

## Vom Sinn und Nutzen der EU

Eine zentrale Aufgabe besteht nun darin, entweder zu erklären, warum wir eine europäische Regel brauchen – oder sie abzuschaffen. Von Sven Simon

Die Europäische Union ist dabei, das Vertrauen ihrer Bürger zu verlieren. Viele Menschen in Europa erkennen die Bedeutung des größten Friedensprojekts der Nachkriegsgeschichte und die Notwendigkeit der gemeinsamen Interessenvertretung nicht mehr. Das passiert ausgerechnet in einer historischen Situation, in der sich die Machtverhältnisse in der Welt verschieben und unterschiedliche Wirtschafts- und Wertesysteme in Wettbewerb miteinander geraten. In einem Moment, in dem die EU erste Auflösungserscheinungen zeigt, überwunden geglaubte Nationalcharaktere wieder sichtbar werden und die Friedensgemeinschaft aufs Äußerste herausgefordert ist, erscheint es zwingend, den bevorstehenden Europawahlkampf anders zu führen, als es in der Vergangenheit der Fall war: weniger verzagt, selbstbewusster, mit politischen Kontroversen und der klaren Erkenntnis, dass die EU die derzeit einzig realistische Größe ist, um den globalen Herausforderungen zu begegnen. Die Leitfragen lauten: Erstens, wie überzeugen wir die Menschen wieder von der europäischen Idee der Friedenssicherung und von der Notwendigkeit der gemeinsamen Interessenvertretung? Zweitens, mit welchen Kompetenzen und Institutionen müssen wir die EU ausstatten, damit die Europäer die globalen Herausforderungen mitgestalten und ihr Wertesystem erhalten können? Und drittens, wie gehen wir mit dem Defizit demokratischer Legitimation auf supranationaler Ebene um, das immer deutlicher zu der Schicksalsfrage der europäischen Integration wird?

Um mit der letzten Frage zu beginnen: Wir dürfen uns der Illusion nicht länger hingeben, das gewünschte demokratische Legitimationsniveau auf überstaatlicher Ebene werde durch weitere Kompetenzen für das Europäische Parlament erreicht. Die Reformen der letzten Jahre haben zwar zu seiner Stärkung beigetragen, aber nur bedingt zu mehr demokratischer Legitimation geführt. Das von den Bürgern wahrgenommene Demokratiedefizit hat andere Ursachen: Die EU leidet an einer starken Fragmentierung des politischen Diskurses. Die meinungsbildenden Parteien agieren überwiegend auf nationaler Ebene, sie führen Wahlkämpfe weitgehend eigenständig und mit nationalen Themen. Hinzu kommt, dass die Rückbindung an den Wählerwillen berechtigterweise als unzureichend wahrgenommen wird. Dieses Problem könnte durch Information und Aufklärung zumindest verringert werden.

Schwieriger gestaltet sich der Umgang mit einem Kernproblem demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene: dem für eine Demokratie konstitutiven Wechsel von Mehrheit und Minderheit. Die meisten Menschen akzeptieren die Herrschaftsform der Demokratie, weil die Minderheit von heute erwartet, morgen die Mehrheit bilden zu können und Einfluss auf die Geschicke des Gemeinwesens zu haben. In diesem Sinne wirkt das Europäische Parlament, anders als ein nationales Parlament, nicht als Mittler zwischen den Unionsbürgern und den europäischen Organen. Es gibt keine die Regierung tragende Mehrheit, die abgewählt werden kann. Deshalb haben viele

Bürgerinnen und Bürger nach einer Europawahl den Eindruck, alles laufe weiter wie zuvor.

Schließlich ist es auf europäischer Ebene wesentlich schwieriger als auf nationaler Ebene, einen Rechtsakt aufgrund einer politischen Weichenstellung zu ändern oder gar zurückzunehmen. Viele Regelungen, die in der tagespolitischen Diskussion in den Mitgliedstaaten auf Unverständnis stoßen und zur Verärgerung führen, ergeben sich unmittelbar aus den Verträgen und der Rechtsprechung des EuGH. Was auf „Verfassungsebene“ geregelt ist, entzieht sich zwar nicht gänzlich der politischen Regelung, aber jedenfalls ist die Veränderbarkeit erheblich erschwert. Auch der Ausgang von Wahlen hat hier nahezu keinen Einfluss.

Alle diese Probleme werden sich auf absehbare Zeit in einem supranationalen System nicht lösen lassen. Gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen, wird das demokratische Defizit europäischer Hoheitsgewalt bestehen bleiben. Grenzen der Integration setzt es auf supranationaler Ebene nicht so sehr in substanziiell-kompetenzieller Hinsicht als vielmehr mit Blick auf die Tragfähigkeit demokratischer Rückbindungsmechanismen. Dies könnte über die Beteiligung nationaler und gegebenenfalls sogar regionaler Parlamente im europäischen Gesetzgebungsprozess vielleicht verbessert werden. Letztlich kommt man aber um die Erkenntnis nicht umhin, dass die supranationale Ebene nie das gleiche demokratische Legitimationsniveau erreichen wird, wie es auf nationaler Ebene besteht.

Diese Erkenntnis ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, sie wurde aber im Grundgesetz einer Lösung zugeführt. Die deutsche Verfassung gibt zwar vor, dass die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union (nur) mitwirkt, solange sie „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“. Der Clou der in Art. 23 Abs. 1 GG vorgesehenen Integrationsermächtigungen liegt aber darin, dass die dort verlangten demokratischen Grundsätze, denen die EU verpflichtet sein muss, gerade nicht eins zu eins von den Anforderungen an das Demokratieprinzip auf nationaler Ebene übertragen werden müssen. Aus der Erkenntnis, dass die demokratische Legitimation einer nichtstaatlichen Ordnung anders, meist niedriger, ausgestaltet ist als in einem Staat, ergibt sich jedoch die Notwendigkeit, die supranationale Ebene nur mit den Kompetenzen auszustatten, die sie benötigt, um ihren Mehrwert (Frieden erhalten und globale Herausforderungen gestalten) entfalten zu können.

Dies führt zu der zweiten Frage, mit welchen Kompetenzen und Institutionen die EU ausgestattet sein muss. Die Frage ist seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft immer wieder gestellt, bislang aber nicht überzeugend beantwortet worden. Vielen erscheint die EU heute als bürokratisches Monster, das sich auch in den noch so kleinsten Regelungsbereich hineingedrängt hat. Dabei stimmt weder der Mythos, nach dem rund 80 Prozent der innerstaatlichen Gesetzgebung europarechtlich determiniert sei. (Durchaus kritische Studien gehen von einer Größenordnung zwischen 6 und 14 Prozent aus.) Noch ist die gebetsmühlenartig wiederholte Forderung erfolgversprechend, Kompetenzen auf die mitgliedstaatliche Ebene zurückzuholen.

Die von der britischen Regierung vor dem Austrittsreferendum in Auftrag gegebene umfassende Überprüfung der Kompetenzverteilung zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU hat ebenso wenig zurück zu übertragende Kompetenzen benannt wie die niederländische Liste von Aktionspunkten zur „Prüfung der europäischen Gesetzgebung auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“. Letztere enthält zwar zahlreiche Änderungsvorschläge in der Politik der Europäischen Kommission, an den Agenturen oder bei bestimmten sekundärrechtlichen Regelungen, aber sie spricht auch nach intensiver Befassung nicht von einer Änderung der Verträge.

Die meisten Regelungen, angefangen vom Krümmungsgrad der Gurke über den Stromverbrauch von Kaffeemaschinen und Staubsaugern lassen sich mit dem Binnenmarkt erklären. Wenn wir bis 2020 ein Fünftel mehr Energieeffizienz erreichen und gleichzeitig den Binnenmarkt vollenden wollen, brauchen wir einheitliche Standards in Europa. Der Binnenmarkt würde nicht mehr so funktionieren, wie er es tut, wenn wir einheitliche Standards haben, und die weltweiten Standards würden aufgrund der verringerten Marktmacht weitaus weniger von Europa bestimmt. Wahr ist aber, dass wir eine breite Diskussion über den Binnenmarkt brauchen, weil viele Menschen zunehmend skeptisch sind. Entweder, weil ihnen keiner erklärt, warum wir europaweit einheitliche Regeln brauchen, oder weil manche Regel wirklich Unsinn ist. Die Aufgabe besteht nun darin, entweder zu erklären, warum wir eine europäische Regel brauchen oder sie abzuschaffen. Das ist anstrengend, weil auf europäischer Ebene nicht nur die Veränderung von Primärrecht schwierig ist, sondern auch existierendes Sekundärrecht schwerer zu ändern ist, als wir es vom nationalen Gesetzgebungsprozess gewohnt sind. Es führt aber kein Weg daran vorbei.

Eine qualitative Betrachtung zeigt allerdings, dass sehr wesentliche Gesetzgebungskompetenzen nach dem Vertrag von Lissabon auf nationaler Ebene verblieben sind. Dazu gehören die Wirtschafts- und Konjunkturpolitik, die Finanz- und Haushaltspolitik, in der es durch Fiskalpakt und „Six-Pack“ lediglich zu ersten zaghaften Versuchen einer supranationalen Kontrolle gekommen ist, sowie die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Fragen der sozialen Sicherheit, insbesondere die Reform der Renten- sowie der Kranken- und Pflegeversicherungssysteme; die Verteidigung, der Schutz der nationalen Sicherheit sowie die innere Sicherheit; die Kultur- und Bildungspolitik, Rundfunk und Medienpolitik sowie die Hochschulpolitik. Es sollte in zukünftigen Diskussionen deshalb nicht um die Frage gehen, welche Kompetenzen auf die nationale Ebene zurück zu übertragen sind, sondern viel mehr um die Veränderung von Sekundärrecht (Richtlinien und Verordnungen), die Erleichterung von (Ent-)Notifizierungsverfahren, allgemeine Politiken der Kommission in den in den Mitgliedstaaten umstrittenen Fragen sowie die bessere Erkennbarkeit der existierenden Kompetenzverteilung.

Anstatt die Schaffung eines Haushalts für die Eurozone ohne klare Ziele zu fordern, sollten Politikfelder identifiziert werden, die auf europäischer Ebene besser erledigt werden können. Dazu gehören etwa die Sicherung der EU-Außengrenzen, die Migrationspolitik, Bereiche der Verteidigungspolitik und der Terrorismusbekämpfung sowie der Energieautonomie und Telekommunikation, außerdem die Vollendung des digitalen Binnenmarktes und die wirkungsvolle Bekämpfung von Steuervermeidungsstrategien. Ein auf wenige klar erkennbare Themen konkretisierter Haushalt für die Eurozone könnte dabei helfen, ein europäisches Gemeinwesen

aufzubauen, das die langfristige Tragfähigkeit des Euros zumindest absichert. Er könnte das Zusammenleben in der Union verbessern, Schutz vor äußeren Bedrohungen bieten und so zur Bildung einer gemeinsamen Identität beitragen. Europäische Kooperation führt dann auch nicht zu einem Verlust von nationalen Identitäten oder regionalen Alleinstellungen, im Gegenteil: durch Supranationalisierung lassen sich bei der vorgeschlagenen Vorgehensweise politische Handlungsspielräume überhaupt erst zurückgewinnen, und der Mehrwert der Europäischen Union wird konkret sichtbar.

Wenn dies gelingt, wird auch die Beantwortung der dritten Frage gelingen und die Bürger Europas den Sinn erkennen und im besten Fall den Nutzen der Europäischen Union verinnerlichen. Dazu bedarf es neben den inhaltlichen Fortschritten, die zu erkennbaren Erfolgen führen, vor allem einer Professionalisierung der Kommunikation der Erfolge. Dazu hat die Neuaufgabe der schwarz-grünen Koalition in Hessen in ihrem Koalitionsvertrag einen – bislang weitgehend unbemerkten – Vorschlag gemacht, der uneingeschränkt zu begrüßen ist. Neben dem sehr klaren Bekenntnis zum „größten Friedens- und Freiheitsprojekt der Menschheitsgeschichte“ und dem Hinweis, dass bei der Landtagswahl „82,4 Prozent der Hessinnen und Hessen der Aufnahme des Bekenntnisses zu einem geeinten Europa in die hessische Verfassung“ zugestimmt haben, plant die Koalition eine „Frankfurter Europakonferenz“ zu etablieren. Das wäre ein solcher Rahmen, der dazu beitragen könnte, die Erfolge der europäischen Einigungsgeschichte sichtbarer zu machen und über konkrete Zukunftsszenarien mit breiter Beteiligung der Öffentlichkeit zu diskutieren.

Die zunehmenden Erfolge von populistischen und antieuropäischen Parteien lassen vermuten, dass ein großer Teil der Bevölkerung von der europäischen Idee nicht mehr überzeugt ist. Wir verdanken dem europäischen Einigungsprojekt die längste Friedensperiode unserer Geschichte und auch den größten Wohlstand, den wir je hatten. Frieden, Freiheit und Wohlstand unter erschwerten Bedingungen der globalisierten Welt zu erhalten, darin liegt die große Verantwortung der zukünftigen Europapolitik.

Professor Dr. Sven Simon ist Inhaber des Lehrstuhls für Völkerrecht und Europarecht mit öffentlichem Recht an der Philipps-Universität Marburg.