

Makroskop

Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft.

Europa ja, aber welches?

Martin Höpner · Dienstag den 23. August 2016

Die europäische Politik krankt nicht zuvörderst an einem zu schwachen Parlament, sondern an dem Mangel an europäischem Bewusstsein, an dem Fehlen europäischer Parteien, an der Nichtexistenz europäischer Medien und an einer „Über-Konstitutionalisierung“.

Der aussichtsreichste Anwärter für das politische Buch des Jahres 2016 stammt von einem der renommiertesten deutschen Verfassungsjuristen: Dieter Grimm, emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Humboldt-Universität Berlin und der Yale Law School sowie Richter am Bundesverfassungsgericht von 1987 bis 1999, hat mit „Europa ja - aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie“ (C.H. Beck, München 2016) eine faszinierende Zusammenstellung jüngerer Essays vorgelegt, der man nur größtmögliche Verbreitung wünschen kann.

Europäische Entscheidungen von hohem Gewicht, so Grimm, werden in aller Regel in einem depolitisierten Modus getroffen. Denn die exekutiven und judikativen Institutionen der Europäischen Union (EU) haben sich von den demokratischen Prozessen sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Ebene der EU abgekoppelt und verselbstständigt. Diese Abkopplung, so Grimm, vollzog sich schleichend über mehrere Jahrzehnte der europäischen Integration, während derer die Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH) die europäischen Verträge zu einer Quasi-Verfassung umdeuteten, ihre Bestandteile immer extensiver interpretierten und gegen mitgliedstaatliche Regeln und Praktiken in Stellung brachten.

Im Ergebnis kommt europäische Politik nicht, wie man eigentlich denken sollte, als demokratische Auswahl aus politischen Entscheidungsalternativen daher, sondern als Verfassungsvollzug. Den Unmut über europäische Entscheidungen können die Bürgerinnen und Bürger aber nur bei ihren jeweiligen nationalen Regierungen abladen, die von Möglichkeiten der Steuerung des Verfassungsvollzugs ihrerseits weitgehend abgeschnitten sind. Hierin, nicht etwa in unterentwickelten Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments bei der Aushandlung europäischer Gesetze, erkennt Grimm den Kern des europäischen Demokratiedefizits. Die mitgliedstaatlichen Demokratien sehen sich einem Prozess schleichender Aushöhlung ausgesetzt.

Neben die Demokratie, so Grimm, gesellt sich ein zweiter Verlierer der Über-Konstitutionalisierung der EU: der regulierte Kapitalismus. Denn ein Großteil des europäischen Verfassungsvollzugs erfolgt im Namen der europäischen Grundfreiheiten (das sind die Rechte auf freie Bewegung auf den Märkten für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit) und mit dem Ziel der Binnenmarktvertiefung. Das schneidet tief die Wirtschafts- und Sozialsysteme der Mitgliedstaaten. Der eigentümliche europäische Politikmodus engt also nicht nur demokratische Spielräume ein, sondern gibt zudem eine politische Richtung vor. Er steht den Institutionen der sozialen Marktwirtschaft feindlich gegenüber und begünstigt die Durchsetzung von Liberalisierungspolitik.

Das europäische Demokratiedefizit, so folgert Grimm im Einklang mit einem Großteil der Literatur, ist groß. Geht es aber um Auswege, widerspricht Grimm dem Mainstream der Europadiskussion vehement. Die meisten Reformvorschläge laufen auf eine Vollparlamentarisierung des politischen Systems der EU hinaus. Kaum etwas, so der Autor, wäre falscher und gefährlicher als das. Denn derzeit zehrt die EU vor allem von der Legitimation, die die Bürgerinnen und Bürger ihren Mitgliedstaaten entgegenbringen. Die Parlamentarisierung würde den Rat in die Rolle einer zweiten Kammer des Europäischen Parlaments (EP) drängen und den Legitimationskanal, der über die mitgliedstaatlichen Demokratien in die europäische Politik fließt, erheblich verengen. Für die Eigenlegitimation der europäischen Politik wäre durch die Störung der Fremdlegitimation aber nichts gewonnen. Denn die europäische Politik krankt nicht zuvörderst an einem zu schwachen EP, sondern an dem Mangel an europäischem Bewusstsein, an dem Fehlen europäischer Parteien, an der Nichtexistenz europäischer Medien - und eben an der Über-Konstitutionalisierung. Man kann, warnt Grimm, nicht einfach beschließen, eine europäische Demokratie zu sein. Am Ende der Vollparlamentarisierung der EU, so der Autor, würde nicht mehr, sondern weniger demokratische Legitimation stehen, und ihre Distanz zu den Bürgerinnen und Bürgern wäre am Ende größer als zuvor.

Was also will Grimm? Natürlich wünscht er sich, dass das EP näher an sein Publikum rückt, etwa durch ein einheitliches europäisches Wahlrecht. Gleichwohl warnt Grimm vor falschen Hoffnungen. Denn so lange es keine europäischen Parteien gibt, kann auch die Europäisierung der Wahlen die demokratische Eigenlegitimation der EU nicht entscheidend stärken. Für aussichtsreich hält Grimm vielmehr einen anderen Weg der Demokratisierung: die Ent-Konstitutionalisierung. Der Verfassungsvollzug, so Grimm, muss sich auf die Sicherung der basalen Ziele, Organe, Kompetenzen und Verfahren der EU beschränken. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich vor allem im EU-Vertrag (EUV), den Grimm im Status des Primärrechts belassen möchte. Alles hingegen, was im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) steht - inklusive der Grundfreiheiten! - möchte Grimm auf einfaches Sekundärrecht hinabstufen. Die expansive Ausdeutung der europäischen Grundfreiheiten durch den EuGH wäre dann nur noch Gesetzesinterpretation und könnte durch den europäischen Gesetzgeber gegebenenfalls korrigiert werden. Erstmals hätte die europäische Politik dann die Möglichkeit, das eigenwillige europäische Höchstgericht bei Bedarf demokratisch „umzuprogrammieren“.

Grimms Klarstellungen und Vorschläge haben Gewicht und verweisen vieles von dem, was derzeit über die Demokratisierbarkeit des politischen Systems der EU gesprochen

und geschrieben wird, in den Schatten. Besonders beeindruckend ist die Griffigkeit seines zentralen Reformvorschlags, die Überführung des AEUV samt Grundfreiheiten in den Status des einfachen europäischen Gesetzesrechts. Ein paar Anschlussüberlegungen seien an dieser Stelle erwähnt. Für die europäische Politik wäre durch die demokratische Korrigierbarkeit von EuGH-Entscheidungen einiges gewonnen, für die demokratischen Prozesse auf Ebene der Mitgliedstaaten aber zunächst einmal wenig. Denn das europäische Sekundärrecht bricht nationales Recht (einschließlich des nationalen Verfassungsrechts) ebenso gnadenlos wie das europäische Primärrecht. Weiterhin müssten die Mitgliedstaaten illegitime Übergriffe des EuGH auf ihre Rechtsbestände hinnehmen und wären auf die europäischen Organe angewiesen, um sich gegen diese zu wehren.

Eine gegenständlich formulierte Aufteilung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten, die Grimm in Ergänzung zur Ent-Konstitutionalisierung des AEUV vorschlägt und die auch Übergriffe im Namen europäisch geschützter Individualrechte effektiv abwehren soll, würde da schon deutlich mehr bringen - allerdings nicht, wenn wir uns, was häufig der Fall ist, in der konkurrierenden Gesetzgebung bewegen, in jenem Bereich also, in dem sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU Gesetze erlassen dürfen. Aber auch und gerade hier haben die EU-Mitglieder einen berechtigten Anspruch auf Autonomieschutz. Denn auch wenn die Mitgliedstaaten eine Materie in den Bereich der geteilten Zuständigkeit verweisen, auf den Erlass europäischer Gesetze aber im Geiste der Subsidiarität verzichten, darf es keinen Freibrief für liberalisierende Eingriffe des EuGH geben.

Meine These wäre daher, dass die dringend notwendige Ent-Konstitutionalisierung der EU auf drei Pfeilern ruhen müsste: erstens, auf der Umwandlung ausgewählter Vertragsteile in Sekundärrecht (es sei dahingestellt, ob sich die Trennlinie exakt zwischen EUV und AEUV ziehen lässt oder ob vielmehr separate Bestandteile aus beiden Verträgen aus dem Primärrecht „herausoperiert“ werden müssten); zweitens, auf der Verankerung einer gegenständlich formulierten Kompetenzaufteilung (ebenfalls im Einklang mit Grimm); und drittens, unbeschadet ihres dann entstandenen Charakters als einfaches Gesetzesrecht, auf einer Reformulierung der Grundfreiheiten mit dem Ziel, sie weniger destruktiv auf die demokratischen Prozesse der Mitgliedstaaten ausstrahlen zu lassen.

Diese Reformulierung müsste die Grundfreiheiten auf den Zweck zurückführen, den sie vor ihrer in den siebziger Jahren einsetzenden und von Kommission und EuGH vollzogenen Umdeutung in Beschränkungsverbote hatten. Die Grundfreiheiten würden dann einen einklagbaren transnationalen Zugang zu den Märkten anderer EU-Mitglieder garantieren, ihren Charakter als darüber hinausgehende Liberalisierungsgebote aber einbüßen. Ein schockartiger Schwall an Rechtsunsicherheit der Marktteilnehmer wäre im Zuge einer solchen Reform m.E. nicht zu erwarten, da die EuGH-Rechtsprechung ja in aller Regel Aufnahme in das nationale Recht gefunden hat, das vorher wie nachher Bestand hätte. Der mitgliedstaatliche Gesetzgeber wäre aber nunmehr legitimiert, das entsprechende Recht zu ändern, soweit er demokratische Mehrheiten dafür organisieren kann. Gegenüber dem Status Quo wäre das ein enormer Demokratisierungsschritt.

Allgemein faszinieren Grimms Belesenheit quer durch die sozialwissenschaftlichen

Disziplinen und seine Fähigkeit, die gewonnenen Einsichten für die eigene Disziplin, das Staatsrecht, nutzbar zu machen. „Europa ja - aber welches?“ hat nicht nur das Potenzial, Spuren in unterschiedlichsten Diskussionszusammenhängen zu hinterlassen, sondern auch, diese zueinander sprechen zu lassen. Der Band fächert ein Forschungsprogramm auf, das sich nur interdisziplinär bearbeiten lässt. Der Stand der vor-konstitutionellen Voraussetzungen demokratischer Prozesse auf europäischer Ebene etwa, zu denen zuvörderst die Wahrscheinlichkeit der Entstehung eines europäischen Parteiensystems zählt, wird sich nur unter Mitarbeit der Politologen klären lassen. Ebenso braucht die Zusammenarbeit mit Makroökonomern, wer verstehen will, warum von der Währungsunion ein Schub technokratischen europäischen Regierens ausgeht, der hinsichtlich seiner demokratieschädlichen Wirkungen hinter den von Grimm analysierten Problemen der Über-Konstitutionalisierung der EU nicht zurückbleibt. Die spannendsten und relevantesten Debatten finden derzeit an genau solchen Schnittstellen zwischen den Disziplinen statt. Ein Ort solcher Schnittstellen-Zusammenarbeit und der Vermittlung ihrer Früchte in die Praxis ist Makroskop.