EUROPÄISCHE INTEGRATION 05.07.2018 | Nils Meyer-Ohlendorf

Lost in Migration

Wo bleibt die Debatte zur Zukunft der Europäischen Union?

Der EU-Gipfel letzte Woche war praktisch eine Ein-Themen-Veranstaltung. Es ging fast ausschließlich um Flüchtlinge. Das Getöse um diese Frage lässt vergessen, dass der Gipfel auch Teil des Prozesses zur Zukunft der EU war. So war die ursprüngliche Planung. Der Gipfel sollte den Prozess zur Zukunft der EU, wie der Europäische Rat ihn 2016 in Bratislava begonnen hatte, voranbringen. Dass es wieder anders kam, ist ein Problem für Europa. Die Monopolstellung des Flüchtlingsthemas erschwert Reformen und schmälert die Fähigkeit der EU, Probleme der Zukunft zu lösen. Das ist schlecht für die EU, ihre Mitgliedstaaten und ihre Bürger.

Normalerweise vermeiden es Verhandler, das umstrittenste Problem in den Mittelpunkt von Verhandlungen zu stellen. Umstrittene Themen werden sinnvollerweise nach hinten gestellt. Bei der Flüchtlingsdiskussion macht es die EU umgekehrt. Flüchtlinge – das umstrittenste und ideologischste Thema der EU - ist zum Ausgangspunkt der eigenen Reformdiskussion geworden. Einige Mitgliedstaaten meinen sogar, dass Reformen der EU erst möglich seien, wenn die EU eine dauerhafte Lösung für ihre Migrationspolitik gefunden hat. Für sie hat Migration Vorrang vor EU-Reformen – und allem anderen. Dies nimmt den Prozess zur Zukunft der EU in Geiselhaft der Flüchtlingsfrage.

Der Prozess zur Zukunft der EU könnte etwa helfen, dass die EU durch Ausweitung von Mehrheitsbeschlüssen effizienter wird.

Des Weiteren lenkt die Monopolstellung des Flüchtlingsthemas von zwei entscheidenden Fragen ab, auf die die EU-Zukunftsdebatte Antworten finden muss: Effizienz und Legitimität. Europas Bürger erwarten zu Recht, dass die EU effizient arbeitet und praktische Probleme löst, aber sie wollen auch, dass die Entscheidungen der EU demokratisch legitimiert sind.

Für eine Gemeinschaft von 28 sehr unterschiedlichen Ländern arbeitet

die EU effizient. Jeden Tag arbeiten die Mitgliedstaaten und EU-Institutionen im Stillen zu vielen Fragen zusammen. Diese Routine ist oft unsichtbar, aber von unschätzbarem Wert. Die EU produziert Kompromisse, sie liefert. Jüngste Beispiele sind wichtige Reformen der EU-Klima- und Energiepolitik. Aber es kann besser gehen. Der Prozess zur Zukunft der EU könnte etwa helfen, dass die EU durch Ausweitung von Mehrheitsbeschlüssen effizienter wird. Mehrheitsentscheidungen sind zwar schon jetzt die Standardform der Entscheidungsfindung, aber es gibt weiterhin zahlreiche Ausnahmen, bei denen Einstimmigkeit erforderlich ist. Häufig behindern diese Ausnahmen Fortschritte in wichtigen Politikfeldern. Mehr Mehrheitsabstimmungen sind beispielsweise in der EU-Außenpolitik dringend notwendig. In einer Zeit, in der der regelbasierte Multilateralismus unter starkem Druck steht, muss die EU Außenpolitik robuster und agiler werden. Die Umweltpolitik, ein weiteres entscheidendes Politikfeld für die Zukunft der EU, würde profitieren, wenn das Einstimmigkeitserfordernis vollständig verschwände. So könnten zum Beispiel EU-Regeln zu Umweltsteuern einfacher eingeführt werden – mit erheblichen Gewinnen für Wettbewerbsgleichheit und Umweltschutz. Sinnvollerweise sieht der Vertrag vor, dass der Europäische Rat in vielen Fällen Einstimmigkeit in qualifizierte Mehrheit überführen kann. Dafür ist ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates erforderlich, aber keine Vertragsänderungen.

Die Legitimität der EU beruht in erster Linie auf zwei Säulen: Dem demokratisch gewählten Europäischen Parlament und dem Rat, der sich aus demokratisch gewählten Regierungen zusammensetzt. Beide Säulen sind für die demokratische Legitimität von EU-Beschlüssen unabdingbar. Denn die EU verabschiedet Regeln, die Vorrang vor nationalem Recht haben und oft unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten. Bisher hat das System gut funktioniert, aber Angriffe auf Demokratie in manchen Mitgliedstaaten stellen es jetzt in Frage. EU-Recht wird illegitim, wenn undemokratische Regierungen Teil des Gesetzgebungsprozesses werden. Wenn Wahlen nicht im Einklang mit internationalem Recht abgehalten werden, wie es die OSZE hinsichtlich der letzten Wahlen in Ungarn festgestellt hat, würde unter anderem die Legitimität der Wahlen zum Europäischen Parlament beschädigt. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil entschieden hat, dass die demokratische Verfasstheit aller Mitgliedstaaten eine Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft Deutschlands ist. Kurz: Demokratieprobleme in den Mitgliedstaaten kontaminieren die Rechtssetzung in der EU und untergraben ihre demokratische Legitimität.

Bisher hat der Prozess zur Zukunft der EU weder eine ernsthafte

Diskussion zur Verbesserung der Entscheidungsprozesse begonnen, noch hat er die zentrale Bedeutung von Angriffen auf Demokratie in Mitgliedsstaaten für die Legitimität der EU thematisiert. *Lost in Migration* wurde es versäumt, diese wesentlichen Fragen in den Mittelpunkt der Reformdebatte zu stellen. Dies muss sich ändern. Der Prozess sollte eine informierte und detaillierte Diskussion über die Ausweitung der Mehrheitsabstimmung beginnen. Zudem sollte der Prozess helfen, die Mechanismen zur Abwehr von Angriffen auf Demokratie robuster zu machen. Dies schließt Konditionalität zwischen EU-Geldern und demokratischer Regierungsführung ein. In diesem Zusammenhang sollte der Prozess zur Zukunft der EU auch unterstreichen, was eh gilt: Die Mitgliedstaaten können Politik in vielen Bereichen freier handeln als oft unterstellt. Sie können liberale oder konservative Agenden zu Themen wie Gender, Abtreibung, Religion oder, ja, Migration umsetzen. Sie dürfen aber nicht gegen die demokratischen Spielregeln verstoßen. Ansonsten fehlt der Europäischen Union die Grundlage.



Nils Meyer-Ohlendorf
Berlin

Dr. Nils Meyer-Ohlendorf ist Leiter des *International and European Governance Program* des *Ecologic Institute* in Berlin. Er ist Mitgründer und Gesellschafter von *Democracy Reporting International*. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Klimaschutz, EU und Demokratie in Europa. Die Ansichten in diesem Beitrag sind die des Autors.