EUROPÄISCHE INTEGRATION 18.04.2016 | Emanuel Richter

Alle Staatsgewalt ging vom Volke aus

In Zeiten der Krise verkommt die EU zu einem undemokratischen System von Großmächten.

Das öffentliche Ansehen der Europäischen Union befindet sich im Sinkflug. Verantwortlich dafür scheint eine unglückliche Anhäufung politischer Probleme zu sein, die in kaum zu bewältigender Dichte auf uns Europäer niederprasseln und die Lösungskapazität des europäischen Einigungswerks überfordern: globale Finanzkrise, europäische Währungskrise, eine Flüchtlingskrise riesigen Ausmaßes und schließlich der drohende Austritt Großbritanniens aus der Union. Damit nicht genug, wird dieses Untergangsszenario begleitet von den Wahlerfolgen rechtspopulistischer Bewegungen, die nichts von Europa halten, die den Binnenmarkt als genauso verfehlt einschätzen wie den Euro und die eine Politik der nationalen Abschottung predigen.

Die EU scheint überfordert zu sein. Tatsächlich ist sie gerade einem heftigen Sturm ausgesetzt, der existenzbedrohend ist. Aber nicht nur die Anhäufung einzelner Krisen ist dafür verantwortlich, sondern vielmehr die Art des Umgangs damit. Das supranationale Geschehen ist einem Strukturwandel unterworfen, der einen Bruch mit der ursprünglichen Logik europäischer Integration darstellt und ihr den Todesstoß versetzen könnte. Immer unverhohlener wird das europapolitische Handeln von kleinen Führungsriegen der politischen Exekutive bestimmt und gesteuert, wodurch die politische Bedeutung von Verfassungsdokumenten, Verträgen, Abkommen und Gesetzen dramatisch vermindert wird – zum Schaden der Demokratie.

Die Ausweitung von personalisierter Entscheidungsmacht führt zu einer substanziellen Bedrohung des institutionellen EU-Integrationsgefüges.

Die Verhandlungsmacht von Exekutiven wächst, verselbstständigt sich gegenüber Parlamenten und Öffentlichkeit und bricht immer häufiger die Gesetzesherrschaft, anstatt sich als Form ihrer Ausführung in Position zu bringen. Da aber die Europäische Union als ein Gebilde der Gesetzesherrschaft ins Leben gerufen wurde und bis heute als eine Ansammlung von Verträgen, kodifizierten Vereinbarungen und Rechtsakten politische

Wirksamkeit beansprucht, führt die Ausweitung von personalisierter Entscheidungsmacht zu einer substanziellen Bedrohung des institutionellen Integrationsgefüges.

Vom „Zentralkomitee“ zum „Europäischen Rat“

Die Anfänge dieser Strukturdefekte liegen erstaunlich weit zurück. Bereits in den 1970er Jahren wurden „Kamingespräche“ unter den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten ins Leben gerufen, die dazu dienen sollten, durch informelle Gespräche unter führenden Politikern integrationspolitische Fortschritte in Gang zu setzen. Die unverbrämte Absicht dieser Treffen war, schwerfällige bürokratische Abstimmungsprozesse und Instanzenwege zu umgehen und die richtungsweisenden Entscheidungen in die Spitzengespräche unter den nationalen Exekutiven zu verlagern. Aus diesem sporadischen „Zentralkomitee“ wurde im Jahr 1992 der „Europäische Rat“, der trotz seines eigentlich informellen Charakters – gewissermaßen als Kuckucksei im Nest – institutionellen Eingang in die supranationalen Verträge fand. Mittlerweile gehen alle wegweisenden europapolitischen Entscheidungen ausschließlich aus den Treffen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat hervor. Auf die Führungspersonen richten sich alle Erwartungen, sie sind die verbliebenen Symbole politischer Lagebeherrschung.

Rat versus Verträge

Die Verhandlungsmacht unter den Staatslenkern tritt nun immer häufiger als Gegenspieler zu den bestehenden EU-Verträgen auf. Im Rahmen der globalen Finanz- und Eurokrise missachteten die europäischen Staats- und Regierungschefs beispielsweise gezielt das supranationale Gesetzeswerk: Sie umgingen mit ihren Beschlüssen dessen Nichtbeistands-Klausel, die externe Eingriffe in den Staatshaushalt einzelner Mitgliedstaaten verhindern sollte, und sie schufen zusätzliche Regelungen, wie die verschiedenen Stabilisierungsmechanismen, die als situationsbezogene Vereinbarungen in konkurrierenden Geltungsdrang und inhaltlichen Widerspruch zu den bestehenden EU-Verträgen traten. Bei der versuchten Bewältigung der Flüchtlingskrise wird die

unvermittelte Entwertung der Gesetzesherrschaft noch deutlicher: Das Dublin- und das Schengen-Abkommen, jeweils mühselig ausgehandelte Gesetzeswerke für mehr Integration, verloren ihre Verbindlichkeit zugunsten von tagesaktuell erneuerten Vereinbarungen unter den Staats- und Regierungschefs, die damit auf akute Problemlagen reagieren.

Alle Eingriffe werden mit einem dringenden Handlungserfordernis begründet. Auch der Versuch, den Austritt Großbritanniens aus der EU zu verhindern, vollzieht sich nahezu vollständig in der Gestalt und in der Logik von exekutiven Gipfelgesprächen. In der von Premierminister David Cameron ins Spiel gebrachten Option des Austritts ist geradezu eine biografische Initialisierung exekutiver Machtanmaßung angelegt: Die „Brexit"-Debatte ist nicht nur das Produkt einer europapolitischen Großwetterlage in der britischen Öffentlichkeit, sondern auch Ergebnis eines einstmals persönlichen Wettstreits zweier Politiker um den Vorsitz der Konservativen Partei, der auch das Ticket für die Kandidatur zum Premierminister hervorbringt. Cameron und sein Rivale David Davis konkurrierten auf einem Parteitag 2005 in Blackpool um die überzeugendste Europaskepsis. Cameron ging daraus überraschend als Sieger hervor – mit der Hypothek, dieser Europaskepsis nun kraftvollen politischen Ausdruck verleihen zu müssen. So viel Persönliches steckt mittlerweile hinter der exekutiven Macht.

Gewaltenteilung in Gefahr

Begründet wird diese Ausdehnung exekutiver Handlungsvollmacht mit dem Entscheidungsdruck in Krisenzeiten. Es muss rasch gehandelt und entschieden werden, und das bewerkstelligen kleine Exekutivspitzen besser als debattierende Parlamente. Das scheint auf breite Zustimmung zu stoßen, denn es gibt nur geringen bürgerschaftlichen Widerspruch. Den politischen Entscheidungsprozessen geht dabei allerdings ihre demokratische Verankerung in der Souveränität des Volkes verloren. Denn das Volk ist der symbolische Urheber aller politischen Herrschaft. Es gibt sich selbst eine politische Ordnung, deren Sinnfälligkeit es abschätzen und die es gegebenenfalls revidieren kann. Die ordnenden Strukturen, mit denen sich das Volk selbst bindet, gelangen zunächst einmal in der Herrschaft von Gesetzen zum Ausdruck, in einem ausformulierten, damit verbindlichen und öffentlich kontrollierbaren Regelwerk, das aus parlamentarischen Prozessen hervorgeht.

In persönlichen Absprachen „erfinden" die

Die Exekutive ist eigentlich nur die „ausführende Gewalt" dieses Arrangements. Deshalb wählt man politische Repräsentanten

Staatslenker jene Regeln, die sie eigentlich nur anwenden sollen.

nur auf begrenzte Zeit: Man misstraut der politischen Verselbstständigung der Amtsträger. Die gegenwärtig zu beobachtende Machtentfaltung der Exekutivspitzen entfernt sich bedenklich weit von dieser Idee der Volkssouveränität. Die Handlungsvollmacht von mächtigen politischen Führungspersonen kommt ja gerade darin zum Ausdruck, dass sie individuell geprägte Verhandlungspositionen durchsetzen können, dass sie spontan und jenseits parlamentarischer Verfügungsgewalt imstande sind, Ordnungen zu verwerfen und Gesetzesänderungen einzuleiten. In persönlichen Absprachen „erfinden" die Staatslenker jene Regeln, die sie eigentlich nur anwenden sollen.

Das könnte man nur dann hinnehmen, wenn die EU nicht immer wieder zum Ersatz für eine unzulängliche nationalstaatliche Herrschaftsordnung stilisiert und mit politischen Erwartungen überfrachtet würde. Eine supranationale Gesetzesherrschaft wie bei Nationalstaaten ist aber weder erreichbar noch wünschenswert. Unerreichbar ist sie, weil die EU eine kritische Größe überschreitet. Der Nutzen einer derart weiträumigen, uniformen Gesetzesherrschaft ist hoffnungslos überschätzt worden. Es ist nicht möglich, mit einem rechtlichen Regelwerk auf einem ganzen Kontinent ökonomische, politische und soziale Homogenität herzustellen. Die Gesetzesherrschaft des einheitlichen Binnenmarkts verliert sich in detailversessener Regelungswut und verfehlt obendrein ihr Ziel: Sie schafft das wirtschaftliche Gefälle in Europa nicht ab, sondern schreibt es fort. Aus demokratischer Sicht ist damit die europäische Gesetzesherrschaft auch unerwünscht. Die Bürger Europas vermögen sich nicht als ein Volk zu erkennen, das sich seine eigene, sinnvolle politische Ordnung gibt. Sie erkennen sich eher als Adressaten und – nur noch in privilegierten Regionen – als Nutznießer eines Regelwerks, dessen Funktionsabläufe entweder von überbordenden Vorschriftskatalogen oder von handlungsmächtigen Eliten gesteuert werden. Das erklärt auch, warum es mit der Bürgernähe und der Demokratisierung der EU nicht klappt.

Bündnissystem von Großmächten

Die stimmige Konsequenz wäre es, europäische Gesetzesherrschaft abzubauen und das Ziel der Staatswerdung Europas zu verabschieden,

anstatt sie in immer neuen, vergeblichen Anläufen anzupeilen. Unter Berufung auf das Subsidiaritäts-Prinzip sind entsprechende Prozesse ja bereits in Gang. Langfristig ist die EU also nur als ein mehrfach gestuftes System der Zusammenarbeit in drängenden Politikfeldern vorstellbar, das nicht die falsche Erwartung eines vom Volk geschaffenen und identitätspolitisch ausgefüllten Superstaats weckt, sondern sich auf die Problemlösung im Kreise sehr heterogener Nationalstaaten beschränkt. Die europäische Einigung nähert sich unter dem Einfluss der jüngsten Krisen ganz offenkundig diesem Modell eines Bündnissystems von Großmächten an, in denen der Gestaltungsspielraum von Führungspersonen das politische Geschehen bestimmt, während sich die supranationale Gesetzesherrschaft auf die Garantie von Mindeststandards beschränkt. Wenn ein solches System die friedensstiftende Bereitschaft zur Zusammenarbeit in Europa erhält, ist das mehr wert als das Ziel eines einheitlichen Binnenmarkts, der unter dem innereuropäischen Wettbewerbsdruck das Leistungsgefälle verschärft. Ein solches Europa wäre keine demokratische Errungenschaft und hielte keine bürgerschaftlichen Identitätsangebote bereit – aber es schürte eben auch keine demokratischen Illusionen, die dem Volk einen politischen Gestaltungsraum vorgaukeln, wo es sich um die Zone eines elitengesteuerten Krisenmanagements handelt.

Wer substanzielle demokratische Erwartungen an die EU richten und sie politisch zur Geltung bringen will, muss sich diese Blockaden erst einmal vor Augen führen, um eine neue, gegenläufige demokratische Dynamik auf den Weg zu bringen.



Emanuel Richter
Aachen

Emanuel Richter ist nach Lehr- und Forschungstätigkeit in den USA seit 2000 Professor für Politikwissenschaft an der RWTH Aachen. Seine Forschungs-schwerpunkte sind Demokratietheorie, europäische Integration und politische Systeme.

6 LESERBRIEFE

Heinz Köberl schrieb am 19.04.2016

Ein glänzender Artikel, Herr Richter. Ihre Lösungsvorschläge im letzten Absatz waren und sind zusammen schlicht die einzige Möglichkeit, die im Grunde gute europäische Idee noch zu retten. Ich sehe mich als bestes Beispiel. 1994 war ich für den EU-Beitritt Österreichs und sehe mich heute noch als "Europäer",trotz des föderalisierten Staatenmodells als meinen Favoriten.
Diese EU, explizit das Brüssel-Modell nähert sich in seiner Bestimmung seinem Ende. Man kann z.B. gerade im Paradebeispiel Flüchtlingskrise mit Verlaub behaupten, dass alle EU-Institutionen kolossal gescheitert sind. Vor allem ideologisch. Mehr noch: Sie sind völlig unfähig.
"Die EU wird 2005-2010 ins Endstadium erweitert und 2020 untergehen." Sagte mein Vater. 1980.
Beruf: Landwirt mit 2 verschiedenen Tageszeitungen.

Ernst Martin Walsken schrieb am 19.04.2016

Na, der Text ist sehr gut begründet, führt aber in der Konsequenz zu einer Rückabwickelung aller Institutionen und Vertragswerke, einschließlich Parlament und der institutionellen Abkommen. Ich denke nicht, dass dies von der Bevölkerung gewollt ist und dies ist auch keine Antwort auf die globalen Herausforderungen, denen Europa ausgesetzt ist. Eher geht es doch darum, die Legitimation der Gemeinschaftsinstititionen zu stärken. Gleichzeitig die Gedanken der Selbstbestimmung und regionalen Autorität und der gegenseitigen Unterstützung in schwierigen Zeiten zu sichern. Ich kann mir schlichtweg eine (bzw. dann viele nationale) Antworten auf Finanzkrise, Flüchtlingskrise etc. nicht vorstellen. Allerdings sollte man von Illusionen Abstand nehmen: Wirtschaftskraft ist immer regional differenziert.

---

mjh schrieb am 19.04.2016

Die europäische Idee ist und bleibt gut. Jedoch meine ich, man glaubt in Teilen Brüssels immer noch an die sich selbst verwirklichende Prophezeiung, während einer anderer Teil sich bereits mit dem monetären und moralischen Ausverkauf befasst. Keiner möchte beim

Zusammenbruch dieses Jahrmarktes mit heruntergelassener Hose erwischt werden. Und so entsteht ein unsichtbarer Pakt aller beteiligten Parteien, die in einem Erweiterungswahn eine sinnvolle Konsolidierung des Europas von vor 20 Jahren beerdigt und zugunsten (möglicherweise kapitalistischer Interessen) für die Gewinnung neuer Mitgliedsländer als Pool für billige Arbeitskräfte und Absatzmärkte sich einsetzt. Hiermit setzen die Beteiligten wissentlich 70 Jahre Frieden aufs Spiel. Nationale Parlamente müssen diesem Tun ein Ende setzen.

Dobbelstein schrieb am 19.04.2016

Eine glänzende Analyse, aber mit einer falschen Schlußfolgerung in den letzten beiden Absätzen. Richtige Schlußfolgerung muß doch sein, die Gesetzesherrschaft wieder herzustellen, und zwar durch Fortentwicklung der EU zu einem richtigen europäischen Bundesstaat. Dieser muß angesichts der Vielfalt der Mitgliedsstaaten durch das Subsidiaritätsprinzip und weitgehende Dezentralisierung gekennzeichnet sein. Allerdings stellt die Einführung des europäischen Bundesstaates einen so tiefgreifenden integrationspolitischen Einschnitt dar, daß

sie nur durch einen gemeinsamen Akt der Verfassungsgebung aller Völker der EU-Mitgliedsstaaten erfolgen darf. Dieser Akt wäre ein verbindliches Referendum in allen Mitgliedsstaaten. Die zustimmenden Völker wären das schnelle, die anderen das langsame Europa.

Heinrich Triebstein schrieb am 20.04.2016

Der Autor kritisiert den Rat. Er beklagt den zu geringen Einfluss des Europäischen Parlaments. Er sagt kein Wort zur Kommission. Sie als Exekutive wirkt als Agentur der weltweit agierenden Konzerne. Frau Nulands Wort "Fuck the EU" lässt erkennen, warum die Nationalstaaten das Übergewicht haben. Eine einige Europäische Union, die ihre wirtschaftliche Kraft in politische Stärke umsetzte, würde von unseren transatlantischen Freunden als Bedrohung betrachtet. Ist es ein Zufall, dass die "willigen Helfer" von 2003, als es gegen den "neuen Hitler" in Bagdad ging, der vorher acht Jahre Krieg für den Westen gegen den Iran geführt hatte, sich heute der Aufnahme von Flüchtlingen verweigern, die durch Bombardements ehemaliger und heutiger Kolonialmächte aus ihrer Heimat vertrieben werden?

Vadim schrieb am 30.04.2016

»Alle Staatsgewalt ging vom Volke aus«

War das jemals real?
Ist es nicht viel mehr so, dass das Volk von Oben regiert wird?
Am Anfang hat sich der Stärkste Krieger über den Clan gestellt, dann baute Er eine Gefolgschaft auf, eroberte und unterwarf andere Clans.. bis daraus unterworfene Völker entstanden.
Jetzt galt es die Macht zu sichern und das Volk für den König schuften zu lassen. Das Volk war das Eigentum der Erb-Könige.
Fortschritt:
Könige werden heute vom Volk gewählt und abgewählt.
Das nennt man Demokratie: "das Volk regiert".
Dem Volk wird vorgegaukelt, dass es Wählt, Entscheidet und Regiert....
Was ist mit der EU?
Könige haben entschieden einen "neuen König" zu dulden, der über die Spielregeln zwischen den Häusern wachen, Sie aber nicht regieren soll. EU - Zahnloser Tiger.