

## Europa hat eine Zukunft

Der Verfassungsrechtler und ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Dieter Grimm ist einer der versiertesten Kenner von rechtlichen und demokratischen Fragen der Europäischen Union. Im Interview mit der TUP benennt er triftige Gründe für das Legitimationsdefizit der EU und skizziert notwendige Maßnahmen auf dem Weg zu einer demokratischen EU.

**Herr Professor Grimm, Sie sprechen davon, dass mit dem Vertrag von Maastricht 1992 der Akzeptanzschwund der EU bei den Bürgerinnen und Bürgern eingesetzt habe. Was war geschehen? Was sind die Gründe? Was hat den Akzeptanzschwund befördert?**

Die Europäische Union (EU) war 1957 als Wirtschaftsunion mit dem Ziel der Errichtung eines gemeinsamen Marktes gegründet worden. Ihre Entwicklung ging im Lauf der Zeit aber weit darüber hinaus. Es blieb nicht beim Abbau von Zollschränken, Einfuhrquoten und protektionistischen Maßnahmen zugunsten der einheimischen Wirtschaft. Auch nationale Vorschriften zum Konsumenten-, Gesundheits-, Arbeitsschutz wurden als Marktzugangshindernisse betrachtet und außer Anwendung gesetzt. Das Verbot staatlicher Beihilfen an Unternehmen, die marktverzerrende Wirkungen hatten, wurde auf Unternehmen erstreckt, die öffentliche Dienstleistungen erbrachten, sodass die Staaten nicht mehr frei entscheiden konnten, was sie dem Markt überlassen und was sie in eigene Regie nehmen wollten. Dieser Prozess ging jedoch in kleinen Schritten vonstatten, vorangetrieben von einem Organ, von dem es am wenigsten zu erwarten gewesen wäre: dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), und blieb so weitgehend unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle von Politik, Medien und Publikum. Die Diskussion um den Maastricht-Vertrag zog den Schleier von dieser Entwicklung weg. Es wurde mit einem Mal offenkundig, in welchem Ausmaß die Staaten bereits Politiksubstanz an Europa verloren hatten. Das Publikum sah sich einem Integrationsgrad gegenüber, zu dem es nie befragt worden war. Maastricht sollte einen neuen Integrationschub einleiten, während der bisherige noch nicht einmal akzeptiert war.

**Sie konstatieren eine Verselbstständigung der exekutiven und judikativen Organe der EU vom Willen der Mitgliedstaaten und benennen das als das eigentliche Demokratieproblem der EU. Wie konnte es zu dieser Verselbstständigung kommen und mit welchen demokratiepolitischen Konsequenzen?**

Das hängt mit der rechtlichen Lage der EU zusammen. Die Rechtsgrundlage der EU sind völkerrechtliche Verträge, die die Mitgliedstaaten geschlossen haben. Der EuGH hat diese Verträge aber in zwei frühen Entscheidungen mit den Wirkungen von Verfassungen versehen. Sie gelten danach in den Mitgliedstaaten unmittelbar und mit Vorrang vor nationalem Recht, auch vor den nationalen Verfassungen. Der große Nutznießer sind die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräften, Kapital). Die Wirtschaftsakteure können sich darauf berufen, wenn sie sich vom nationalen Recht in ihren Aktivitäten behindert fühlen. Ist nationales Recht nicht mit den Verträgen

vereinbar, darf es nicht mehr angewandt werden. Alles hängt dann davon ab, wie der EuGH die Verträge auslegt, und er hat das mit großem Eifer marktfreundlich getan. Auf diese Weise sind tiefe Breschen ins nationale Recht und die nationalen Einrichtungen der Daseinsvorsorge geschlagen worden, ohne dass die Staaten sich dagegen wehren konnten, denn die Rechtsprechung war ja quasi Verfassungsvollzug. Die Mitgliedstaaten hätten das verlorene Terrain nur durch Vertragsänderungen zurückgewinnen können ...

### **... die aber bei dem Einstimmigkeitsprinzip...**

... kaum erreichbar sind. Durch das, was man mittlerweile die Konstitutionalisierung der Verträge nennt, geriet die europäische Integration in die Hände der exekutiven und gerichtlichen Institutionen der Union, also Kommission und EuGH, während die demokratisch legitimierte und verantwortlichen Institutionen ausgeschlossen waren, also Rat und Parlament.

Das volle Ausmaß dieses Vorgangs kann man aber erst erkennen, wenn man sich klar macht, dass die nunmehr konstitutionalisierten Verträge wenig mit einer Verfassung gemein haben. Verfassungen regeln politische Entscheidungen, überlassen aber die politischen Entscheidungen dem demokratischen Prozess. Deswegen sind sie auf verhältnismäßig wenige grundlegende Prinzipien und Organisations- und Verfahrensregeln beschränkt. Die Verträge, die ja nicht als Verfassung gedacht waren, sind dagegen voll von dem, was im Staat gewöhnliches Gesetzesrecht wäre. Es kann dort also jederzeit mit Mehrheit geändert werden – wenn die Präferenzen sich ändern, wenn die Wahlen zu einem Machtwechsel führen, wenn die Politik nicht mit der Rechtsprechung der Gerichte einverstanden ist. In Europa nehmen all diese ihrer Natur nach einfachrechtlichen Regeln am Verfassungsrang teil, und soweit die Verträge in der Interpretation des EuGH reichen, sind die politischen Institutionen aus dem Spiel und bleiben Wahlen folgenlos. Hier hat das europäische Demokratieproblem seine eigentliche Wurzel.

### **War das von den Richtern des EuGH in den 1960er-Jahren so gewollt oder haben sie es gar nicht abgesehen?**

Ich glaube nicht, dass ihnen die demokratischen Kosten ihrer Rechtsprechung bewusst waren. Sie wollten das Vertragsziel gemeinsamer Markt möglichst effektiv verwirklichen, auch gegenüber den Egoisten der Mitgliedstaaten, und interpretierten die Verträge in dieser Absicht sehr extensiv.

### **Wie konnte dieser Sachverhalt den handelnden Politikerinnen und Politikern entgehen?**

Das hat gerade damit zu tun, dass die Integration zu einem erheblichen Teil gerichtlich vorangetrieben wurde. Gerichte entscheiden Einzelfälle, beteiligt sind nur die Parteien des Rechtsstreits, entschieden wird nach rechtlichen Maßstäben, die Entscheidungen werden juristisch begründet. Der Entscheidungsgegenstand scheint unpolitisch zu sein, der Entscheidungsmodus ist unpolitisch. Wenn dann der Entscheidungsgegenstand noch völlig unspektakulär ist, findet er keine Aufmerksamkeit und die Auswirkungen jenseits des Falles werden meist erst spät sichtbar. Im Staat ist das nun nicht so dramatisch, denn die Gerichte können jederzeit

durch Gesetzesänderungen im demokratischen Prozess umprogrammiert werden. In der EU fällt dieses demokratische Korrektiv aus. Grund: die Konstitutionalisierung der Verträge.

**Sind die durch die Entscheide geschaffenen Rahmenbedingungen letztendlich ein Grund dafür, dass sich marktradikale Kräfte spätestens seit den 1980er-Jahren durchsetzen konnten?**

Ein Großteil der Fälle, die den EuGH erreichen, betrifft die Frage, ob nationale Regulierungen mit den wirtschaftlichen Grundfreiheiten und ihrer Ausformulierung in den Verträgen vereinbar sind. In den Augen des EuGH erweisen sich dann viele nationale Regelungen als Hemmnisse für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräften oder Kapital. Aufgrund der Konstitutionalisierung der Verträge genügt für die Vernichtung nationalen Rechts ein Federstrich des EuGH. Die dadurch entstehenden Lücken kann der EuGH aber nicht schließen. Dazu bedarf es europäischer Rechtsetzung, für die die Hürden hoch sind. Das Ergebnis ist die von dem Politologen Fritz Scharpf aufgedeckte Asymmetrie zwischen negativer Integration durch Deregulierung auf nationaler Ebene und positiver Integration durch Reregulierung auf europäischer Ebene. Die Konstitutionalisierung der Verträge im Verein damit, dass sie voll Bestimmungen nicht-verfassungsrechtlicher Art sind, begünstigt also strukturell die Liberalisierung. Insgesamt führt das zu einem Grad an Liberalisierung, den die wenigsten Mitgliedstaaten wollten oder in ihren Verfassungen vorgezeichnet fanden.

**Was ist eigentlich die Grundidee von Verträgen im Gegensatz zu einer Verfassung?**

Völkerrechtliche Verträge regeln typischerweise die Rechte und Pflichten der Staaten untereinander oder mit internationalen Organisationen, betreffen also im Wesentlichen das Außenverhältnis. Verfassungen betreffen das Innenverhältnis im Staat, organisieren den Staat und regeln die Beziehungen zwischen Staat und Bürgern. Durch die Konstitutionalisierung wird die Differenz zwischen völkerrechtlichen Verträgen und Verfassungen porös. Die supranationale Ebene kann unmittelbar auf die innerstaatliche durchgreifen.

**Sie sagten an anderer Stelle: Je mehr Verfassungsrecht, desto weniger Demokratie. Sind also die europäischen Verträge Grund für weniger Demokratie in der EU?**

Nein, nicht die Verträge als solche, sondern die Konstitutionalisierung der Verträge. Und diese ist ein Ergebnis der Rechtsprechung des EuGH, die keineswegs alternativlos war.

**In der Diskussion über Legitimations- und Demokratiedefizite der EU wird immer ein Kompetenzmangel des Europäischen Parlaments als ein großes Problem diagnostiziert. Sie sehen darin keinen Grund für das Legitimationsdefizit der EU. Weshalb?**

Die bessere Ausstattung des Europäischen Parlaments mit Kompetenzen geht an dem Demokratieproblem, das die Konstitutionalisierung der Verträge geschaffen hat, völlig vorbei. Auch das Europäische Parlament steht ja unter der Verfassung, nicht über ihr.

Es gibt aber auch noch eine Reihe anderer Gründe, die Zweifel begründen, dass der Schlüssel zur Lösung des europäischen Demokratieproblems beim Parlament liegt. Ein Grund ist die geringe Repräsentativität des Parlaments für die Unionsbürger.

### **Warum ist das so?**

Es hängt vor allem damit zusammen, dass wir nach nationalem Wahlrecht wählen und nur nationale Parteien wählen können. Diese machen, begrifflicherweise, mit nationalen Fragen Wahlkampf. Als Resultat haben wir ein Europäisches Parlament, in dem zurzeit mehr als 200 nationale Parteien vertreten sind, die sich nach der Wahl in übergreifenden Fraktionen zusammenschließen. Diese Fraktionen aber kandidieren nicht. Sie sind in keinem Kontakt mit irgendeiner Gesellschaft; sie präsentieren sich nicht dem Wähler. In Europa stehen wir also vor der Situation, dass diejenigen, welche man wählen kann, im Parlament nichts zu sagen haben, während die, welche nachher etwas zu sagen haben, sich nicht zur Wahl stellen. Man entscheidet bei der Europawahl im Grunde über nationale Programmangebote. Europäische Programme der Fraktionen werden erst nach der Wahl aufgestellt. Daher fürchte ich, dass das Europäische Parlament seiner Basis erheblich ferner steht als selbst ein schwaches nationales Parlament.

### **Was könnte verbessert werden?**

In der Europawahl müssten europäische Parteien kandidieren, die dann natürlich auch mit europäischen Themen Wahlkampf machen würden. Die Bürger könnten sich dann in der Wahl zu Europa äußern. Das wäre eine spürbare Verbesserung. Die Wirksamkeit eines Parlaments hängt allerdings auch davon ab, dass es in einen permanenten Diskurs mit der Gesellschaft, welche es repräsentieren soll, eingebettet ist. An einem solchen europaweiten Diskurs fehlt es. Nach wie vor diskutieren wir politisch in nationalen Diskursräumen. Zweifellos diskutieren wir über Europa viel stärker als noch vor 20 Jahren, aber wir tun es in 28 nationalen Diskursen, jeweils unter dem Gesichtspunkt des eigenen Landes.

**Es sind ja nicht nur 28 verschiedene Staaten, sondern auch viele verschiedene Sprachen. Allein deshalb ist es sehr schwer, eine sogenannte Öffentlichkeit in der EU herzustellen. Ein Problem, das immer wieder unterschätzt wird, oder?**

Die Sprachenvielfalt ist ein erhebliches Hindernis. Trotz Englands Austritt käme als gemeinsame Sprache ja wohl nur Englisch infrage. Aber können Sie sich englischsprachige Medien für die gesamte EU vorstellen? Für private Zeitungsverleger würde sich das nicht rentieren, und eine Staatszeitung kann man sich nicht wünschen.

Auf der anderen Seite gibt es auch Beispiele, die zeigen, dass Sprachenvielfalt kein Hindernis sein muss, Südafrika und Indien beispielsweise. Dort gibt es trotz der Sprachenvielfalt einen einheitlichen Diskursraum. In verschiedenen Sprachen reden die Menschen dort über dieselbe Sache und mit mehr oder weniger denselben Argumenten. Aber darauf ist in Europa nicht zu hoffen, jedenfalls nicht in näherer Zukunft.

Ein letzter Punkt, der bei der Reformdiskussion ins Gewicht fällt: Man kann nicht das Parlament aufwerten, ohne andere Organe abzuwerten. In diesem Fall trifft das den Rat. Der Rat soll zum Juniorpartner des Europäischen Parlaments degradiert werden. Der Rat ist aber das einzige EU-Organ, in dem die Gründer und Träger der EU, die Mitgliedstaaten, vertreten sind. Über ihn fließt der EU die demokratische Legitimation aus den Unionsvölkern zu. Diese würde durch eine Abwertung des Rates gedrosselt. Der Verlust müsste daher durch eine europäische Eigenlegitimation kompensiert werden. Diese kann wiederum nur von der Europawahl kommen. Aber wie soll das angesichts der Dürftigkeit der Europawahl gelingen? Es ist eben nicht wie bei kommunizierenden Röhren: Was die Mitgliedstaaten an Demokratie verlieren, gewinnt nicht die Europäische Union.

**Der Soziologe Claus Offe sagte mit Blick auf Institutionenreformen in der EU Folgendes: „Insgesamt ergibt sich leider ein Münchhausen-Problem. Mit den bestehenden Institutionen muss man neue Institutionen schaffen, Veränderungen, deren ideale Gestalt man sich zwar leicht ausdenken, sich aber kaum vorstellen kann, wie der Ist-Zustand in einen Soll-Zustand überführt werden könnte.“<sup>1</sup>**

Dieses Problem sehe ich auch.

**Im Grunde genommen müssten sich die jetzt mächtigen Regierungschefs in dem Rat selber quasi entmachten? Das ist eigentlich höchst unwahrscheinlich.**

Ja, aber im Unterschied zu Herrn Offe sehe ich in der Entmachtung des Rats nicht die Lösung, sondern im Gegenteil eine Verschärfung des Problems. Die Verselbstständigung der EU von ihrer gesellschaftlichen Basis würde sich vergrößern statt verkleinern.

**Wo man hinblickt, sind die Parteien am rechten Rand in den Mitgliedstaaten der EU mehr oder minder erfolg- und einflussreich. Wenn sie nicht in der Regierung sitzen, üben sie trotzdem Einfluss auf den politischen Prozess in den jeweiligen Ländern aus, weil die anderen Parteien darauf politisch reagieren. Für wie realistisch halten Sie den Gedanken, wonach sich jene demokratischen Kräfte insoweit gegen den Rechtspopulismus stemmen, indem sie erst recht weitreichende Integrations- und Institutionsreformen anstoßen?**

Mit Reformvorstellungen nach der Devise „Mehr statt weniger Europa“ würden sie rechtspopulistischen Parteien bei der gegenwärtigen Lage wohl noch weiteren Zulauf verschaffen. Diese sind ja – wenn auch in unterschiedlichen Graden – nicht europafreundlich. Manche wollen die EU völlig abschaffen, andere nur den Euro, wiederum andere wollen zu einem bloßen Binnenmarkt zurück. Alle aber leben von einer wachsenden Europaskepsis in den Bevölkerungen. Das ist auch ein Grund, weshalb im Moment eher mit leiser Stimme über größere Reformen gesprochen wird. Die Formel „Mehr oder weniger Europa“ ist viel zu

1 In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 1-2017, S. 9.

grob. Es gibt Bereiche, wo mehr Europa nötig werden wird, und andere, wo die Mitgliedstaaten wieder Terrain gewinnen sollten.

### **Hat Europa für Sie eine Zukunft?**

Angesichts der zunehmenden Internationalisierung und Globalisierung halte ich die europäische Integration geradezu für unabweisbar. Die Lücke zwischen dem Aktionsradius der global tätigen Wirtschaftsakteure und dem der Staaten vergrößert sich immer mehr. Sie kann nur durch eine Internationalisierung von Politikfeldern wieder verringert werden. Die EU ist ein besonders zukunftsweisender Versuch, das zu tun. Indessen kann man bei einer Europäisierung der politischen Problemlösungskapazitäten nicht stehen bleiben. Viele Probleme lassen sich nur auf Weltebene wirksam lösen. Die große Frage ist, wie sich die Internationalisierung der Politik mit Demokratieerfordernissen in Einklang bringen lässt.

### **Was müsste die EU tun?**

Da die Konstitutionalisierung der Verträge die Wurzel vieler Legitimationsprobleme ist, muss man hier ansetzen. Wenn die Verträge nun einmal konstitutionalisiert sind, sollte man auch die Konsequenzen daraus ziehen und auf der Vertragsebene nur die Vorschriften belassen, die ihrer Eigenart nach Verfassungsrecht sind. Alle anderen müssten auf die Ebene von europäischem Sekundärrecht herabgestuft werden, damit die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Institutionen der EU wieder zum Zuge kommen könnten. Im Übrigen ließe sich die Repräsentativität des Europäischen Parlaments durch eine Europäisierung der Wahlen und Parteien stärken. Schließlich würde es sich empfehlen, der schleichenden Auszehrung der staatlichen Politik im Weg der Vertragsauslegung durch eine klare Aufgabenteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten zu begegnen. Das Subsidiaritätsprinzip, dem diese Aufgabe zugedacht war, hat dabei völlig versagt. Zwar ist nicht auszuschließen, dass die Repolitisierung zu einer Verlangsamung des Integrationsprozesses führt. Aber das ist weit weniger gefährlich als der völlige Akzeptanzverlust.

### **Das sehen Sie nicht?**

Dass er langsamer wird, sehe ich schon.

### **Dass er abgebrochen wird?**

Das ist desto unwahrscheinlicher, je erfolgreicher die Reformen sind.

Interview: Peter Kuleša

**Dr. Dieter Grimm** ist Professor em. für Öffentliches Recht an der Humboldt-Universität zu Berlin. Von 1987 bis 1999 war er Richter des Bundesverfassungsgerichts und von 2001 bis 2007 Rektor des Wissenschaftskollegs zu Berlin. Er hat 2016 unter dem Titel „Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie“ ein viel beachtetes Buch im C.H. Beck-Verlag veröffentlicht.