

ZUR LAGE DER EUROPÄISCHEN UNION NACH 65 JAHREN

DIETER GRIMM



Abb. 1: Europaflagge © picture alliance | Martin Schroeder

Die Europäische Union besteht nunmehr seit 65 Jahren, aber sie ist alles andere als konsolidiert. Vielmehr hat sie sich noch nie derart vielen Krisen gleichzeitig gegenübergesehen wie jetzt. Ein Krieg zwischen den Mitgliedstaaten ist zwar dank der fortgeschrittenen Integration unwahrscheinlich. Aber er herrscht seit längerem an den Rändern der Union und setzt die Flüchtlingsströme in Bewegung, die Europas Solidarität auf die Probe stellen. Seit kurzem ist er aber auch in Europa selbst angekommen und wird als Zeitenwende wahrgenommen. Die Pandemie – keine spezifisch europäische, aber die EU herausfordernde Krise – tritt seitdem in den Hintergrund, und kaum jemand denkt noch an die Finanzkrise, obwohl sie keineswegs als überwunden gelten kann, weil die strukturellen Mängel der voreiligen Einführung der Währungsunion fortbestehen. Einige Mitgliedstaaten der Union entfernen sich zusehends von den demokratischen und rechtsstaatlichen Standards, die Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur EU sind, ohne dass diese über wirksame Mittel zur Bekämpfung solcher Tendenzen verfügt. Am schwersten wiegt jedoch, dass es der europäischen Integration an hinreichender Akzeptanz in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten mangelt. Europaskeptische bis –feindliche Parteien haben Zulauf und ziehen in die nationalen Parlamente ein. In noch größerer Proportion finden sie sich im Europäischen Parlament selbst. Erstmals hat das Volk eines Mitgliedstaates für den Austritt aus der EU gestimmt. Die Europa-Gegner in anderen Mitgliedstaaten fühlen sich dadurch ermutigt: Es geht, man kann die EU verlassen und ihr Recht und ihre Rechtsprechung abschütteln.

Hinweis: Dieser Aufsatz stellt die aktualisierte Version eines Beitrages dar, der ursprünglich in der *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 15 (2017), S. 3-15 erschienen ist. Die Grafiken wurden von der Redaktion eingefügt.

I. KRISEN

Während der Staat seine Existenzberechtigung nicht nachweisen muss, haben 65 Jahre nicht ausgereicht, die EU ähnlich ungefragt zu etablieren wie den Staat. Vielmehr wird die EU heute weit stärker in Frage gestellt als in den Anfängen der Integration nach dem Zweiten Weltkrieg. Entgegen der stereotypen Beteuerungen der Europapolitik gilt sie nicht mehr als alternativlos. Man kann sie sich wegdenken, ohne dass Krieg oder Anarchie auf ihrem Territorium drohen. Es ist nötig, die Frage nach den Gründen des Vertrauensschwundes zu stellen, damit man weiß, wo anzusetzen ist, wenn man die EU für erhaltenswert hält. Die anfängliche breite Zustimmung zur europäischen Integration hatte viel damit zu tun, dass den damals lebenden Generationen die Erfahrung des Krieges noch lebhaft vor Augen stand. Krieg und Nationalstaatlichkeit hatten für diese Generationen etwas miteinander zu tun. Die Bereitschaft, die nationale Souveränität einzuschränken oder gar aufzugeben, war groß, bei Deutschland, das noch gar nicht wieder souverän war, weil der Rückweg in den Kreis der zivilisierten Völker nur über Eu-

roschrieben. Auch wenn sie verschwände, wäre die Folge nicht der Krieg.

Die veränderte Einstellung zu Europa liegt aber auch daran, dass die Integration eine Breite und Tiefe erlangt hat, die damals kaum vorstellbar war. Es gibt nur noch wenige Politikbereiche, in denen die Mitgliedstaaten ohne Rücksicht auf europäisches Recht handeln können, und ebenso gering sind diejenigen Bereiche geworden, in denen die nationalen Gerichte ohne Rücksicht auf europäisches Recht urteilen können. Die europäische Integration hat tiefe Brechen in das nationale Recht geschlagen, viele nationale Einrichtungen sind verschwunden oder entwertet, viele öffentliche Dienstleistungen mussten privatisiert werden, ohne dass damit zwangsläufig eine Verbesserung verbunden war. Hohe Solidarleistungen für andere Mitgliedstaaten wurden eingefordert, ohne dass sich in den Völkern der Mitgliedstaaten schon ein Solidarbewusstsein ausgebildet hätte, wie es innerhalb der Staaten selbstverständlich ist. Ein Ende der Entwicklung ist nicht absehbar. Vielmehr zieht jeder Integrationsschritt über kurz oder lang

die wenig zuvor noch für undenkbar oder zumindest für verfassungswidrig gehalten worden wären.

„Einige der einschneidendsten Integrationsschritte sind vielmehr [...] über die Unionsbürger gekommen, ohne dass diese gefragt worden wären.“

Nun müsste das nicht notwendig zum Nachteil der europäischen Integration ausschlagen, wenn sich die Völker der Mitgliedstaaten sagen könnten, sie seien im Bilde gewesen, hätten sich darüber auseinandergesetzt und es am Ende so gewollt. Gerade daran fehlt es jedoch. Einige der einschneidendsten Integrationsschritte sind vielmehr außerhalb der demokratischen Prozesse in den Mitgliedstaaten und der EU selbst in einem unpolitischen Modus, unbemerkt, undisputiert und unkonsentiert vonstattengegangen, waren, als ihre Konsequenzen sichtbar wurden, aber auch nicht mehr demokratisch korrigierbar. Sie sind über die Unionsbürger gekommen, ohne dass diese gefragt worden wären. Wo sie aber gefragt wurden, wo nämlich zur Ratifikation von Verträgen, namentlich des Verfassungsvertrages von 2004, Referenden angesetzt wurden, scheiterten sie im Volk. Es ist dies das große Dilemma der europäischen Integration: Die fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung war Vorbedingung für den enormen Fortschritt der Integration. Es erweist sich aber nun als Irrtum, dass er kostenlos zu haben gewesen wäre. Vielmehr fallen die Kosten heute in Gestalt von Legitimationsentzug an. Nachdem offenkundig ist, dass es

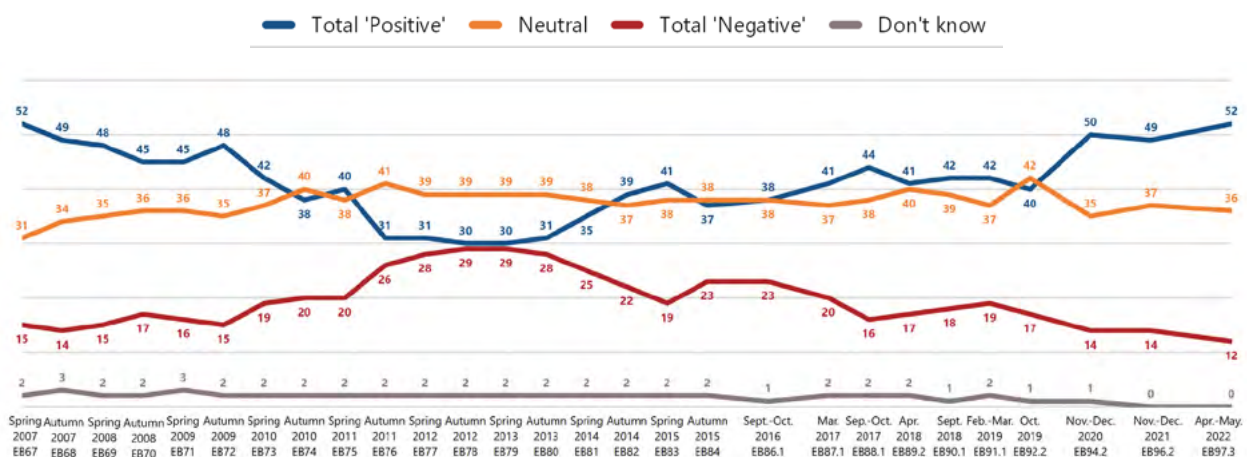
„Am schwersten wiegt jedoch, dass die Akzeptanz der europäischen Integration bei der Bevölkerung der Mitgliedstaaten schwindet.“

ropa führte, bei Frankreich, weil die Vergemeinschaftung eine Kontrolle über Deutschland versprach. Situative Gründe spielten also eine große Rolle bei der anfänglichen Europa-Begeisterung. Die Situation ist nach 65 Jahren aber nicht mehr dieselbe. Der lange Frieden, so unschätzbar er ist, wird nicht der EU gutge-

weitere nach sich, die, wären sie vorhergesehen oder offengelegt worden, den Ausgangsschritt verhindert hätten, nun aber als Sachzwang auftreten oder dargestellt werden. Die Finanzkrise hat das am deutlichsten demonstriert. Binnen kürzester Zeit mussten Risiken von unvorstellbarer Höhe übernommen werden,

ABB. 2: IMAGE DER EU

In general, does the EU conjure up for you a very positive, fairly positive, neutral, fairly negative or very negative image? (% - EU)



Quelle: Eurobarometer Frühjahr 2022, © European Union, 2022, <https://europa.eu/eurobarometersurveys/detail/2792> (05.08.2022)

INFORMATION

Unter **Ratifikation** versteht man „die völkerrechtlich verbindliche Unterzeichnung eines internationalen Vertrages durch das Oberhaupt eines Staates, nachdem die jeweils zuständige Gesetzgebende Gewalt zugestimmt hat. Nach Art. 59 Abs. 1 GG ist in DEU hierzu der/die Bundespräsidentin/Bundespräsident befugt.“

Quelle: Schubert, Klaus/Martina Klein: *Das Politiklexikon*. 7., aktual. u. erw. Aufl. Bonn: Dietz 2020. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

sich bei der Integration nicht nur um einen Binnenmarkt, sondern um ein politisches Projekt handelt, das erhebliche Konsequenzen für das Leben der Einzelnen hat, stößt die technokratische Integration an ihre Grenzen (Chalmers/Jachtenfuchs/Joerges, 2016). Es geht nicht mehr ohne die breite Unterstützung der Öffentlichkeit, selbst wenn die Schwierigkeiten dadurch steigen. Fehlt es an dem Rückhalt in der Öffentlichkeit, wird aber das gesamte Projekt in Frage gestellt.

II. URSACHEN

Die Notwendigkeit verstärkter Legitimation ist nicht unerkannt geblieben. Aber den meisten scheint es ausreichend, wenn zu diesem Zweck die gewählte Vertretung der Unionsbürger, das Europäische Parlament, aufgewertet und mit den Befugnissen ausgestattet wird, welche nationale Parlamente üblicherweise haben. Das könnte allerdings nur dann zum Erfolg führen, wenn die Akzeptanzschwäche der EU ihren Grund in der Kompe-

Europapolitik Einfluss zu nehmen. Das liegt hauptsächlich daran, dass die europäischen Wahlen nicht wirklich europäisiert sind.

Gewählt wird nach nationalem Wahlrecht, und zwar für nationale Kontingente, die jedoch nicht der Bevölkerungsstärke entsprechen. Wählbar sind nur nationale Parteien, die mit nationalen Programmen in den Wahlkampf ziehen. Indes können sie nicht glaubwürdig versprechen, dass diese Programme auch im Europäischen Parlament zur Geltung kommen, denn die nationalen Parteien – gegenwärtig mehr als 200 – spielen als solche im Europäischen Parlament keine Rolle. Dort sind die entscheidenden Akteure europäische Fraktionen, zu denen sich die ideologisch verwandten nationalen Parteien nach der Wahl zusammenschließen, die aber in keiner Gesellschaft verwurzelt sind und mit den Wählern nicht in Kontakt treten. Es kommt also zu der unter Legitimationsgesichtspunkten bedenklichen Situation, dass die nationalen Parteien, die man wählen kann, im Parlament nicht das Sagen haben, während die europäischen Fraktionen, die dort das Sagen haben, nicht zur Wahl stehen. Für die Wähler heißt das gleichzeitig, dass sie keine Möglichkeit haben, zwischen europapolitischen Programmen zu wählen, da diese erst nach der Wahl und der Fraktionsbildung ausgearbeitet werden. Die Repräsentativität des Europäischen Parlaments ist daher weit geringer als die nationaler Parlamente, seine Vermittlungsleistung zwischen den Unionsbürgern und den europäischen Entscheidungsinstanzen entsprechend gering.

Nun ließe sich das ändern, indem ein europäisches Wahlgesetz verabschiedet würde und europäisierte Parteien in der Wahl kandidierten, so wie das in den Ver-

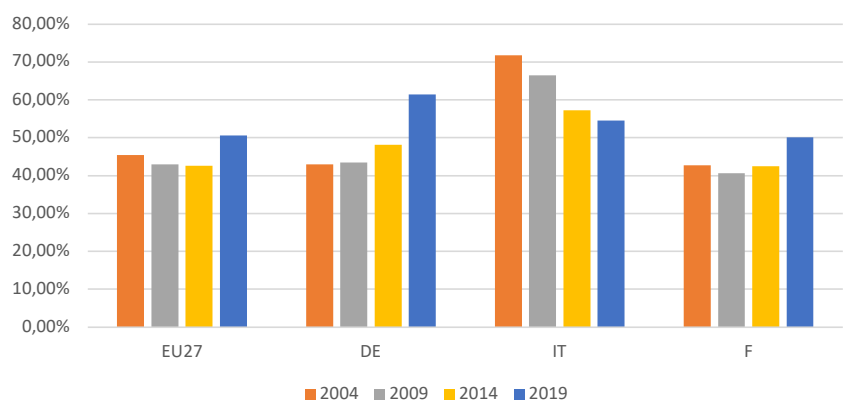
trägen bereits vorgesehen, bislang aber nicht umgesetzt ist. Doch dürfte man nicht hoffen, damit die Legitimationslücke geschlossen zu haben. Parlamente können ja ihre Vermittlungsfunktion zwischen der gesellschaftlichen Basis und den politischen Institutionen nur erfüllen, wenn sie in einen permanenten gesellschaftlichen Prozess der Meinungsbildung und Interessenartikulation eingebettet sind, so dass sich die Legitimation nicht im Wahlakt erschöpft, sondern in ihm gipfelt. Dazu bedarf es freilich eines vielstimmigen öffentlichen Diskurses, der durch die Medien der Massenkommunikation angeregt und in Gang gehalten wird. Einen solchen Diskurs gibt es zwar mehr oder weniger lebendig in den Mitgliedstaaten, in der EU jedoch allenfalls ansatzweise und punktuell. Im Übrigen haben wir es aber mit 27 nationalen Diskursen über Europafragen zu tun. Für die Brüsseler Politik hat das zur Folge, dass sie sich national fragmentierten Öffentlichkeiten gegenüber sieht, die sich leichter ignorieren lassen als eine geballte europaweite Öffentlichkeit. Im Unterschied zur Europäisierung von Wahlen und Parteien lässt sich ein europaweiter öffentlicher Diskurs aber nicht anordnen. Er kann nur heranwachsen, und das Wachstum wird angesichts der Zählebigkeit nationaler Kommunikationsgewohnheiten und der Sprachenvielfalt kein schnelles sein. Daher bliebe der Beitrag des Europäischen Parlaments zur Legitimation der Union auch nach einer Kompetenzerweiterung gering.

Überdies ist zu bedenken, dass man das Parlament nicht aufwerten kann, ohne andere Organe der EU abzuwerten. In der Tat beschränken sich die Reformpläne auch nicht auf das Parlament. Vielmehr soll gleichzeitig mit der Aufwertung des Parlaments die Kommission zu einer vollgültigen parlamentarischen Regierung aufgewertet werden, während der Rat zu einer Zweiten Kammer des Parlaments abgewertet wird. Indessen ist der Rat das einzige europäische Organ, in dem die Gründer

„Was schwerer wiegt, ist jedoch, dass die Wahl des Europäischen Parlaments den Unionsbürgern keine ausreichenden Möglichkeiten einräumt, auf die Europapolitik Einfluss zu nehmen.“

tenzarmut des Europäischen Parlaments hätte. Das ist aber alles andere als sicher (ausführlicher: Grimm, 2016). Es zeigt sich, dass auch in den Nationalstaaten die repräsentative Demokratie die Legitimationsbedürfnisse der Staaten nicht mehr ausreichend deckt. Europaspezifische Gründe treten jedoch hinzu. Der äußere Anschein spricht nicht dafür, dass die Unionsbürger wegen der vergleichsweise geringen Befugnisse des Parlaments auf Distanz zur EU gehen. Vielmehr ist die Beteiligung an der Europa-Wahl mit jeder Ausweitung der Parlamentsbefugnisse gesunken statt zu steigen. Was schwerer wiegt, ist jedoch, dass die Wahl des Europäischen Parlaments den Unionsbürgern keine ausreichenden Möglichkeiten einräumt, auf die

ABB. 3: WAHLBETEILIGUNG AN DEN EUROPA-WAHLEN – AUSZUG (IN %)

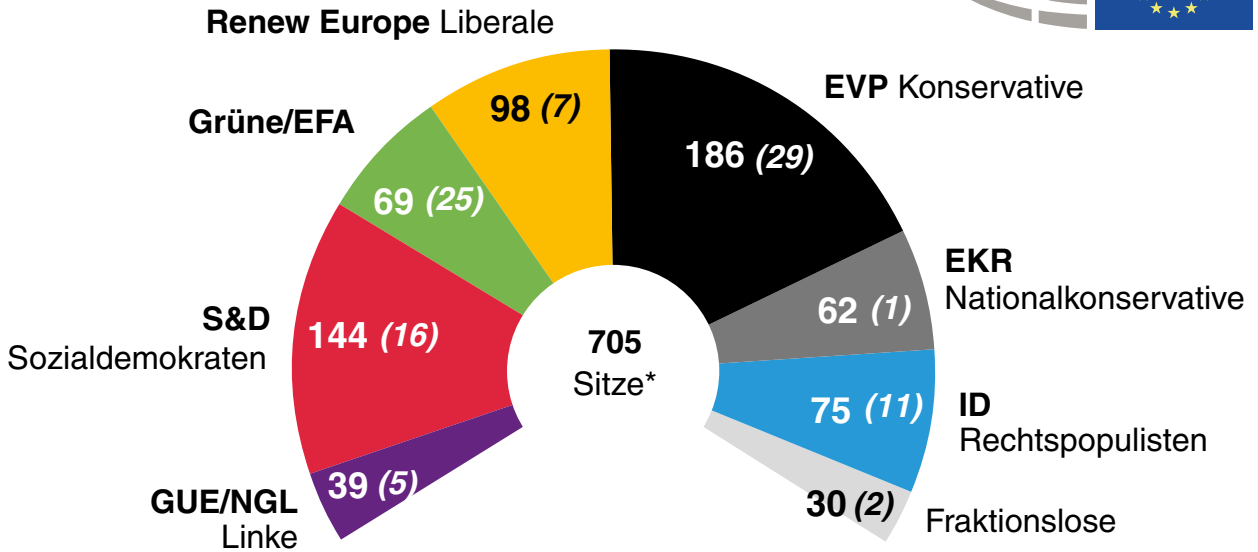


Quelle: Europäisches Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>, eigene Darstellung (05.08.2022)

ABB. 4: DAS EU-PARLAMENT – ABGEORDNETE NACH FRAKTIONEN (STAND 03/2019)

Abgeordnete nach Fraktionen

(Zahl der deutschen Abgeordneten)



*2 Sitze nicht besetzt

© picture-alliance/ dpa-infografik | dpa-infografik

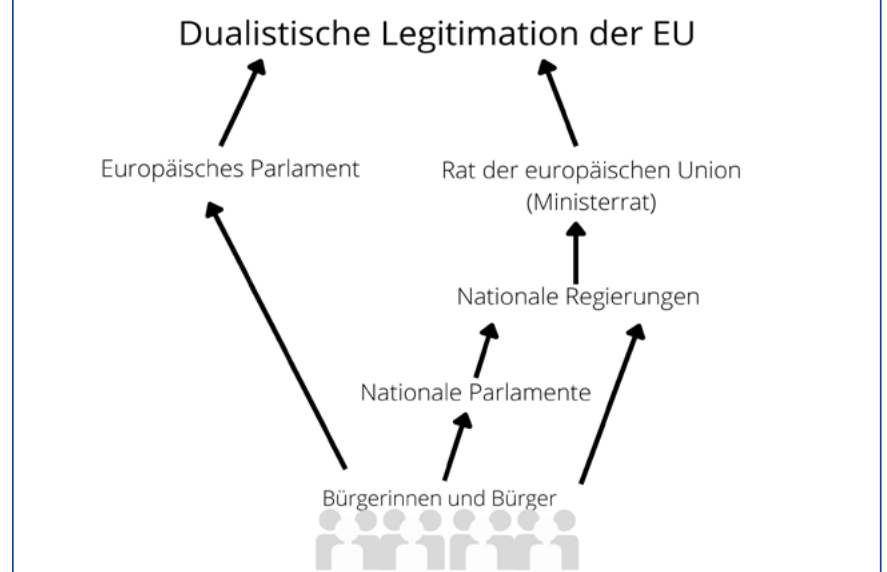
und Träger der Union, die Mitgliedstaaten, vertreten sind. In seiner Eigenschaft als Europäischer Rat legt er die Grundlinien der Integration fest; in seiner Eigenschaft als Ministerrat ist er das wichtigste Gesetzgebungsorgan der EU. Über den Rat fließt der EU demokratische Legitimation aus den Mitgliedstaaten zu. Ursprünglich ging die Legitimation ausschließlich von ihnen aus, war also monistisch gestaltet. Seit der Direktwahl des Europäischen Parlaments und seiner Ausstattung mit Entscheidungsbefugnissen besteht eine dualistische Legitimation (vgl. Abbildung 5). Es gibt einen europa-eigenen Legitimationsstrom, der von der Europawahl ausgeht und durch das Europäische Parlament in die EU geleitet wird, sowie einen, der von den nationalen Wahlen ausgeht und über die nationalen Parlamente und Regierungen im Rat wirksam wird. Die Parlamentarisierungspläne würden den Legitimationsstrom aus den Mitgliedstaaten abschnüren und die EU in eine sich selbst tragende Einrichtung verwandeln. Angesichts der geschilderten Lage ist schwer ersichtlich, wo die Legitimationsressourcen dafür herkommen sollen. Es steht vielmehr zu befürchten, dass die Legitimation der EU nach der Reform sinken statt steigen würde.

Die wichtigsten Gründe für die Legitimationsschwäche ergeben sich jedoch aus der Verselbständigung der exekutiven und judikativen Institutionen der EU, Kommission und Gerichtshof, von den demokratischen Prozessen in den Mitgliedstaaten

und der EU selbst. Die Ursachen dafür sind weithin unbemerkt geblieben. Sie liegen in der sogenannten Konstitutionalisierung der Verträge. Damit sind die Folgen zweier grundstürzender Urteile des Europäischen Gerichtshofs aus den Jahren 1963 und 1964 gemeint (*Van Gend & Loos, 1964*). In diesen Urteilen entschied das Gericht, dass europäisches Recht in den Mitgliedstaaten unmittelbar und mit Vorrang vor dem nationalen Recht, selbst den nationalen Verfassungen, gilt, also wie eine Staatsverfassung wirkt. Die Marktteilnehmer erhiel-

ten dadurch die Chance, einen Verstoß nationalen Rechts gegen europäisches Recht unmittelbar vor den nationalen Gerichten geltend zu machen, die die Frage der Vereinbarkeit im Zweifelsfall dem EuGH vorlegen mussten, an dessen Entscheidungen sie anschließend gebunden waren. Fand er nationales Recht unvereinbar mit den Verträgen, durfte es nicht mehr angewendet werden. Aus dem Text der Verträge ergab sich das nicht. Es war das Ergebnis einer Vertragsinterpretation, mit der sich der EuGH die Möglichkeit schuf, die Errichtung

ABB. 5: LEGITIMATIONSKANÄLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION



© eigene Darstellung

des Gemeinsamen Markts in eigene Hände zu nehmen und nach seinen Vorstellungen voranzutreiben. Das tat er mit missionarischem Eifer, je mehr, desto stärker die politische Integration stagnierte. An Gelegenheiten fehlte es dem EuGH nicht, denn die Wirtschaftsakteure nutzten den vom EuGH eröffneten Weg ausgiebig, um unter Berufung auf die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten der Verträge (freier Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Arbeitskräfteverkehr) gegen nationales Recht vorzugehen, das ihrer wirtschaftlichen Betätigung Grenzen setzte. Nationales Recht wurde auf diese Weise immer weiter zurückgedrängt, ohne dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hatten, ihr Recht wirksam zu verteidigen.

„Die wichtigsten Gründe für die Legitimationsschwäche ergeben sich jedoch aus der Verselbständigung der exekutiven und judikativen Institutionen der EU, Kommission und Gerichtshof, von den demokratischen Prozessen in den Mitgliedstaaten und der EU selbst.“

Auf die Integrationsbereitschaft der Mitgliedstaaten kam es damit nicht mehr an. Es gab nun vielmehr zwei Wege zur europäischen Integration, den in den Verträgen vorgesehenen durch Vertragsschlüsse der staatlichen Regierungen mit anschließender Ratifikation durch die nationalen Parlamente oder durch Referenden sowie durch Gesetzesbeschlüsse im Rat, in dem die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten waren, und einen zweiten, in den Verträgen nicht vorgesehenen, durch Vertragsinterpretation seitens der Kommission und des EuGHs. Beide Wege unterschieden sich grundlegend. Der erste Weg war politisch, die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Institutionen der Mitgliedstaaten konnten ihn gehen, später wurde auch das gewählte Europäische Parlament an der Gesetzgebung beteiligt. Der zweite Weg war unpolitisch, auf ihm blieben die exekutiven und judikativen Organe der EU unter sich, die Mitgliedstaaten und ihr Organ, der Rat, sowie das Europäische Parlament waren davon ausgeschlossen. Im Unterschied zu dem ersten Weg eröffnete der zweite auch keine Öffentlichkeitsbeteiligung. Da es um Einzelfälle im gerichtlichen Verfahren ging, blieben sie meist sogar unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle des Publikums, während ihre Folgen erst später sichtbar wurden. Es war eine Integration auf leisen Sohlen.

Allerdings konnte der EuGH die Integration auf dem zweiten Weg nur negativ, also durch Verdrängung nationalen Rechts, vorantreiben, nicht dagegen positiv, also durch Schließung der aufgerissenen Lücken mittels europäischen Rechts. Dazu bedurfte es europäischer Rechtssetzung, die eine Kooperation zwischen Kommission, Rat und Parlament verlangt und wesentlich schwieriger zu erreichen ist als die Vernichtung nationalen Rechts, die mit einem Federstrich des Gerichts geschieht. Manchmal gelang die europäische Rechtssetzung, zum Beispiel im Umweltrecht, wo sich z.B. die Umweltverträglichkeitsprüfung dem europäischen Recht verdankt, manchmal gelang sie nicht. Dadurch geriet ein wirtschaftsliberaler Grundzug in die europäische Integration, der so von keinem Mitgliedstaat mit Ausnahme Großbritanniens gewollt war und sich mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vieler Mitgliedstaaten, vor allem ihren sozialstaatlichen Verpflichtungen, rieb. Damit ist nicht gesagt, dass der EuGH eine wirtschaftsliberale Agenda verfolge. Vielmehr handelt es sich um eine Konsequenz der Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration (Scharpf, 1999), die nicht absichtsvoll herbeigeführt, aber auch nicht als problematisch wahrgenommen wurde. Ohne diesen zweiten Integrationsweg wäre die EWG/EG/EU nicht das geworden, was sie heute ist. Deswegen wird die Rechtsprechung des EuGH meist als Erfolgsgeschichte erzählt, und wenn man sie lediglich aus wirtschaftlicher Perspektive betrachtet, ist sie das auch. Aber sie hat legitimatorische Kosten verursacht, die lange verborgen blieben, jetzt aber in Form sinkender Zustimmungsraten zur europäischen Einigung ans Tageslicht kommen.

i INFORMATION

Bei der **negativen Integration** geht es um die Beseitigung von Zöllen, von quantitativen und qualitativen Beschränkungen des freien Handels und von Behinderungen des freien Wettbewerbs im nationalen Recht. Bei der **positiven Integration** geht es dagegen um die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulativer Kompetenzen (wie z.B. der Harmonisierung nationaler Produktstandards oder arbeitsmarktrechtlicher Maßnahmen) auf der Ebene der größeren wirtschaftlichen Einheit (hier der EU).

Quelle: Fritz W. Scharpf: *Negative und positive Integration*, in: Höpner, Martin (Ed.); Schäfer, Armin (Ed.) (2008): *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 61, Campus Verlag, Frankfurt a. M. (bearbeitet)*.

Man mag sich fragen, warum die Mitgliedstaaten die im unpolitischen Modus fern von demokratischer Beteiligung zustande gekommene Entwicklung nicht unterbunden oder korrigiert haben, wenn sie ihren Vorstellungen und nationalen Verfassungsprinzipien widersprach. Die Antwort auf diese Frage lautet: Die Konstitutionalisierung der Verträge verhinderte es. Was auf der Verfassungsebene geregelt ist, wird der demokratischen Entscheidung entzogen. Soweit die Verfassung reicht, treten an die Stelle von Parlament und Regierung die Gerichte. Das ist im Staat nicht anders, aber die darin gelegene Gefahr wird im Staat dadurch gemindert, dass sich die staatlichen Verfassungen darauf zu beschränken pflegen, den politischen Entscheidungsprozess formell und materiell zu regeln, während sie die politischen Entscheidungen selber dem demokratischen Prozess überlassen. Gerade dieser für den Konstitutionalismus fundamentale Unterschied ist aber in der EU eingeebnet. Die Verträge waren ja von ihren Urhebern nicht als Verfassung gedacht, sondern als Pflichtenkatalog für die Herstellung und Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes. Deswegen sind sie voll von Vorschriften, die im Staat auf der Gesetzesebene zu finden wären. In der EU partizipieren sie aber an dem Vorrang der Verträge. Ihre Auslegung und Anwendung durch den EuGH ist damit dem korrigierenden Zugriff der demokratisch legitimierten und verantwortlichen Organe entzogen. Wahlen bleiben für alles, was in den Verträgen geregelt ist oder vom EuGH aus den Verträgen im Wege der Interpretation entnommen wird, folgenlos. Deswegen kann der EuGH freier urteilen als jedes nationale Gericht. Soweit die Verträge in seiner Auslegung reichen, könnte er nur durch Vertragsänderungen umprogrammiert werden, die aber Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten erfordern und deswegen für derartige Zwecke so gut wie unerreichbar sind.

Strukturbestimmende Vorschriften der Verträge werden auf diese Weise unterhöhlt, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, demzufolge die EU nur diejenigen Befugnisse besitzt, die ihr die Mitgliedstaaten ausdrücklich übertragen haben, ebenso wie die Kompetenz-Kompetenz, also das Recht der Mitgliedstaaten, über die Kompetenzverteilung zwischen ihnen und der EU zu entscheiden. Es findet ein schleichender Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten statt. In beträchtlichem Umfang treten diese nicht mehr Kompetenzen an die EU ab, diese nimmt sie sich vielmehr mittels extensiver Vertragsinterpretation von ihnen. Verstärkt wird dies von dem Umstand, dass die Gesetzgebungskompetenzen in der EU nicht, wie in Bundesstaaten üblich,

nach Sachmaterien verteilt werden, zum Beispiel Außenpolitik für den Bund, Kulturpolitik für die Länder. In der EU gilt anstelle von Kompetenzkatalogen vielmehr ein Finalkriterium. Alles, was zur Herstellung und Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Markts erforderlich ist, fällt damit in die Zuständigkeit der EU. Marktbehinderung lässt sich eng, also antiprotektionistisch, aber auch weit, also antiregulatorisch, interpretieren. Der EuGH hat den letzteren Weg gewählt und die Norm damit entgrenzt, denn als markthinderlich kann sich unter bestimmten Umständen fast jede staatliche Regulierung erweisen, nicht nur das Wirtschaftsrecht.

i INFORMATION

Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll eine (staatliche) Aufgabe soweit wie möglich von der unteren Ebene bzw. kleineren Einheit wahrgenommen werden. Die Europäische Gemeinschaft darf nur tätig werden, wenn die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen und wenn die politischen Ziele besser auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Quelle: Zandonella, Bruno: Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2005, 2009 aktualisiert.

Als Gegengewicht hatte bereits der Maastricht-Vertrag das Subsidiaritätsprinzip eingeführt. Danach ist die höhere Ebene nur für Probleme zuständig, die auf der niederen nicht befriedigend gelöst werden können. Das Subsidiaritätsprinzip ist jedoch ohne jede Wirkung geblieben. Meistens wird dafür mangelnder Durchsetzungswille verantwortlich gemacht. In Wahrheit hat die Wirkungslosigkeit zwei andere Gründe. Zum einen taugt das Subsidiaritätsprinzip zwar als Richtschnur zur Ausgestaltung von Mehrebenensystemen, aber nicht zur Entscheidung konkreter Streitfälle. Was weniger gut auf der einen und besser auf der anderen Ebene geregelt werden kann, ist eine hochgradig politische Frage, die auch Richter mangels Substanz des Subsidiaritätsprinzips nicht juristisch, sondern nur politisch beantworten könnten. Zum anderen trifft es auf zwei gegenläufige Prinzipien, die sich als stärker erwiesen haben. Bei dem einen handelt es sich um das Finalkriterium in den Verträgen, nämlich die Zielvorgabe des Gemeinsamen Marktes, das eine expansive Dynamik entwickelt. Das zweite ist das vom EuGH entwickelte Prinzip des *effet utile*, das dem europäischen Recht die größtmögliche Effektivität sichern soll, während nationales Recht im selben Maß verdrängt wird.

„Es findet ein schleichender Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten statt. In beträchtlichem Umfang treten diese nicht mehr Kompetenzen an die EU ab, diese nimmt sie sich vielmehr mittels extensiver Vertragsinterpretation von ihnen.“

III. LÖSUNGEN

Die Suche nach Wegen aus der krisenhaften Lage muss daher unter den Imperativ der Legitimationssteigerung gestellt werden, weil die Wirksamkeit aller anderen Maßnahmen letztlich davon abhängt, ob sie von den Völkern der Mitgliedstaaten getragen werden. Das verlangt als erstes eine Abkehr von der „Grunddynamik“ und „suggestiven Handlungsanleitung“, die der Europapolitik bisher zugrunde lag (Wahl, 2017). Die Integration musste danach ständig voranschreiten, Stillstand wäre gleichbedeutend mit Rückschritt gewesen. Aussagen über das Ziel des Fortschritts wurden dagegen gewöhnlich vermieden. Unausgesprochen existiert freilich bei vielen eine Vorstellung von der finalen Gestalt der EU: Es sind die Vereinigten Staaten von Europa, also ein europäischer Bundesstaat. Lange galt es wegen der wachsenden Europa-Kritik als inopportun, diese Forderung offen auszusprechen. Der Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung hat sie aber wieder aufgegriffen. Auch führen die Forderungen nach einer Vollparlamentarisierung der EU, wie sie im vorigen Abschnitt erörtert wurden, zumindest nahe an die Grenzen zum Staat. Rainer Wahl schreibt mit Recht, der europäische Bundesstaat werde „als Ziel der Integration tabuisiert und lebhaft zurückgewiesen, aber alle politischen Zwischenschritte laufen zugleich doch genau darauf zu“ (ebenda, S. 22.).

i INFORMATION

Die Konferenz zur Zukunft Europas nutzen wir für Reformen. Erforderliche Vertragsänderungen unterstützen wir. Die Konferenz sollte in einen verfassungsgebenden Konvent münden und zur Weiterentwicklung zu einem föderalen europäischen Bundesstaat führen, der dezentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit organisiert ist und die Grundrechtecharta zur Grundlage hat.

Quelle: Auszug aus dem Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP

Dasselbe gilt für die Vorstellung von einer europäischen Verfassung. In den 90er Jahren lebte sie von der Erwartung, durch die Verfassungsform ließe sich die Kluft zwischen den Unionsbürgern und Unionsorganen überwinden. Nur daraus erklärt sich der Wunsch, es diesmal nicht bei einer Vertragsrevision zu belassen. Keine der für notwendig erachteten Reformen hing von der Umwandlung der Verträge in eine Verfassung ab, alle hätten im Weg der Vertragsänderung erreicht werden können, wie es nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages ja auch geschah. Inhaltlich unterschieden sich Verfassungsvertrag und Lissabon-Vertrag kaum. Es war eine Verschätzung der Gestimmtheit der Bevölkerungen, die vermeidbar gewesen wäre (Dieter Grimm, 2004 und 2012). Allerdings war selbst der Verfassungskonvent nicht bereit gewesen, den Schritt zur Verfassung im Vollsinne des Begriffs zu tun. Das hätte vorausgesetzt, dass der *pouvoir constituant*, also das Recht, über die Rechtsgrundlage der EU zu entscheiden, von den Mitgliedstaaten auf die EU übertragen worden wäre, so dass die Verfassung als Akt der Selbstgestaltung der EU den Unionsbürgern hätte zugeschrieben werden können. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages wurde der Verfassungsgedanke fallen gelassen, aber immer häufiger kann man Bedauern über das Scheitern einer Verfassung und die Hoffnung auf einen günstigeren Moment bemerken. Jürgen Habermas ist keineswegs der einzige, der sich eine europäische verfassungsgebende Gewalt vorstellt und von ihr die Stärkung der europäischen Demokratie erhofft (Jürgen Habermas, 2011). Es sollte aber keine Unklarheit darüber herrschen, dass mit einer Verfassung im Vollsinn des Begriffs die Schwelle zum europäischen Staat, ob gewollt oder ungewollt, überschritten wäre.

Was stattdessen geschehen könnte, um die Legitimationsbasis für das europäische Projekt zu verbessern, soll hier in fünf Punkten angedeutet werden.

1. Da die demokratische Eigenlegitimation der EU über die Wahl des Europäischen Parlaments läuft, müssen die Legitimationsressourcen, welche in der Wahl liegen, besser ausgeschöpft werden. Der Ansatzpunkt dafür liegt nach allem, was bisher ausgeführt wurde, aber nicht auf der institutionellen Ebene. Mehr Kompetenzen bringen das Parlament seiner gesellschaftlichen Basis nicht näher. Die Abwertung des Rates entfernt sie von den Völkern der Mitgliedstaaten. Deswegen ist bei der gesellschaftlichen Basis anzusetzen. Das verlangt ein Umdenken von den Mitgliedstaaten auf die Union. Nationale Kontingente, die nicht der Bevölkerungsstärke entsprechen, vertragen

sich damit schlecht. Es muss nicht nur in allen Mitgliedstaaten nach denselben europäischen Regeln gewählt werden. Es muss vielmehr auch mit demselben Stimmengewicht gewählt werden. Das allein würde aber noch nicht viel bewirken, wenn nicht auch statt der nationalen Parteien europäische Parteien zur Wahl stünden. Sie können zwar aus den nationalen Parteien hervorgehen, müssen sich aber vor der Wahl auf europäische statt nationale Wahlprogramme einigen und damit den Wählern die Möglichkeit eröffnen, über europapolitische Alternativen abzustimmen. Das Europäische Parlament setzt seine Hoffnung dagegen auf eine Personalisierung der Wahl, auch wenn die Präsentation von Spitzenkandidaten nicht zu einer erhöhten Mobilisierung geführt hat.

„Es muss nicht nur in allen Mitgliedstaaten nach denselben europäischen Regeln gewählt werden. Es muss vielmehr auch mit demselben Stimmengewicht gewählt werden.“

2. Ferner muss der Verselbständigung der exekutiven und judikativen Institutionen der EU von den demokratischen Prozessen in den Mitgliedstaaten und der EU selbst und der damit zusammenhängenden Entpolitisierung von Entscheidungen großer politischer Tragweite entgegengewirkt werden. Da die Verselbständigung ihren Grund in der Konstitutionalisierung der Verträge hat, ist hier anzusetzen. Es geht freilich nicht darum, die Konstitutionalisierung rückgängig zu machen. Vielmehr sind die Konsequenzen aus der erfolgten und weithin akzeptierten Konstitutionalisierung zu ziehen. Wenn die Verträge schon einmal konstitutionalisiert sind, müssen sie auch nach Art einer Konstitution ausgestaltet werden. Das verlangt eine Reduktion auf diejenigen Bestandteile, welche ihrer Eigenart nach Verfassungsrecht sind. Dazu gehören die Bestimmung der Ziele der Union, die Einrichtung ihrer Organe, die Regelung ihrer Kompetenzen und Verfahren, die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Union und Mitgliedstaaten und schließlich die Begrenzung der Unionsgewalt durch Grundrechte. Die restlichen Normen, der weitaus größte Teil, der dafür verantwortlich ist, dass die Verträge so viel umfangreicher sind als Staatsverfassungen, geht nicht verloren, sondern fällt auf die Ebene europäischen Sekundärrechts zurück. Damit wird die für den Konstitutionalismus fundamentale

INFORMATION

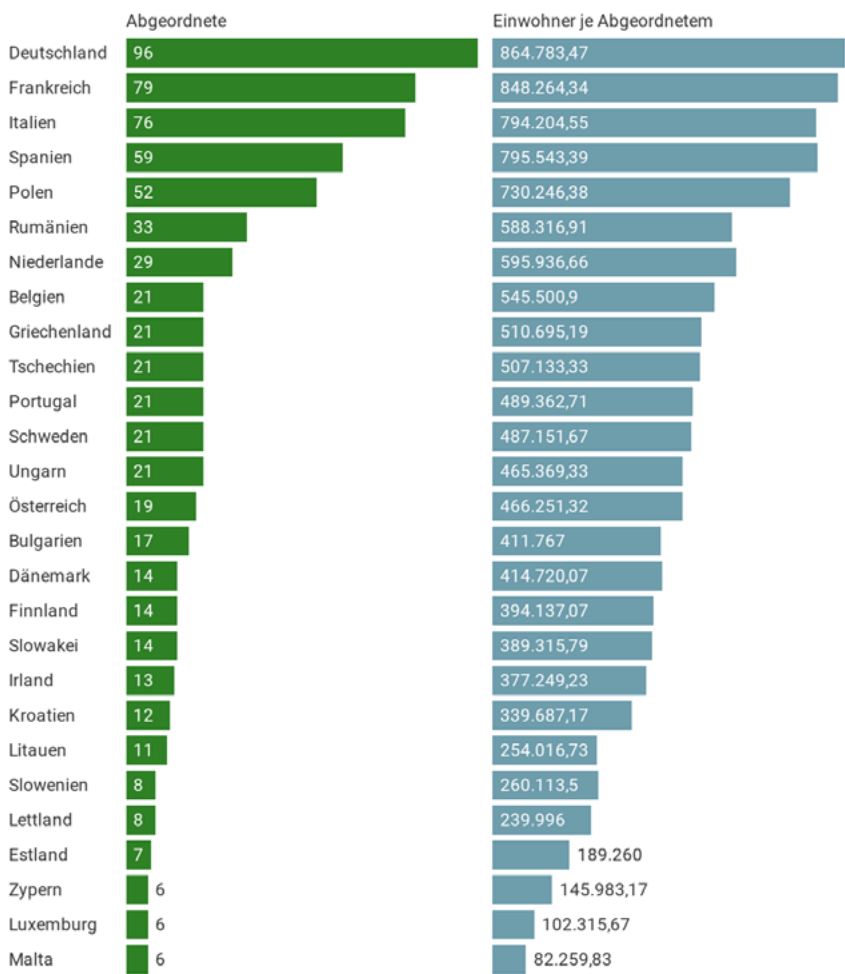
Artikel 26 AEUV:
(1) Die Union erlässt die erforderlichen Maßnahmen, um nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen beziehungsweise dessen Funktionieren zu gewährleisten.

Ebenendifferenzierung zwischen den Regeln für politisches Entscheiden und den politischen Entscheidungen selbst wieder hergestellt. Die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Organe kommen wieder ins Spiel. Rechtsprechungslinien werden politisch korrigierbar, nämlich durch Gesetzesänderungen wie in jedem demokratischen Staat üblich.

3. Da die eigenen Legitimationsressourcen der EU nicht ausreichen, die fortgeschrittene Integration zu stützen, die Legitimationszufuhr aus den Mitgliedstaaten vielmehr unverzichtbar

für die Vergemeinschaftung ist, müssen der Auszehrung der mitgliedstaatlichen Politik durch Kompetenzverlagerungen auf die EU Grenzen gesetzt werden. Soweit es um den schleichen Kompetenzverlust durch Vertragsinterpretation geht, dient dem die im vorigen Punkt eingeforderte Repolitisierung der Entscheidungsprozesse, die den Bereich für legislative Interventionen wieder erweitert. Grenzen sind aber auch gegenüber der Inanspruchnahme übertragener Kompetenzen nötig, nachdem sich das Subsidiaritätsprinzip als unfähig zur Begrenzung erwiesen hat. Das Finalkriterium des Artikels 26 AEUV in der Auslegung durch den EuGH überwindet das Subsidiaritätsprinzip mühelos. Das ließe sich durch eine restriktive Interpretation ändern. Die Hoffnung darauf ist aber wohl vergebens. Wer den Subsidiaritätsgedanken zum Leben erwecken will, muss daher das Finalkriterium durch ein anderes Prinzip ersetzen. Dafür bietet sich das Mittel an, das alle föderalen Einheiten

ABB. 6: ABGEORDNETE UND STIMMGEWICHT IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT NACH MITGLIEDSSTAATEN, STAND: 01.02.2020



Stand der Einwohnerzahlen: 01.01.2019

Grafik: bpb, Quelle: Europäisches Parlament / Eurostat Daten, (CC BY 3.0)

verwenden, nämlich eine Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach Sachmaterien.

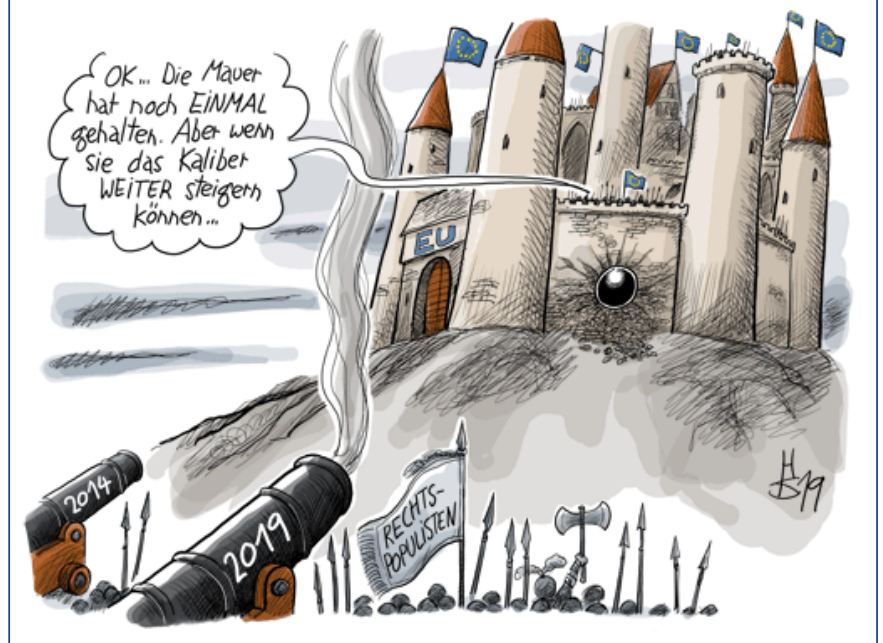
Die Funktionslogik des Gemeinsamen Marktes würde dann nicht mehr jede beliebige Kompetenzverschiebung rechtfertigen.

4. Damit ist keine Versteinerung der Kompetenzverteilung verbunden. So wie die Zunahme derjenigen Probleme, die im nationalen Rahmen nicht mehr befriedigend gelöst werden können, weitere Kompetenzverschiebungen zur EU nötig machen wird, müssen aber auch Kompetenzrückverlagerungen möglich sein, wo mehr Gründe für Vielfalt als für Einheitlichkeit sprechen. Das Verständnis des *acquis communautaire* (dieser „gemeinsame Besitzstand“ umfasst alle Rechte und Pflichten, die für alle Mitgliedstaaten der EU verbindlich sind) als unabänderlich bedarf daher der Revision. Schon jetzt verbietet der *acquis* freilich keine Vertragsänderungen, mit denen der EU bestimmte Kompetenzen wieder entzogen werden. Nach wie vor sind die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“. Praktisch betrachtet ist es wegen der hohen Anforderungen an Vertragsänderungen allerdings unwahrscheinlich, dass es im Interesse solch punktueller Korrekturen wie der Rückgabe einer Kompetenz zu Vertragsänderungen kommt. Deswegen erscheint es überlegenswert, ob für diesen Zweck eines der vereinfachten Änderungsverfahren des Artikels 48 Absatz 6 und 7 EUV in Betracht kommt. Das aufwändige ordentliche Änderungsverfahren existiert ja zum Schutz der Mitgliedstaaten. Es ist daher dort nicht erforderlich, wo es um punktuelle Stärkungen der Mitgliedstaaten geht.
5. Schließlich muss sich die Einstellung der Europapolitik zu Kritik und Opposition bezüglich der Integration ändern. Das ist freilich nicht primär eine Frage der Rechtsänderung, sondern der Mentalitätsänderung. Diese ist in der nationalen Europapolitik ebenso

notwendig wie in der Brüsseler Politik. Angesichts der wachsenden und nicht grundlosen Distanz der Unionsbürger gegenüber dem Gang, den die Integration genommen hat, erscheint es mittlerweile kontraproduktiv, Kritik und Opposition mit Europa-Gegnerschaft zu identifizieren. Vielmehr ist eine konstruktive Einstellung zur Opposition nötig, wie sie in jedem gut funktionierenden demokratischen Staat selbstverständlich ist. Es geht also um das Gegenteil der Haltung, die der ehemalige Kanzlerkandidat der SPD und frühere Präsident des Europäischen Parlaments an den Tag legt. Schulz' Artikel in der FAZ unmittelbar nach dem britischen Votum machte das deutlich. Nachdem er die Trauer in seiner Umgebung über den Ausgang bewegt geschildert hatte, stellte er die Frage, ob man womöglich im

europäischen Einigungsprozess Fehler gemacht habe – jedoch nur, um sie danach sogleich zu vergessen und die EU aufs Höchste zu preisen, so dass von dem kurzen Anschein einer Einsicht nur ein Kommunikationsproblem übrig blieb. Nicht anders verhielt es sich mit seiner Ankündigung, im Wahlkampf der SPD werde es keine Europa-Kritik geben. *Luuk van Middelaar* hat demgegenüber in einem in mehreren großen europäischen Tageszeitungen veröffentlichten Aufruf zum 60jährigen Jahrestag des Vertragsschlusses gesagt, man müsse aufhören, den EU-Kritikern mit Exkommunikation zu drohen. „Solange man nicht innerhalb der Union eine organisierte politische Opposition zulässt, stellt sie sich eben gegen die EU als Ganzes. Das erleben wir derzeit“ (*van Middelaar, 2017*).

ABB. 7: NOCH EINMAL GEHALTEN



© Heiko Sakurai, 2019

LITERATURHINWEISE

Chalmers, Damian/Jachtenfuchs, Markus / Joerges, Christian (2016): *The End of the Eurocrat's Dream*, Cambridge.

Grimm, Dieter (2004): *Integration durch Verfassung*, Leviathan 32, S. 448.

Grimm, Dieter (2012): *Die Zukunft der Verfassung II*, Berlin, S. 241.

Grimm, Dieter (2016): „Europa ja – aber welches?“, 3. Aufl., München.

Grimm, Dieter (2020): Das Demokratieproblem der EU, in: *Deutschlandfunk Nova*,



<https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/europaeische-union-das-demokratieproblem-der-eu>

Habermas, Jürgen (2011): *Zur Verfassung Europas*, Berlin.

Scharpf, Fritz (1999): *Governing in Europe*, Oxford, S. 43 ff.

Van Gend & Loos, Slg. (1963), 1; Costa v. ENEL, Slg. 1964, 1253.

van Middelaar, Luuk (2017): *Mehr Streit wagen*, Süddeutschen Zeitung 22. März 2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/essay-mehr-streit-wagen-1.3428115> (05.08.2022)

Wahl, Rainer (2017): *Die „immer engere Union“*, Merkur 71, S. 21.