische links- sowie vor allem rechts-populistische Parteien in vielen Mitgliedsländern immer breitere Wählerschichten; deren Erfolgsaussichten dürften nach dem Wahlsieg von Donald Trump in den USA in Europa eher steigen als sinken. Viertens untergräbt ein Demokratiedefizit der EU den weiteren Integrationsprozess sowie die Leistungsfähigkeit der europäischen Institutionen; das Demokratiedefizit wird in der medialen (Höpner/Scharpf/Streeck 2016, Streeck 2016- vgl. dazu auch die Satiresendung »Die Anstalt« im ZDF vom 6.9.2016: [www.zdf.de/comedy/die-anstalt/tafelnummer-eu-demokratiedefizit-102.html](http://www.zdf.de/comedy/die-anstalt/tafelnummer-eu-demokratiedefizit-102.html)) als auch in der wissenschaftlichen Debatte als zentrale Herausforderung der



Abb. 1 »Der Dompteur hat's schwört!«

© Heiko Sakurai, 6.12.2016



Abb. 2 »Europaweiter Warnhinweis«

© Heiko Sakurai, 6.12.2016

EU angesehen (sehr kritisch jüngst Schweiger 2016, als Überblick Jensen 2009, Schmidt 2015).

Die Bürgerinnen und Bürger vieler Mitgliedsländer zweifeln immer stärker am demokratischen Gehalt der EU und fühlen sich von den in Brüssel tagenden Regierungen und Ministern sowie der Brüsseler Bürokratie kaum wahrgenommen; sie fordern Mitsprache sowie Mitbestimmung ein und verteidigen ihre nationale demokratische Souveränität gegenüber vergemeinschafteten aber als undemokratisch wahrgenommenen Politiken der EU. Empirisch betrachtet ging das Vertrauen der Bevölkerung in die EU seit 2007 deutlich zurück. Gegenwärtig vertrauen insgesamt 62 Prozent der EU Bürgerinnen und Bürger der EU eher nicht. Dass das Vertrauen in die Institutionen der EU gesamteuropäisch betrachtet etwas stärker ausgeprägt ist als das Vertrauen in das jeweils nationale Parlament bzw. die jeweils nationale Regierung, ist ein schwacher Trost (Abb. 3, Eurostat 2016: 14).

Der permissive Konsens der Europäischen Integration hat sich erschöpft, das bis in die Mitte der 1980er Jahre unpolitische Projekt der Europäischen Integration wird immer stärker politisiert und zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen (Zürn 2016).

In diesem Beitrag zeige ich unterschiedliche Facetten des vielstimmigen Chors auf, der das Lied vom vermeintlichen Demokratiedefizit der EU anstimmt. Ich argumentiere, dass die Klagen über das Demokratiedefizit der EU übersehen, dass Regieren in entgrenzten Räumen schwerlich mit traditionellen Demokratievorstellungen empirisch sowie normativ zu fassen ist. Es existieren hohe Anforderungen an die unterschiedlichen Dimensionen der Legitimität in der EU, welche die EU immer weniger erfüllen kann. Zu Beginn des Jahres 2017 scheint die EU in einem demokratietheoretischen und legitimatorischen Tocqueville-Paradoxon gefangen zu sein: bei einer fortschreitenden Demokratisierung der EU fallen die verbleibenden Demokratiedefizite subjektiv stärker ins Gewicht – und es droht damit ein demokratietheoretischer und legitimatorischer Tocqueville-Effekt, demzufolge die EU just dann auseinanderfallen könnte, wenn demokratietheoretische Defizite der EU abgemildert werden.

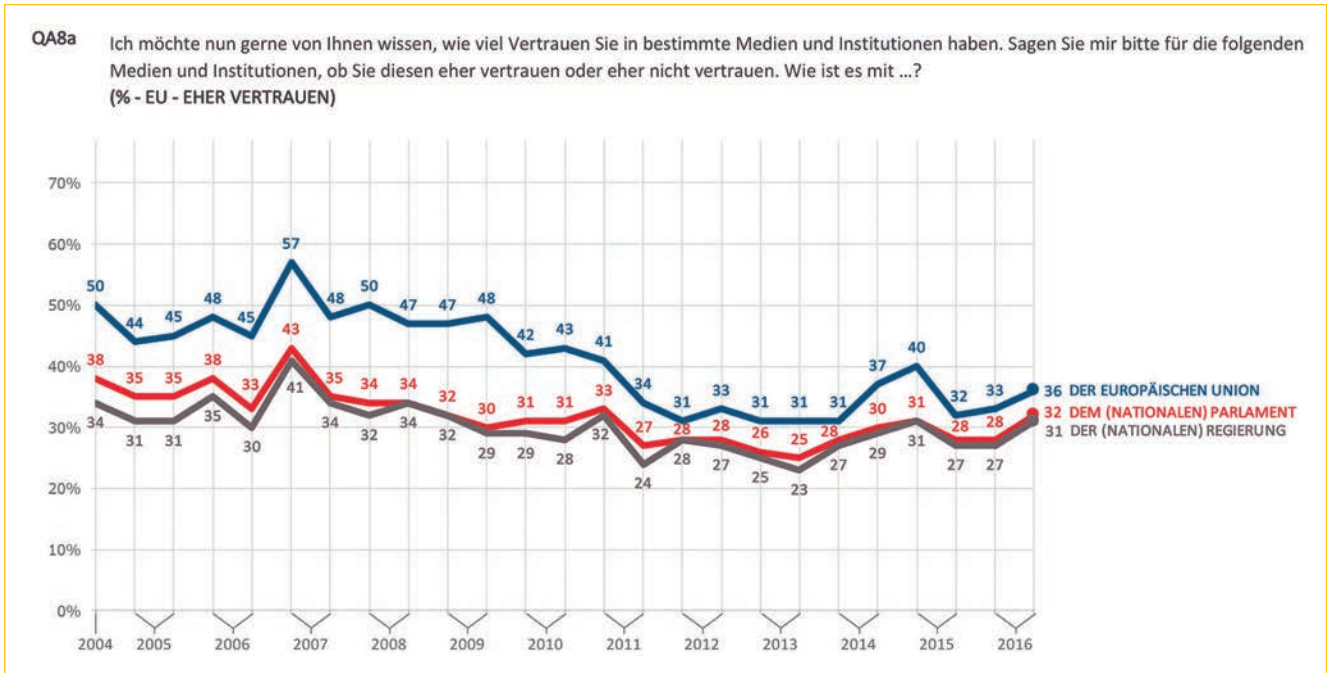


Abb. 3 Vertrauen in nationale Regierungen und Parlamente sowie in die Europäische Union: Trend; »Ich möchte gerne von Ihnen wissen, wie viel Vertrauen Sie in bestimmte Medien und Institutionen haben. Sagen Sie mir bitte für die folgenden Institutionen, ob Sie diesen eher vertrauen oder eher nicht vertrauen.«  
© Eurostat (2016): Standard-Eurobarometer 86, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Herbst 2016, S. 14

**Facetten der Debatte**

Das Demokratiedefizit der EU ist ein Dauerbrenner in der einschlägigen Forschung (Jensen 2009, Schmidt 2015). Armin Schäfer (2006) hat die gesamte Debatte entlang zweier Dimensionen geordnet. Erstens ist es für Forscherinnen und Forscher fraglich, ob eine Demokratisierung überhaupt wünschenswert wäre oder nicht; zweitens ist es fraglich, ob eine Demokratisierung als möglich angesehen wird oder nicht (vgl. Abb. 4). Auf der Diagonalen einer solchermaßen konstruierbaren Vierfelder-Matrix liegen sich Optimisten und Fatalisten gegenüber, die beide Fragen mit jeweils ja bzw. nein beantworten. Die Pessimisten hingegen sind grundsätzlich für eine Demokratisierung, allerdings sehen sie in absehbarer Zukunft keine empirisch wahrnehmbaren Möglichkeiten für solche eine Entwicklung. Ihnen gegenüber sind die Apologeten davon überzeugt, dass eine Demokratisierung der EU grundsätzlich machbar wäre, sie lehnen diesen Schritt allerdings als normativ nicht erstrebenswertes Ziel ab.

**Abb. 4: Die vier Positionen zum EU-Demokratiedefizit**

		Demokratisierung möglich	
		ja	nein
Demokratisierung erstrebenswert	ja	OPTIMISTEN	PESSIMISTEN
	nein	APOLOGETEN	FATALISTEN

vgl.: Schäfer (2006: 351) mit weiteren Literaturverweisen.

Die apologetische sowie die fatalistische Position lassen sich in der jüngeren Literatur kaum mehr feststellen. Die Europäische Union nach den Verträgen von Maastricht (1992) und Lissabon (2007) hat eine Vertiefung bei gleichzeitiger Erweiterung durchlaufen, und die EU ist in vielen Bereichen des täglichen Lebens der Bürgerinnen und Bürgern so präsent, dass sich kaum jemand mit guten Gründen der normativen Forderung entziehen kann, in der EU stärker demokratische Prinzipien zu etablieren. Insofern prägen die Optimisten und die Pessimisten die gegenwärtige Debatte über das vermeintliche Demokratiedefizit in der EU. Diese beiden Positionen werden aus den anregenden Disputen ersicht-

lich, die der integrationspolitische Optimist Jürgen Habermas mit den Pessimisten Fritz W. Scharpf oder Wolfgang Streeck ausgefochten hat. (vgl. Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 4 und 5 (2013) sowie Leviathan, Heft 1 und 2 (2015))

**Demokratie und Postdemokratie**

Was ist überhaupt Demokratie? Wie können die Grundbausteine der Demokratietheorie sinnvoll auf ein Gebilde angewendet werden, in dem demokratisches Regieren jenseits des Territorialstaates institutionalisiert werden soll? Kurz: Wie ist Demokratie jenseits des National- oder Territorialstaates im europäischen Kontext überhaupt zu denken?

Es ist für die Debatte über das vermeintliche Demokratiedefizit der EU keineswegs irrelevant, dass die Demokratie in den Mitgliedsländern und in etablierten und für funktionstüchtig eingestuftem Demokratien postdemokratisch ausgezehrt erscheint. Colin Crouch (2004) führte den Begriff der **Postdemokratie** in die sozialwissenschaftliche Debatte ein – wenngleich Jacques Rancière ihn bereits vorher verwendete (vgl. Jochem 2013). Nach Crouch seien genuin demokratische Institutionen wie Wahlen, Parteienwettbewerb, Gewaltentrennung etc. formal intakt. Gleichwohl würden diese Institutionen sinnlos in einer Welt, in der das international aufgestellte (Finanz-)Kapital die Leitlinien der Politik vorformuliere, international vernetzte Medienkonzerne mit politainment Nebensächlichkeiten verbreiten würden sowie sich insgesamt eine neoliberale Grundhaltung durchsetze, der zufolge keine Alternative zu ökonomischen Notwendigkeiten möglich sei (vgl. ebenfalls Brown 2015, siehe aber auch Merkel 2014).

„There is no Alternative“, dieser TINA-Slogan von Margaret Thatcher symbolisiere den Siegeszug des Neoliberalismus – auch nach der Finanzkrise seit 2007 (Crouch 2011). Neoliberale Marktentgrenzung sei die Quelle für den Niedergang territorialstaatlicher Demokratien – und just die EU würde mit ihrer Politik der Freizügigkeiten diese vielfältigen Entgrenzungen befördern (negative Integration), ohne gleichzeitig zur Eingrenzung von entfesselten Märkten oder zur Absicherung der Bevölkerung gegenüber verschärften Marktprozessen (positive Integration) etwas beitragen zu können.

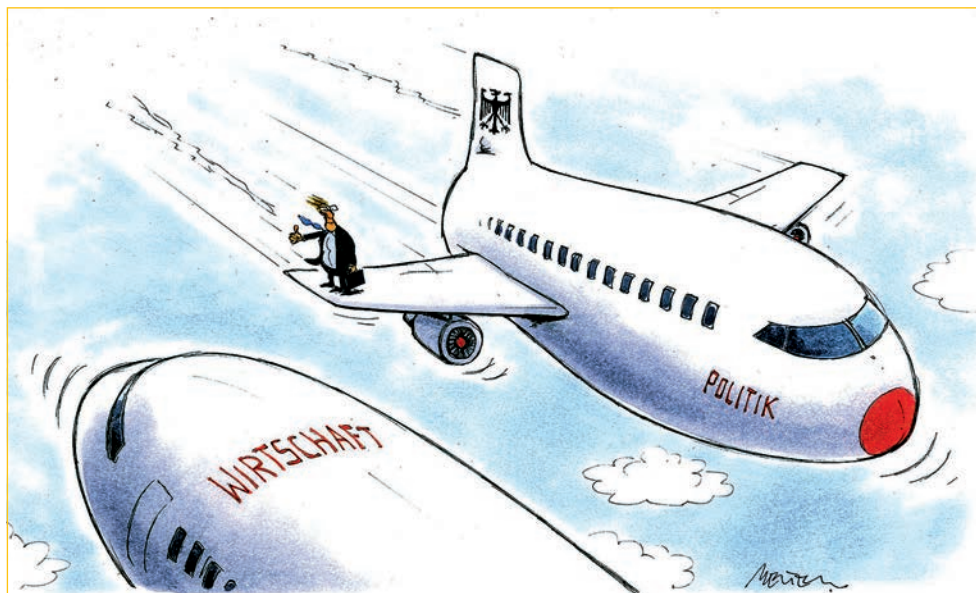


Abb. 5 »Postdemokratie?«

© Gerhard Mester, 14.1.2014

Aus demokratietheoretischer Perspektive erscheint die EU als Sinnbild eines postdemokratischen Gefüges. Das Primat der Marktlogik werde durch die ‚Hüter‘ der ökonomischen Freizügigkeiten (Europäischer Rat, Europäische Kommission, Europäischer Gerichtshof sowie Europäische Zentralbank) abgesichert, das genuin demokratische Organ, das Europäische Parlament, habe hingegen zu wenig Macht und Einfluss auf diese neoliberale Politik, die auf europäischer Ebene nicht den Sprung zur wahren Demokratie schaffe, gleichzeitig jedoch durch ihre Politik die Demokratie in den Mitgliedsländern aushebele. Insofern schränke die EU die Volkssouveränität ein, gewähre gleichzeitig ‚unpolitischen‘ oder ‚undemokratischen‘ Organen technokratischer Provenienz maßgebliche Gestaltungsmacht – die ihrerseits sich dem Einfluss der Lobbyisten des Kapitals öffnen würden.

Als Gegenargument gegen solchermaßen stark normativ aufgeladene Vorstellungen von und Erwartungen an Demokratie wird aufgeführt, dass die EU als Hüterin demokratischer Prinzipien in den Mitgliedsländern auftrete. Die jeweiligen Erweiterungs- runden – zumindest im Süden und Osten – erfolgten auch unter dem Gesichtspunkt, die demokratischen Institutionen in den Beitrittsländern zu stabilisieren. Die EU sei berufen, die Menschenrechte sowie die Gewaltentrennung in den Mitgliedsländern zu überwachen. Dies ist gegenwärtig in Ungarn und Polen zu beobachten, war aber auch schon ein Thema in Italien in der Regierungszeit von Berlusconi oder in Österreich in Zeiten der Regierungsbeteiligung der FPÖ (Blauberger 2016). Ferner achtet die EU auf eine Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten für Asylanten, Migranten oder Bürgerinnen und Bürger anderer Mitgliedsländer der EU in den nationalen Demokratien. Dieser genuin demokratische Effekt der EU wird in der Schweiz herbeigesehnt (Blatter 2016). Aus international vergleichender Perspektive wird deutlich, wie die EU für gesellschaftliche Integration und eine Stärkung der Demokratie in den Mitgliedsländern wirkt (Blatter/Schmid/Blättler 2016). In dieser Sichtweise stärkt die EU republikanische Werte wie Gewaltenteilung, Gewaltenschränkung und universelle Menschenrechte, die aufgrund historischer Erfahrungen dem Gestaltungskalkül des Volkes, genauer der Mehrheit des Volkes, entzogen und der Obhut des Rechtsstaates anheimgestellt werden sollen.

Tiefschürfender weist Andrew Moravcsik (2002, 2008) die normativen Klagen über ein vermeintliches Demokratiedefizit der EU zurück. Für ihn werde bei der Frage des Demokratiedefizites mit zwei Maßstäben gemessen. Zum einen argumentiert er, dass nicht alle Forderungen nach weiterer Demokratisierung der EU angemessen seien, da sie in den Demokratien der Mitgliedsta-

ten auch nicht gestellt würden. Dies führe dazu, dass eine Delegation von politischen Regulierungsaufgaben an unpolitische Organisationen (z. B. Verfassungsgerichte oder Zentralbanken) in den Mitgliedsstaaten akzeptiert werde, eine solche Akzeptanz der EU hingegen verwehrt werde.

Im Detail argumentiert Moravcsik (2008: 340): »At home, we do not generally treat referendum defeats on non-salient issues as threats to the basic legitimacy of the political system. We do not view indirect democratic accountability via ubiquitous constitutional institutions like constitutional courts, central banks, regulatory authorities and foreign policy authorities as illegitimate or undemo-

cratic. We do not expect non-salient issues alone to motivate informed voting or meaningful democratic mobilization. We do not believe that increased political participation will be a panacea for the ills of political systems.«

Zum zweiten betont er, dass hinter dem vermeintlichen Demokratiedefizit eher die Klage über mangelnde Legitimität verborgen sei. Insofern handele es sich also um eine Krise des ‚subjektiven‘ Empfindens nicht ausreichender Anerkennung der Einzelnen durch ein politisches Geschehen, das ‚zu weit weg von der Bürgerschaft‘ sei.

## ■ Demokratie oder Legitimität?

Das Demokratie-Kriterium erschöpft sich bei der Beurteilung des Regierens in entgrenzten Räumen; die Versuche scheitern, Demokratie normativ gehaltvoll jenseits des Territorialstaates zu denken, übrig bleibt die Ersetzung des Demokratie-Kriteriums durch das Kriterium legitimen Regierens (Jörke/Thake 2011, Jensen 2009, Schmidt 2013). Damit wird eine subjektive Dimension der Anerkennung von Politik durch die betroffene Bevölkerung in den Fokus gerückt. Bei legitimer Politik handelt es sich um Politik, bei der die Betroffenen den politischen Akteuren vertrauen und sie sich den Entscheidungen fügen, sich also Macht in Herrschaft verwandelt (Schmitter 2001: 2). Nach Scharpf – und erneut in Anlehnung an Max Weber – seien vor allem dann Politiken legitim, wenn sie von den durch die Entscheidung schlechter gestellten akzeptiert und anerkannt würden. Scharpf differenziert die Input-Legitimität von der Output-Legitimität. Vivien A. Schmidt differenziert zusätzlich die Throughput-Legitimität (Schmidt 2013).

Erstens kann **Input-Legitimität** durch ein partizipatives Verfahren der Bevölkerung – in der Regel Wahlen – als Teil einer politischen Gemeinschaft gemehrt werden. Ein gemeinsames deliberatives Ringen um angemessene Handlungen in einem gemeinsamen öffentlichen Raum ermöglichen die Responsivität der Regierung gegenüber den solchermaßen geäußerten Interessen einer klar fassbaren Bevölkerung. Den Regierungen kann somit – vor allem in Zeiten der Wahlen – Unterstützung für ihre Handlungen zugerechnet werden – oder eben nicht.

Die **Output-Legitimität** hingegen ist ein Leistungskriterium, mit dem die Effizienz der Policies zur Problemlösung erfasst wird. Die Regierung solle das ‚allgemeine Wohl‘ der Bevölkerung mehren. Es ist dabei strittig, wie konkret ein solches Output-Ziel zu bestimmen sei, gelte es als ‚technische‘ Einstufung der Experten oder als implizite oder explizite Zustimmung der Bevölkerungs-

mehrheit? Entscheidend wird immer die politische Einstufung der Bevölkerung sein. Als **Throughput-Legitimität** wird die ‚Güte‘ des europäischen Regierens umschrieben; das Ziel dieser Legitimitätskategorie ist es, die ‚black box‘ des europäischen Regierens teilweise zu öffnen. Letztlich fußt diese Legitimität einerseits auf der Legalität des Regierens, andererseits auf dem Vertrauen der Bevölkerung gegenüber den regierenden Akteuren. Dieses Vertrauen ist abhängig von der Transparenz des Regierungsprozesses sowie der grundsätzlichen Offenheit gegenüber allen Interessen und Interessengruppen. Somit soll mit dieser Form der Legitimität die allgemeine Fairness des Regierens erfasst werden.

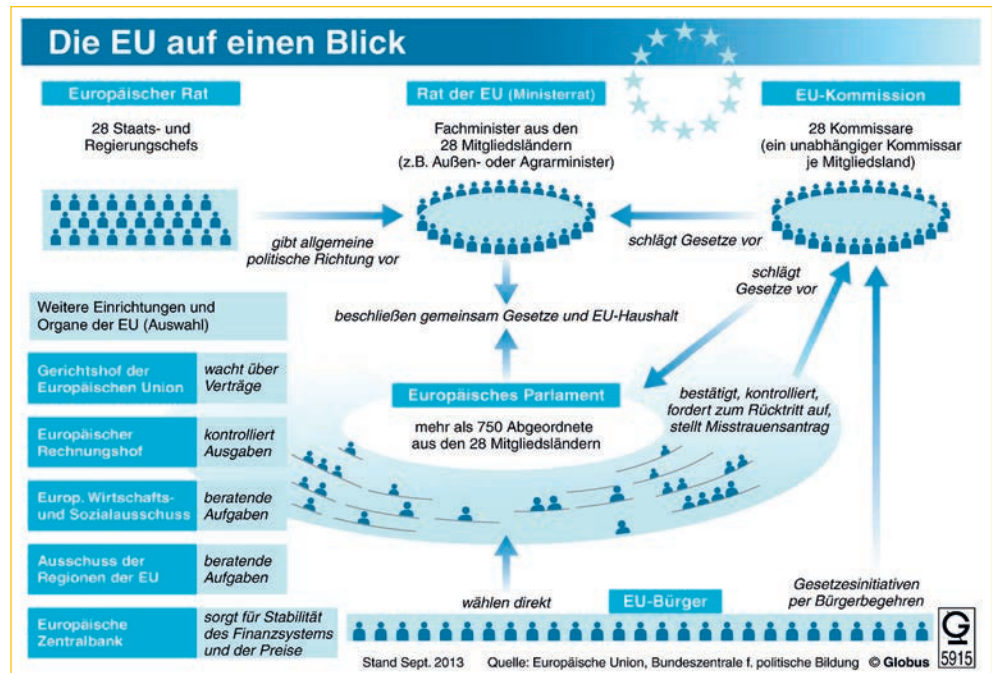


Abb. 6 Europäische Institutionen

© picture alliance, dpa-Infografik, 2013

## ■ Quellen der Legitimität

Die EU als UPO, als ein »unidentified political object«, ein facettenreiches und komplexes politisches System mit zahlreichen Politikverflechtungen und verhandlungsdemokratischen Imperativen verfügt über mehrere Quellen der Legitimität. Die EU ist kein demokratischer Territorialstaat, aber sie ist mehr als ein internationales Regime zur Regulierung gemeinsamer Probleme und mehr als eine internationale Organisation. »(T)he EU does not end up uniformly on either the international organization or the state side of the spectrum. It is not simply a strong international organization or a weak state, but is similar to a state in some respects and an international organization in others. Whereas its constitutional foundations (state membership and sovereignty) and its social legitimacy (weak citizenship and identity) are typical for an international organization, the EU's territoriality, issue-scope, and policy-making process (separation of powers, majority voting, and law enforcement) are similar to those of a state« (Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013: 7).

Die Apologeten der Demokratiedefizit-These kritisieren vor allem die **„technischen“ Organe der EU**, die einer direkten oder indirekten demokratischen Legitimation durch Wahlen entzogen sind, also vor allem die Europäische Zentralbank (EZB) sowie den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Von den ‚politischen‘ Organen ist das Europäische Parlament zwar unmittelbar demokratisch legitimiert, dessen Befugnisse wurden auch seit 1979 stets schrittweise ausgebaut, aber es wird als zahnloser Tiger kritisiert, da das Parlament zwar bei bestimmten Reformen des Sekundärrechts mitbestimmen darf, es allerdings weit davon entfernt ist, die politische Agenda wirksam beeinflussen zu können. Der Europäische Rat, in dem die Regierungschefs der Mitgliedsländer im intergouvernementalen und konsensualen Modus die Weichen der europäischen Geschichte stellen, kann zwar auf eine indirekte Legitimation durch nationale Wahlen verweisen, gleichwohl wird kritisiert, dass hinter dem scheinbar demokratischen Prinzip, dass jedes Land eine Stimme habe, eine (ökonomische) ‚Diktatur‘ herrsche, in der die deutsche Regierung als Vertreterin der Ankerökonomie Europas mit ihrem ‚Austeritätsfetischismus‘ die restlichen Mitgliedsländer dominiere. Der EU Kommission kommt letztlich eine tragende Funktion im Gesetzgebungs- und Regulierungsprozess zu. Sie füllt die Rolle der Agenda-Setterin aus. Allerdings sind die Entscheidungsprozesse innerhalb der Kommission

kaum transparent, gemeinhin wird die Kommission aufgrund ihrer bürokratischen und technokratischen Politikentwicklung kritisiert. Und letztlich steht die Kommission immer stärker im Schatten des Rates und deutscher Interessen: »Comission discretion occurs in the shadow of the Council – which (...) is in the shadow of Germany« (Schmidt 2015: 20, vgl. Streeck 2013).

Die ‚technischen‘ Organe der EU besitzen keine direkte oder indirekte demokratische Input-Legitimität, allerdings verfügen sie über andere Quellen der Legitimitätsgewinnung. Der Europäische Gerichtshof steht vor allem in der Kritik, geht er doch mitunter über die vertraglichen Grundlagen der EU hinaus und beanstandet ausschließlich die Verhaltensweisen der Mitgliedsländer, nicht aber anderer Organe der EU (Höpner 2011, 2014). Hier ist zu bedenken, dass der EuGH eher dem frühen Supreme Court gleicht, und dafür Sorge trägt, dass ein einheitlicher Rechtsraum geschaffen und von den Mitgliedsländern respektiert wird. »Er ist als eine Art oberstes Bundesgericht, nicht als spezialisiertes Verfassungsgericht entworfen – eine zentrale Unterscheidung zu seinem Verständnis« (Möllers 2015: 344). Zudem ist seit Anbeginn des EuGH den Mitgliedsregierungen klar gewesen, dass es die Aufgabe dieses Gerichtes ist, die Einheitlichkeit der Regelungen im Bereich der grundlegenden Freizügigkeiten vis-à-vis den Mitgliedsländern durchzusetzen. Insofern wussten alle Mitgliedskandidaten, auf welches Regelsystem sie sich einlassen. Mit der klassischen Entscheidung ‚Cassis de Dijon‘ von 1979 wurde erstmals klar, dass der EuGH die Freizügigkeitsregeln verteidigt, ohne jedoch nationale Ausnahmen (z. B. beim Umwelt- oder Gesundheitsschutz) per se auszuschließen. Dabei orientiert sich der EuGH durchaus am rechtlichen Konsens in der Mehrzahl der Mitgliedsländer und widerspricht dann aber auch mit höchstrichterlicher Gewalt abweichenden Regulierungsvorstellungen der Minderheitsauffassung (Möllers 2015: 347). Es ist bezeichnend, dass der Rechtsphilosoph Möllers eine legitimatorische Schwachstelle des EuGH aufzeigt, die kaum in der öffentlichen sowie der wissenschaftlichen Debatte aufgegriffen wird: Die Binnenstruktur des Gerichts mit nicht immer nachzuvollziehenden Zuweisungen von bestimmten Fällen an bestimmte Richter oder die Wahl des Präsidenten (Möllers 2015: 347f.).

Weniger stark in der Kritik ist die Europäische Zentralbank, gleichwohl wird auch sie – nicht zuletzt aufgrund ihres Krisenmanagements im Laufe der Finanzkrise nach 2007 – für ihre technischen und den politischen Prozessen entzogenen Entscheidungs-



Abb. 7 »Fütterung!«

© Burkhard Mohr, 29.9.2016

gen kritisiert. Dabei ist noch offen, ob die EZB sich in der Finanzkrise von einem (anfänglichen) ‚Oger‘, d.h. einem menschenähnlichen Ungeheuer, zu einem Held entwickelt hat (Schmidt 2015: 31–37). Die EZB wird dabei vor allem an ihrer Output-Performanz gemessen. Nach angeblichem Zögern und einer anfänglichen Zurückhaltung interpretierte die EZB ihre grundlegenden Ziele und Aufgaben flexibler und nahm schließlich beherrzt die Rolle eines ‚lender of last resort‘ wahr. Gleichwohl wird diese Neuinterpretation ihrer Aufgaben vor allem in Deutschland stark kritisiert. Die EZB kann ihre neue Rolle kaum glaubhaft gegenüber der politischen Öffentlichkeit vertreten. Hier ist sie zu sehr eingeklemmt zwischen einer Kommunikation mit der politischen Öffentlichkeit einerseits und den Märkten andererseits; und die Neuinterpretation der monetären Spielregeln fand unter dem drohenden juristischen Veto seitens des Bundesverfassungsgerichtes statt. Insofern verwundert es kaum, dass die EZB keine klare Kommunikationsstrategie in der Öffentlichkeit entwickeln kann – »legitimacy remains elusive« (Schmidt 2015: 28).

Bei den ‚technischen‘ Organen der EU wird das Dilemma des europäischen Regierens im Spannungsfeld von Demokratie und Legitimität deutlich. Die Organe der EU widersprechen unserem territorialstaatlich geprägten Verständnis von Demokratie. Regieren jenseits des Territorialstaates kann bislang kaum den demokratischen Anforderungen entsprechen. Aber gleichwohl ist die Politik der EU durchaus legitim, vor allem, wenn sie den Anforderungen einer Output-Legitimität entsprechen kann. Allerdings stößt dann legitime EU-Politik auf demokratische Politik der Territorialstaaten. Die EZB hat in den vergangenen Jahren gezeigt, welche Zwangsmaßnahmen sie den Krisenländern des Südens auferlegen und somit demokratische Selbstbestimmung in diesen Ländern aushebeln kann. Aus der Perspektive der Territorialstaaten ergibt sich somit eine ‚politics without policies‘ Situation, bei der territorialstaatliche demokratische Prozesse ohne policy-relevante Konsequenzen bleiben. Spiegelbildlich zeichnet sich die Politik der EU als ‚policies without politics‘ aus, zumindest ohne unmittelbaren demokratischen Prozess, wie es die Bevölkerung aus den Mitgliedsstaaten gewohnt ist – und wie es unserem demokratiethoretischen Ideal entspricht (vgl. Schmidt 2015).

Das erst 1979 in seiner jetzigen Form institutionalisierte Europäische Parlament dient als Quelle direkter Legitimität, allerdings wird es als ‚zahnloser Tiger‘ im vielschichtigen Netz europäischen Regierens eingestuft. In Gefolge der Finanzkrise nach 2007, als das Entscheidungszentrum innerhalb der EU von der Kommission zum Europäischen Rat mit seiner Hegemonie deutscher Interes-

sen schwenkte, verblieb das Europäische Parlament weitgehend im Abseits. Zwar wurde in der jüngsten Vergangenheit die Stellung des Europäischen Parlamentes gestärkt. Und bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 wurde der Parteienwettbewerb des Parlamentes aufgewertet mit der vor allem in Deutschland medial inszenierten Konkurrenz zweier ‚Spitzenkandidaten‘ für den Posten des Kommissionspräsidenten. Gleichwohl konnten diese graduellen Veränderungen das in den Verträgen festgeschriebene und durch die Finanzkrise verstärkte institutionelle Ungleichgewicht zwischen intergouvernementalen Organen und dem Europäischen Parlament nicht beseitigen (Möllers 2015).

## Fazit

Werden unsere demokratiethoretischen Erwartungen an die EU befriedigt? Wohl kaum. Wer hat das Sagen in Europa? Viele Akteure, auch die Bevölkerung, aber eben nicht in

dem Maße, wie sie es aus den demokratischen Prozessen der Mitgliedstaaten kennt. Fragt man die Bürgerinnen und Bürger der EU, ob sie denken, dass ihre Stimme in der EU ‚zählt‘, dann verneinen zwar im Herbst 2016 immerhin 54 Prozent der Befragten diese Frage, gleichwohl bejahen sie auch immerhin 40 Prozent. In den kleinen Ländern des Südens und Ostens ist die Resignation stark ausgeprägt (in Griechenland verneinen 84 Prozent der Befragten diese Frage), die höchste Zustimmung zu dieser Frage äußern – eine Ironie der Integrationsgeschichte – die deutliche Mehrheit der Bevölkerungen in den integrations-skeptischen Ländern des Nordens (in Schweden bejahen immerhin 67 Prozent der Befragten diese Frage) (Eurostat 2016: 18).

Die EU ist Staat sowie Internationale Organisation. Werden die klassischen Kriterien der Demokratietheorie angelegt, dann ist das Regieren jenseits des Territorialstaates innerhalb der EU nicht demokratisch. Wenn die Kriterien gelockert, wenn die theoretische Aufmerksamkeit vom demokratischen zum legitimen Regieren umschwenkt, dann fällt die Bilanz ambivalent aus.

Seit der Finanzkrise von 2007 verstärkte sich der intergouvernementale Modus des Regierens in der EU mit im besten Falle indirekter Input-Legitimität. Die Kommission wurde geschwächt, das Europäische Parlament nur symbolisch aufgewertet. Die Output-Legitimität der EU erodierte zusehends – was noch durch die Flüchtlingskrise in Europa und den Brexit zugespitzt wurde. Deutliche Risse der Solidarität zwischen den Mitgliedsländern sind sichtbar, nationale Interessen werden immer stärker verfolgt; und die Hegemonie der deutschen Regierung und deutscher (Wirtschafts-)Interessen nährt die Kritik nicht nur im Süden Europas. Während die Legitimität immer stärker erodiert, ist aus historischer Perspektive der demokratische Gehalt der EU durchaus gesteigert worden. Die EU scheint in einem demokratiethoretischen Tocqueville-Paradoxon gefangen zu sein – bei fortschreitender Demokratisierung der EU fallen verbleibende Demokratiedefizite immer stärker ins Gewicht. Diese sorgen bei gleichzeitiger Aushöhlung der territorialstaatlichen Demokratien durch das Regieren der EU für Legitimationskrisen und Auflösungs-tendenzen der EU.

Wir sind gegenwärtig Zeuge einer intensiven Politisierung der EU (Zürn 2016). Der politische Wettstreit über die Zukunft Europas wird mit dem Brexit befeuert. In naher Zukunft wird sich zeigen, wie die EU weiter Bestand haben wird. Es ist zu vermuten, dass sich der Trend hin zu stärker ausdifferenzierten Integrationsstufen weiter verstärken wird (Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013). Dies mag integrationsfunktionalistisch zu begrüßen sein. Nor-

**D72.1** Inwieweit stimmen Sie jeder der folgenden Aussagen zu oder nicht zu?

**Meine Stimme zählt in der EU (%)**

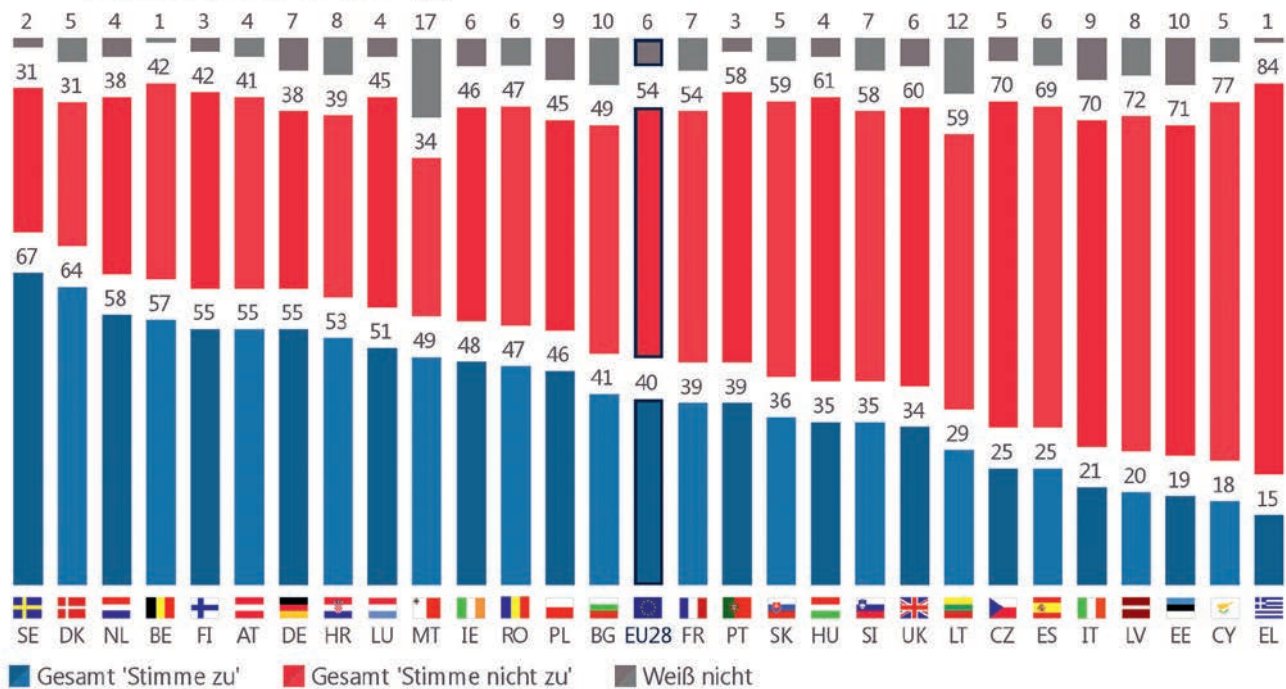


Abb. 8 »Meine Stimme zählt in der EU« – nationale Ergebnisse; »Inwieweit stimmen Sie der folgenden Aussage zu: Meine Stimme zählt in der EU (%)«  
© Eurostat (2016): Standard-Eurobarometer 86, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Herbst 2016, S. 18

mative Erwartungen an eine legitime Politik der EU werden auf diesem Wege allerdings weiter enttäuscht. Das sprichwörtliche ‚Rosinenpicken‘ einzelner Mitgliedsländer bei einer voranschreitenden differenzierten Integration, einer Integration unterschiedlicher Geschwindigkeiten, wird zunehmen; die Bevölkerungen werden sich fragen, warum nicht auch ihr Heimatland günstigere Bedingungen bei der europäischen Integration aushandelt, und sie werden sich letztlich fragen, was die EU noch normativ zusammenhält.

Die EU führt durch ihre ‚policies without (democratic) politics‘ dazu, dass in den territorialstaatlichen Demokratien immer stärker ‚(democratic) politics without policies‘ betrieben werden. Dass populistische Bewegungen und Parteien diesen Tatbestand mit guten demokratietheoretischen Argumenten anprangern, verwundert kaum. Wie können bei der gegenwärtigen Politisierung der EU diese demokratietheoretischen Klagen entkräftet werden? Mit dem Verweis auf eine erhöhte Output-Legitimität allein wird dies nach den ambivalenten Erfahrungen der Finanz- und Flüchtlingskrise kaum zu schaffen sein. Die Optimisten bedürfen also überzeugender normativer Begründungen, warum die Politik der EU zwar nicht demokratisch, aber dennoch legitim sein soll.

**Literaturhinweise**

Blatter, Joachim/Schmid, Samuel D./Blättler, Andrea C. (2016): Democratic Deficits in Europe: The Overlooked Exclusiveness of Nation-States and the Positive Role of the European Union, in: Journal of Common Market Studies 54 (1), S. 1–19

Blauberger, Michael (2016): Europäischer Schutz gegen nationale Demokratiedefizite?, in: Leviathan 44 (2), S. 280–302

Brown, Wendy (2015): Die schleichende Revolution. Wie der Neoliberalismus die Demokratie zerstört, Berlin

Crouch, Colin (2004): Post-Democracy, London

Crouch, Colin (2011): Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Postdemokratie II, Berlin

Höpner, Martin (2011): Der europäische Gerichtshof als Motor der europäischen Integration: Eine akteursbezogene Erklärung, in: Berliner Journal für die Soziologie 21 (2), S. 203–229

Jensen, Thomas (2009): The Democratic Deficit of the European Union, Living Reviews of Democracy 2009 ([www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS\\_DAM\\_2015/WorkingPapers/Living\\_Reviews\\_Democracy/Jensen.pdf](http://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Jensen.pdf), letzter Zugriff, 27.12.2016)

Jochem, Sven (2013): Entzauberungen der Demokratie – Theorien der Postdemokratie im Vergleich, in: Armingeon, Klaus (Hrsg.): Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie: Festschrift für Manfred G. Schmidt, Wiesbaden, S. 445–456

Jörke, Dirk/Tage, Ingo (2011): Vom demokratischen Regieren zum legitimen Regieren?, in: Politische Vierteljahresschrift 52 (2), S. 286–305

Leuffen, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfenig, Frank (2013): Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union, Basingstoke

Möllers, Christoph (2015): Krisenzurechnung und Legitimationsproblematik in der Europäischen Union, in: Leviathan 43 (3), S. 339–364

Moravcsik, Andrew (2008): The Myth of Europe's „Democratic Deficit“, in: Intereconomics November/December 2008, S. 331–340

Schäfer, Armin (2006): Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union, in: Leviathan, 34 (3), S. 350–376

Scharpf, Fritz W. (2012): Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Policy and Its Collapse in the Euro Crisis, MPIfG Discussion Paper 12/6, Köln

Schmidt, Vivien A. (2015): The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?, European Economy Discussion Papers 015/September 2015, Brüssel

Streeck, Wolfgang (2013): Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin

## MATERIALIEN

M 1 **Martin Beglinger:** »Nach dem Brexit: Mehr Demokratie jetzt!«, 30. 6. 2016, Neue Zürcher Zeitung

Für die meisten europäischen Spitzenpolitiker ist die direkte Demokratie eine Schreckvorstellung. Doch Europa braucht nach dem Brexit nicht weniger Referenden, sondern mehr.

Da gibt es diese alten Sätze von Jean-Claude Juncker, die seit dem Brexit neuerdings gar in Talkshows vorgelesen werden. Es sind Sätze aus dem Jahr 1999, aufgeschnappt hat sie der Brüsseler Korrespondent des »Spiegels«, der Juncker folgendermaßen zitierte: »Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.«

Diese (nie dementierten) Juncker-Sätze veraten ein bemerkenswertes demokratisches Selbstverständnis. Genau nach dieser Art des damaligen luxemburgischen Premierministers wurde seit 1991 die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion realisiert, Stück für Stück, vom freien Personenverkehr bis hin zum Euro, während sich die politische Verantwortung für diese fundamentalen Weichenstellungen im supranationalen Nebel verlor. »Nach derselben Methode soll auch der Bau des Bundesstaates Europa« mit einem »Multikulti-Staatsvolk von wenigstens 440 Millionen Menschen« weitergehen, schrieb 1999 der »Spiegel« im gleichen Artikel und zitierte noch einmal den »pffiffigen Kopf« Juncker: Mit der Einführung des Euro »bildet sich bald ein neues Wir-Gefühl: wir Europäer«.

Gelenkte Demokratie: Just nach Methode Juncker ist in den letzten 25 Jahren ein Turm entstanden, sehr hoch, sehr rasch, bei heiterem Wetter gebaut, aber mit einem miserablen Fundament, wie sich jetzt zeigt, da der Wind heftig gedreht hat. Die Methode Juncker, das war gelenkte Demokratie durch die Hintertüre. Und dies alles im Namen höherer Einsicht. Nun werden die Briten durch die Vordertüre der Urnenlokale wieder austreten, und seither beben das Königreich und ein Teil des Kontinents.

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass die gelenkte Demokratie ausgerechnet mit einem freiwillig angesetzten Referendum ausser Kontrolle geriet. Mit einem Referendum, das seinen Initianten David Cameron unter sich begrub, ihn, der sich todsicher wähnte, die Mehrheit des Volkes werde ihm ebenso folgen wie die Mehrheit im Parlament. Der erste Frust der Verlierer richtete sich gegen Cameron, der zweite gegen die direkte Demokratie. Es verging kein Tag, bis auf dem Kontinent erste Stimmen zu vernehmen waren wie diese: »Bin ich froh, dass es in Deutschland keine Volksabstimmungen gibt.« Der Chefredaktor des Magazins »Focus« qualifizierte das Votum der gut 33 Millionen Briten als »undemokratisch« ab, während eine Kolumnistin der »Zeit« mahnte: »Große Politik kann und darf nicht am Stammtisch entschieden werden.« Ein anderer deutscher Twitterer befand schließlich: »Die Dummheit der Menschen ist das größte Argument gegen direkte Demokratie.«

Wie die Dummheit zu definieren ist, das hatte keinen Platz in diesem Tweet, doch man darf getrost vermuten, dass all diese Kommentare nicht geschrieben worden wären, hätten die Dummen sich an den Rat der Klugen gehalten. Eine Mehrheit für »Remain« wäre dann für die gleichen Leute ein Ausdruck demokratischer Reife gewesen. Stattdessen überstimmten nun die armen und wenig gebildeten »Provinzler« das mondäne London, und die schlimmen Alten haben den Jungen soeben die Zukunft vernagelt, so



M 2 Plakat der Schweizerischen Volkspartei (SVP), auf dem die Ausweisung (Ausschaffung) krimineller Ausländer gefordert wird. Hauptbahnhof Basel, Schweiz, am 9.02.2016.

© Foto: Thomas Burmeister, dpa

sehen es zumindest Letztere, die (gemäß YouGov) zu 75 Prozent für einen Verbleib in der EU gestimmt haben.

Das Brexit-Chaos ist nicht deshalb ausgebrochen, weil jetzt zu viel direkte Demokratie im Spiel war, sondern vorher zu wenig. Der Brexit war eine demokratische Rebellion, vielleicht gar eine Art demokratische Notwehr der Vergessenen. Politische Stilnoten waren hier gewiss nicht zu holen, doch in all den Jahren zuvor hatten die Briten nie Gelegenheit, sich auch nur zu Teilen dieses europäischen Gebildes zu äußern. So ging es gleich um alles oder nichts. Den wohl größten demokratischen Schock haben dabei die Jungen eingefangen. Dass sie nun in Wut und Frust versunken sind, weil sie künftig wieder Pässe zeigen müssen, weil die EU-Stipendien nicht mehr automatisch sprudeln oder weil sie sich jetzt alleingelassen fühlen in einem (vermeintlich) isolationistischen Land, wer könnte es ihnen verdenken? Kleinere Schocks dieser Art gab es auch schon in der linksliberalen städtischen Schweiz nach dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative. Doch die jungen Briten blenden eines lieber aus in ihrem großen Zorn gegen die Alten: dass volle 64 Prozent der 18- bis 24-Jährigen gemäß den bisherigen Umfragen offenbar nicht abstimmen gingen, worunter überraschend viele Studenten, während sich mindestens 70 Prozent der Alten an die Urnen bemühten. Mit anderen Worten: Die Generation »Easy Jet« hat es auch selber vergeigt. Für sie ist der Brexit zum schrillen »wake-up call« geworden. Frei nach Bill Clinton: »It's democracy, stupid!« Ein Kreuz an der Urne ist kein Like-Klick auf Facebook, und eine Abstimmung lässt sich auch nicht kurzerhand per Internet-Resolution rückgängig machen, damit das Resultat passt. Selber schuld, wer warum auch immer grad keine Zeit oder Lust zum Abstimmen hatte an jenem historischen 23. Juni.

Ein Weckruf sollte der Brexit auch in Brüssel sein. Die EU, sagten ihre Repräsentanten schon vorher, wolle sich jetzt nicht mehr um Glühbirnen und Staubsauger kümmern, sondern um das große Ganze, um die »Verwesentlichung« der Europäischen Union, wie das diplomatische Codewort für die »Vereinigten Staaten von Europa« heißt. Doch die alte Glühbirnenmanie ist das sehr viel kleinere Problem, wenn man das große Ganze weiterhin nach der Methode Juncker »verwesentlicht«. So würde der Turm noch höher und wackliger. Es ist wohl eher Rückbau angesagt. (...)

© Martin Beglinger: Nach dem Brexit: Mehr Demokratie, jetzt! in Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 30.6.2016

**M 3 Joachim Blatter:**  
 »Bringt die EU  
 tatsächlich weniger  
 Demokratie?«,  
 Neue Zürcher Zei-  
 tung, 14.7.2016

In der direkten Demokratie fällt es den Alteingesessenen offenkundig sehr viel leichter, ihre exklusive Herrschaft zu verteidigen. Jüngst wurde in einem NZZ-Beitrag (M 3) die EU mit der gelenkten Demokratie Russlands gleichgesetzt, der Brexit als demokratische Rebellion der Vergessenen bezeichnet und mehr direkte Demokratie als Lösung propagiert. Das eigene nationale Demokratiemodell als der Weisheit letzter Schluss?

Dem gilt es eine nüchterne Analyse der demokratischen Vor- und Nachteile nationaler und supranationaler Herrschaft sowie repräsentativer und direktdemokratischer Partizipationsformen entgegenzusetzen.

Aus demokratischer Sicht liegt die Hauptproblematik der EU tatsächlich in der großen Distanz zwischen den Institutionen der EU und den europäischen Bürgern. Die Hauptursache für diese Distanz liegt allerdings nicht in den formalen Strukturen der EU begründet, sondern in der geringen Europäisierung der sogenannten »intermediären« Organisationen, v. a. in der extrem nationalistisch gefärbten Berichterstattung der Medien über europäische Politik. Darüber hinaus sollten wir nicht vergessen, dass die EU die Demokratie in zweierlei Hinsicht massiv gestärkt und verbessert hat. Zum einen hat die EU in Süd- und Osteuropa den Übergang von autoritären Systemen zu Demokratien befördert und stabilisiert; zum anderen trägt die EU zusammen mit anderen supranationalen Institutionen dazu bei, ein zentrales Defizit der nationalen Demokratien in einer globalisierten Welt zu reduzieren. (...) Die massiv gestiegenen sozioökonomischen Ströme und Verflechtungen über nationale Grenzen hinweg haben dazu geführt, dass nationalstaatliche Politik massive, meist negative, externe Effekte jenseits der nationalen Grenzen produziert. Solange die Nationalstaaten keine internen Mechanismen etablieren, um die Interessen der »betroffenen externen anderen« in ihren Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess einzubinden, sind supranationale politische Institutionen die einzige Möglichkeit, Exklusivität und Ignoranz nationaler Demokratien zu reduzieren.

Bei einer nüchternen Analyse der demokratischen Vor- und Nachteile kommt die EU damit viel besser weg, als im öffentlichen Diskurs meist angenommen wird. Anders die nationalen Demokratien – auch in Bezug auf die direkte Demokratie der Schweiz: Wir erleben in allen nationalen Demokratien eine zunehmende »Tyrannei der Alteingesessenen«. Dies liegt zum einen daran, dass die meisten Demokratien Zugewanderte viel zu lange vom Stimm- und Wahlrecht ausschließen. Alle europäischen Länder – vor allem aber die Schweiz und die anderen deutschsprachigen Länder – sind in Bezug auf die demokratische Mitbestimmung von Immigranten sehr viel exklusiver, als dies aus der Sicht der normativen Demokratielehre der Fall sein sollte. Das Schweizer Parlament hat bei der jüngsten Reform des Bürgerrechtsgesetzes die Chance verpasst, das größte Demokratiedefizit der Schweiz – den Aus-



**M 4** Mit Plakaten warben Frauen des Aktionskomitees »Ein Ja für die Frau« am 5. 2. 1971 in der Schweiz für das Frauenstimmrecht. Nach jahrzehntelangem Kampf erhielten die Schweizer Frauen am 7. 2. 1971 die volle politische Gleichberechtigung auf Bundesebene. In Deutschland war 1919 das Frauenwahlrecht eingeführt worden. © dpj picture alliance

schluss von knapp 25 Prozent ihrer erwachsenen Bewohnerschaft aus dem Stimmvolk – zu reduzieren. Die EU dagegen trägt dazu bei, dieses fundamentale Demokratiedefizit der Nationalstaaten etwas zu reduzieren, indem sie von ihren Mitgliedstaaten verlangt, dass sie bei Kommunal- und Europawahlen die Bürger aller EU-Staaten mitstimmen lassen.

(...) Die »Alteingesessenen« verteidigen ihre politischen Privilegien nicht nur gegenüber neuen Mitbewohnern, sondern auch gegenüber ihrem eigenen Nachwuchs, indem die jüngste Generation von der Stimmabgabe ausgeschlossen wird. (...)

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass es in einer direkten Demokratie den Alteingesessenen sehr viel leichter fällt, ihre exklusive Herrschaft zu verteidigen. Der Kampf im 20. Jahrhundert um das Frauenstimmrecht spricht hier eine deutliche Sprache. Die direkte Demokratie trägt tatsächlich zu einer stärkeren Identifikation der Menschen mit ihrer politischen Gemeinschaft bei – aber nur bei den Inkludierten, bei den vielen Ausgeschlossenen ist das Gegenteil der Fall. Kritikern der direkten Demokratie wird immer unterstellt, sie hielten die Menschen für dumm. Damit wird davon abgelenkt, dass eine niveaunvolle Kritik der direkten Demokratie nicht auf die Fähigkeiten der Menschen abstellt, sondern auf die geringe Qualität des öffentlichen Diskurses. Diese Problematik wurde nicht nur beim Brexit deutlich. Auch in der Schweiz werden zunehmend Volksinitiativen angenommen, die aus liberaldemokratischer Sicht problematisch sind, weil sie die Rechte von Individuen und Minderheiten verletzen.

Warum schüren international agierende Wirtschaftsführer den Nationalismus, verteidigen die scheinbare Souveränität der Nationalstaaten, loben nationale Demokratien und diskreditieren supranationale politische Institutionen wie die EU? Weil sie in einer Welt von rivalisierenden Nationalstaaten viel leichter ihre Interessen umsetzen können, indem sie mehr oder minder explizit mit Wegzug drohen.

© Joachim Blatter: Bringt die EU tatsächlich weniger Demokratie? in: NZZ, 14.7.2016



**M 5 Wolfgang Streeck: »Wenn die EU untergeht, wird keiner weinen«, 13. 10. 2016, Die ZEIT**

Steht die Europäische Union, von ihren Betreibern »Europa« genannt, vor dem Ende? Wird sie an der Krisenkonjunktur unserer Tage zerbrechen – dem britischen Austritt, den Flüchtlingen, dem unaufhaltsamen wirtschaftlichen Abrutschen des Mittelmeerraums, der sich ankündigenden deutschen und italienischen Bankenkrise? So schnell verschwinden Institutionen nicht; eher geraten sie außer Gebrauch, verfallen, werden umgenutzt, ausgeschlachtet, überbaut. Das kann sich hinziehen, und wenn es gut geht, wird daraus ein gleitender Übergang zu einer neuen Ordnung, eine Reform ohne Reformer. Ebenso möglich aber ist ein dauerhafter Ordnungsverlust, ein normalisierter Stellungs- und Abnutzungskrieg, der sich selbst verlängert, indem er jeden guten Willen zu einem Neuanfang zerstört.

Das britische Austrittsvotum hätte, nach dem Scheitern des Dublin-Regimes und dem Desaster der Währungsunion, als weiterer Beweis dafür genommen werden können, dass mehr Integration im Europa von heute zu mehr Konflikt und deshalb zu weniger Integration führt. So hätte sich vielleicht eine Diskussion über das eröffnen lassen, was die Franzosen die finalité der europäischen Integration nennen. Aber das hätte die Gestaltungskraft der politischen Eliten überfordert. Zwar wurde der EU-Parlamentspräsident Schulz zurückgepfiffen, als er am Tag nach dem Brexit-Votum frohlockend alle Hindernisse zur sofortigen Einführung des Euro in der ganzen EU beseitigt sah. Zugleich aber wurde die Gelegenheit ausgelassen, die Austrittsverhandlungen zur Schaffung eines neuen, individuell anpassbaren Mitgliedsstatus zu nutzen, der auch für schon beigetretene Länder offen wäre und zur Grundlage eines kooperativen Europas à la carte hätte werden können, eines Europas nicht der »zwei Geschwindigkeiten«, sondern einer »variablen Geometrie«, als Alternative zu der ever closer union des Maastrichter Vertrags mit ihrer Vision eines zentralisierten, supranationalen Superstaats.

Eine derart weitgehende Reform, die Folgen auch für die »vier Freiheiten«, einschließlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer – des für den britischen Austritt entscheidenden Streitpunkts –, hätte haben müssen, war der europäischen politischen Klasse aber zu riskant. Zu viel stünde für sie auf dem Spiel: die Möglichkeit, Verantwortung »nach oben« abzuschieben und die Bürger mit der Aussicht auf das Wolkenkuckucksheim einer supranationalen Demokratie über die Austrocknung der nationalen Demokratie hinwegzutrogen; der Scheinkonsens zwischen den Mitgliedstaaten über Sinn und Zweck der europäischen Integration, der nur durch peinliche Vermeidung jeglicher Erwähnung der unterschiedlichen mit ihr verfolgten nationalen Interessen aufrechtzuerhalten ist, und so weiter. So setzt man darauf, siehe Merkel in der ZEIT, durch harte Austritts- und Assoziierungsverhandlungen Anschlussstäter abzuschrecken, und hofft erst einmal, dass eine Wirtschaftskrise – die allerdings auszubleiben scheint – oder im Gegenteil ein unverhoffter europäischer Wachstumsschub die Briten dazu bringt, reumütig in den Brüsseler Schoß, so wie er ist, zurückzukehren.

Also weiter wie bisher? Beim Treffen von Bratislava, dem ersten ohne Großbritannien, bestand Einigkeit, alle »institutionellen Fragen« auf sich beruhen zu lassen, angeblich weil sie »die Menschen« nicht interessieren. Stattdessen gab es wie gewohnt ein Communiqué mit Versprechungen – bessere »Kommunikation« in »klarer und ehrlicher Sprache« (!), untereinander und mit »unseren Bürgern« (!) – und eine »Bratislava Roadmap« für den Weg,



**M 6** »Erziehungsberatung!«

© Gerhard Mester, 26.8.2016

wenn nicht zu »Europa«, dann wenigstens zum nächsten Gipfel. Bis März 2017 soll in vier mutmaßlich »bürgernahen« Bereichen Handlungsfähigkeit bewiesen werden: bei Migration (»keine Wiederholung der unkontrollierten Zuflüsse des letzten Jahres und weitere Senkung der Zahl der irregulären Migranten«), innerer Sicherheit (bessere Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste), Verteidigung (mehr im Dezember) und »wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung« (Fortschrittsbericht über den »digitalen Binnenmarkt« und Planung, nach acht Jahren Krise, von gemeinsamen Maßnahmen, wenn schon nicht gegen die Arbeitslosigkeit, dann doch immerhin gegen die Jugendarbeitslosigkeit).

Allerdings glaubt niemand, dass eine Rückkehr in die gute alte Zeit der Output-Legitimität ausreichen wird, um »Europa« zusammenzuhalten. Man scheint sich darauf einzustellen, Probleme noch mehr als bisher »flexibel« zu lösen, das heißt durch Umgehung oder Beugung eines Regelwerks, das man nicht ändern oder loswerden kann. Je nach Interesse und abhängig von den Ergebnissen kann man dies als konstruktive Weiterentwicklung oder als destruktive Unterminierung der Union auffassen. Wie begrenzt allerdings die Möglichkeiten einer pragmatischen Flexibilisierung der europäischen Institutionen sind, lässt sich an den beiden Konflikttherden zeigen, die unmittelbar nach Bratislava aufbrachen: der europäischen beziehungsweise deutschen Flüchtlingspolitik und der nicht enden wollenden Krise der Währungsunion, die sich derzeit in einem beschleunigten Niedergang der italienischen Wirtschaft manifestiert. Wie kritisch diese Themen sind, wird daran deutlich, dass Orbán und Renzi öffentlich gegen die Konferenzbeschlüsse protestierten. Renzi trat nicht einmal zusammen mit Merkel und Hollande vor die Presse, obwohl sich die beiden mit ihm eigens zu seiner Unterstützung in einem inoffiziellen Dreier-Direktorium zusammengetan hatten. (...)

© Wolfgang Streeck: »Wenn die EU untergeht, wird keiner weinen«, 13. 10. 2016, Die ZEIT

M 7 Martin Höpner, Fritz Scharpf, Wolfgang Streeck: »Europa braucht die Nation«, 2. 10. 2016, Die ZEIT

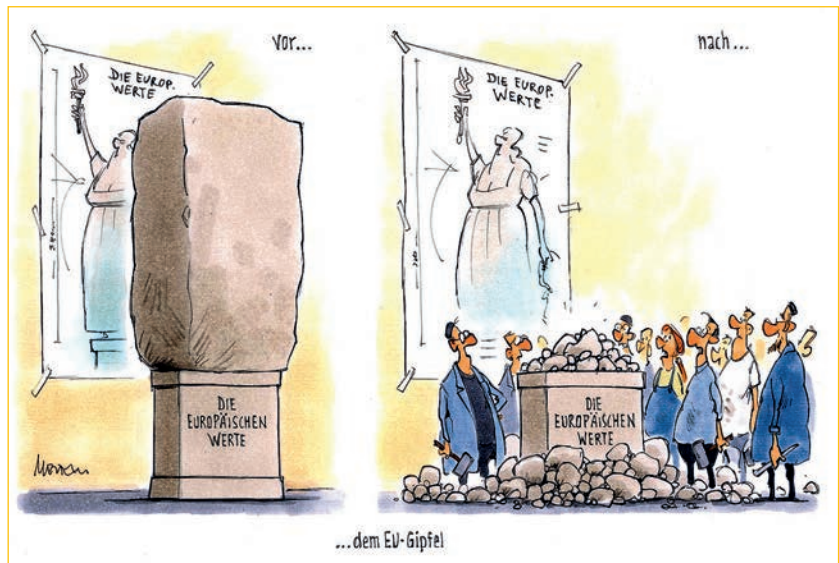
Der Unmut über die EU lässt sich nicht mehr ignorieren. In ihrer gegenwärtigen Gestalt behindert sie die Politik ihrer Mitgliedstaaten und wird von diesen behindert. Die nationalen Demokratien befinden sich in einem Prozess schleichender Aushöhlung, ohne dass demokratische Prozesse auf europäischer Ebene dies ausgleichen könnten. Die EU reagiert auf politische Blockaden, indem sie Entscheidungen von hoher Tragweite den politisch niemandem verantwortlichen Autoritäten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Kommission überlässt, und provoziert damit wachsende Widerstände. Sie kann und darf nicht bleiben, wie sie ist.

Die durch den Brexit-Schock angestoßene Debatte spaltet ihre Teilnehmer in zwei Lager. Die einen wollen »mehr Europa« und glauben weiterhin, der Zweck der EU sei die Überwindung der Nationalstaaten. Die anderen wollen »weniger Europa« und am liebsten ein Zurück zu voller nationaler Souveränität. Beides ist gleich unrealistisch. Auch eine reformierte EU wird mehr sein als eine internationale Organisation, aber weniger als ein Bundesstaat.

Die Herausforderung besteht in der Aktivierung demokratischer Prozesse auf den Ebenen sowohl der EU als auch ihrer Mitglieder. Es gilt, nach flexibleren Institutionen zu suchen, die gemeinsames europäisches Handeln ermöglichen. Gleichzeitig aber müssen diese Institutionen die demokratische Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten dort schützen, wo einheitliche europäische Lösungen fundamentalen Gegebenheiten und Interessen einzelner Länder widersprechen. Wer eine handlungsfähigere EU will, muss daher gleichzeitig einen »verantwortlichen Nationalismus« (Larry Summers) akzeptieren. Diese Kombination ist nicht nur möglich, sondern auch geboten, um die friedliche Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft der europäischen Völker vor dem sich abzeichnenden unverantwortlichen Nationalismus zu retten. (...)

■ 1. Die Macht der Europa-Richter begrenzen

Die europäischen Verträge begründen nicht nur völkerrechtliche Verpflichtungen, sondern wirken auf die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten wie eine mit zahllosen Detailregelungen überfrachtete Verfassung. Ihre Interpretation obliegt allein dem EuGH, der als »Motor der Integration« erheblichen Gebrauch von dieser Befugnis macht. Insbesondere hat der EuGH die Grundfreiheiten – die Regeln zur freien Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital – wie auch das Wettbewerbsrecht mit immer weitergehenden Bedeutungen aufgeladen. Diese Bestimmungen werden auf Institutionen und Praktiken angewandt, für die sie nicht geschaffen wurden, etwa auf soziale Dienstleistungen, auf die öffentliche Daseinsvorsorge und sogar auf die Tarifautonomie der Sozialpartner. Wo immer sich ein Bezug zum Binnenmarkt behaupten ließ, wurden im Namen von Grundfreiheiten und Wettbewerbsrecht Liberalisierungen erzwungen. Das verdrängt nicht nur die Politik zugunsten des Rechts, sondern gibt auch der europäischen Integration eine wirtschaftsliberale Richtung, die der sozialen Marktwirtschaft zuwiderläuft. Was wäre dagegen zu tun? Wir plädieren für eine gezielte Vertragsänderung. Diese müsste vorsehen, dass im Hinblick auf die Grundfreiheiten die Mitgliedstaaten allein an Richtlinien und Verordnungen des europäischen Gesetzgebers gebunden sind. Alle Richtlinien und Verordnungen, mit denen die bisherige Rechtsprechung kodifiziert wurde, würden weiter gelten. Aber es entfielen der Zwang zum vorseilenden Gehorsam in



M 8 »Europäische Werte«

© Gerhard Mester, 7.3.2016

Bezug auf künftiges Richterrecht, und Richter könnten den europäischen Gesetzgeber nicht länger durch ihre einseitige Interpretation der Grundfreiheiten an Änderungen hindern.

■ 2. Dem Drang zur Vereinheitlichung trotzen

Der politischen Handlungsfähigkeit des europäischen Gesetzgebers stehen die hohen Konsenshürden des »ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens« entgegen, das nur durch einen Vorschlag der Europäischen Kommission in Gang gesetzt werden kann. Und das Verfahren führt nur zum Erfolg, wenn am Ende nicht bloß eine absolute Mehrheit der Abgeordneten im Europäischen Parlament, sondern auch fast alle 28 Regierungen im Rat zugestimmt haben. Will man daran etwas ändern, muss man zu Entscheidungen mit einfacher Mehrheit im Rat und im Parlament übergehen. Das aber würde die politische Legitimität der europäischen Gesetzgebung untergraben. Diese ist auf das Konsensprinzip und auf die Unterstellung angewiesen, dass die demokratisch verantwortlichen nationalen Regierungen auch legitimiert seien, die Anliegen ihrer Staatsvölker im Rat zu vertreten. Und solange es dabei bleibt, dass Gesetze der EU in allen Mitgliedstaaten einheitlich gelten sollen, wird man auch das Konsensprinzip nicht weiter abschwächen dürfen, als dies mit dem Übergang von der Einstimmigkeit zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat bereits geschehen ist. (...) Anders wäre es nur, wenn das in der Praxis schon oft durchbrochene Prinzip der einheitlichen Geltung des europäischen Rechts in allen Mitgliedsländern generell gelockert würde. Dazu könnte neben dem bisherigen »ordentlichen Gesetzgebungsverfahren« ein zweiter Verfahrensweg eröffnet werden, in dem europäische Gesetze mit einfacher Mehrheit beschlossen werden, während einzelne Regierungen die Anwendung auf das eigene Land durch ein formelles Opt-out ausschließen können. Die Initiatoren eines Gesetzes – zu denen neben der Kommission auch nationale Regierungen und Fraktionen des Europäischen Parlaments gehören sollten – hätten dann die Wahl zwischen diesen beiden Verfahrenswegen. Die Aussicht auf majoritäre Entscheidungen würde nicht nur die Handlungsfähigkeit der europäischen Gesetzgebung steigern, sondern auch die politische Mobilisierung für europäische Initiativen begünstigen, die heute sofort als aussichtslos gelten würden. (...)

© Martin Höpner, Fritz Scharpf, Wolfgang Streeck: »Europa braucht die Nation«, 2. 10. 2016, Die ZEIT