

## VORABDRUCK

# Tatort Europa

Die EU ist undemokratisch: Der Bürger wird ignoriert, die Bürokratie zementiert.  
Eine grundlegende Reform tut not / Von Hans Herbert von Arnim

Repräsentative Demokratie definieren wir (mit Abraham Lincoln) als Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk. „Für“ das Volk heißt: Politik in seinem Interesse, also orientiert am gemeinen Wohl; „durch“ das Volk bedeutet: echte Partizipation, also Einfluß der Bürger auf die Politik; Regierung „des“ Volkes setzt voraus, daß überhaupt ein Volk oder eine ähnliche durch ein solidarisches Wir-Gefühl zusammengehaltene Gemeinschaft vorhanden ist. Diesen Grundsätzen ist alle öffentliche Gewalt in den einzelnen europäischen Staaten verpflichtet. Und auch Europa als Ganzes wird nicht müde, die Prinzipien Demokratie und Gemeinwohl für sich selbst zu beanspruchen. Tatsächlich haben die Verhältnisse dort – an diesen Maßstäben gemessen – einen absoluten Tiefststand erreicht. Von einem europäischen Volk kann ohnehin nicht die Rede sein. Gewiß, die Lage mag auch auf nationaler Ebene oft nicht gerade begeistern. Auf europäischer Ebene aber ist sie noch sehr viel negativer zu beurteilen. Doch eine unvoreingenommene Evaluation ist lange unterblieben. Europapolitik droht zum Selbstzweck zu werden.

In Europa geben drei große Gruppen von Funktionären den Ton an; sie teilen die politische Macht und die Herrschaft unter sich auf: die politische Elite und die politische Klasse; die Bürokraten; die Manager von Großunternehmen und die Lobbyisten von Interessenverbänden.

Die Macht der politischen Elite: Europa ist von Regierungen für Regierungen geschaffen. Die nationalen Regierungen waren es, die die europäischen Verträge ausgehandelt und über Erweiterungen entschieden haben. Ihre Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten war häufig reine Formsache. (Anders war es, wo das Volk unmittelbar zu entscheiden hatte, wie in Dänemark, Frankreich, Irland und den Niederlanden.) Die Regierungslastigkeit setzt sich in der täglichen Politik fort: Der Rat als zentrales

Organ der politischen Willensbildung besteht aus den Regierungen der Mitgliedsstaaten. Er ist – aller Gewaltenteilung zum Trotz – ein staatsrechtliches Monstrum: wichtigster Gesetzgeber und Regierung in einem. Das Parlament kann zwar bei verschiedenen Themen mitentscheiden, ist aber gerade in besonders wichtigen Bereichen wie der Agrarordnung davon ausgeschlossen.

Die Kommission besitzt das Initiativmonopol für die wichtigsten Bereiche der Europapolitik. 25 „Kommissare“ (darunter ein deutscher) bereiten die „Verordnungen“, „Richtlinien“ und „Rahmenbeschlüsse“ vor, die dann vom Rat verabschiedet werden. Das Volk wird dabei nicht gefragt, es hat keinen Einfluß auf die Zusammensetzung der Kommission, es hat keine Kontrollmöglichkeit. Diesem Verfahren verdanken inzwischen fast 80 Prozent aller in Deutschland geltenden Regelungen im Bereich der Wirtschaft und 50 Prozent der übrigen Gesetze ihre Existenz. Dabei handelt es sich um wichtige Regelungen, welche die Verbraucher, das Arbeitsleben, die Wirtschaft, inzwischen auch Bildung und Kultur, ja die Menschen auf fast allen Gebieten unmittelbar betreffen, ohne daß sie die Chance haben, ein Wörtchen mitzureden.

Die Europäische Zentralbank trifft die wichtigen geldpolitischen Entscheidungen. Die Kommission und die Zentralbank sind – wie der Europäische Gerichtshof – unabhängig und weisungsfrei gegenüber allen Organen der Gemeinschaft, erst recht gegenüber dem Bürger selbst. In der starken Position der Kommissare, der Europäischen Zentralbank und der ihnen unterstellten europäischen Verwaltungen zeigt sich das enorme Gewicht der Europabürokratie. Dies wird noch dadurch verstärkt, daß auch der „integrationsfreundliche“ Gerichtshof dazu neigt, ihre Position zu stützen.

Der Einfluß von Verbänden und Großwirtschaft ist in Europa noch sehr viel größer als in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Er findet

seinen Ausdruck in der gewaltigen Massierung von Lobbyeinrichtungen besonders in Brüssel, in den umfangreichen Regulierungen zugunsten der Wirtschaft und nicht zuletzt darin, daß der Europahaushalt im wesentlichen ein Subventionshaushalt ist. Der Agrarhaushalt verschlingt rund 40 Prozent der europäischen Gesamtausgaben. Dabei handelt es sich um den größten Wahnsinn seit dem Turmbau zu Babel (wie der „Economist“ die EU-Agrarordnung

„Politik, Bürokratie und Wirtschaft verketteten sich zum eingebunkerten Machtkartell.“

einmal genannt hat). Auch aus dem sogenannten Strukturfonds, dem sogenannten Kohäsionsfonds und aus anderen europäischen Töpfen werden hohe Subventionen gezahlt, deren Berechtigung Zweifel weckt und die ihre Existenz fast ausschließlich ihren einflussreichen politischen Wortführern (Lobbyverbände und nationale Regierungen) verdanken. Allgemeininteressen werden dabei häufig von Partikularinteressen untergepflegt. Mit Gemeinwohl hat das dann nicht mehr viel zu tun. Wem die Europäisierung vornehmlich zugute kommt, ersieht man aus den treibenden Kräften: Die andauernde Vertiefung und Erweiterung Europas wird nicht nur von Teilen der Politik und den europäischen Behörden vorangetrieben, sondern vor allem von Wirtschaft und Großbanken; sie nehmen die Globalisierung auch zum Anlaß für Megafusionen, die hauptsächlich der Macht- und (Einkommens)steigerung ihrer Manager dienen, wie man zum Beispiel an den Fusionen DaimlerChrysler und Deutsche Bank/Bankers Trust sieht. Je größer das Unternehmen, desto gewichtiger auch seine Verhandlungsmacht gegenüber den Regierungen; desto leichter kann es sich durch Ver-

lagerungen des Firmensitzes oder von Unternehmensteilen auch der Politik nationaler Regierungen entziehen. Als im Jahre 1992 60 renommierte Ökonomen in einem „Manifest“ dafür warnten, das Pferd am Schwanz aufzuzäumen und die Währungsunion ohne gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik einzuführen, organisierten die Großbanken ein Gegenmanifest von Wissenschaftlern und Bankfachleuten, das die Wirkung der Kritiker zumindest optisch neutralisieren sollte.

Die Funktionäre des Machtdreiecks aus Politik, Bürokratie und Wirtschaft sind eine Interessensymbiose auf Gegenseitigkeit eingegangen und verketten sich immer mehr zu einem eingebundenen Machtkartell. Kehrseite ihrer demokratiefeindlichen Dominanz ist die völlige Machtlosigkeit der Bürger. Diese Entmachtung zeigt sich bereits auf der Ebene von Verfassungsgebung und Verfassungsänderungen:

Die Bürger – zumindest in Deutschland – sind vor den großen Weichenstellungen, die die Verfassungsstruktur von Grund auf gewandelt haben, überhaupt nicht gefragt worden, weder bei Einführung der Europäischen Gemeinschaften noch bei der Europäischen Union und der Währungsunion, noch bei den sonstigen Verfassungsänderungen von Amsterdam und Nizza. Auch die anstehende Osterweiterung Europas wurde über die Köpfe der Bürger hinweg entschieden. Dasselbe Verfahren verfolgte man bei der Einsetzung eines Konvents durch die Regierungskonferenz von Laeken. Aus Arroganz ignoriert man die Bürger, statt sie unvoreingenommen aufzuklären und auf ihrer Zustimmung eine stabilere (und weniger unbedachte) Gemeinschaft zu bauen – bis man schließlich 2005 die Quittung erhielt: durch das Nein Frankreichs und der Niederlande zum europäischen Verfassungsvertrag.

Die Entmachtung setzt sich innerhalb der Verfassung fort:

- in der mangelnden politischen Verantwortlichkeit des Rates, der sich in seiner Brüsseler Funktion keinen Wahlen stellen muß;

- in der völligen Unabhängigkeit der Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Gerichtshofs vom Bürgerwillen – sowohl hinsichtlich des Inhalts ihrer Entscheidungen als auch hinsichtlich der Bestellung ihrer Mitglieder, die in einem nicht gerade qualitätsförderlichen Kungelverfahren ins Amt kommen, das häufig als Endlager für gescheiterte Politgrößen dient (Martin Bangemann, Edith Cresson, Manuel Marín);

- in der demokratiewidrigen Organisation des Europäischen Parlaments, das mit wirklichen Parlamenten nur den Namen ge-

meinsam hat, fern der Heimat agiert und in der politischen Berichterstattung meist nur am Rande vorkommt;

- im Fehlen europäischer Zeitungen und Rundfunkanstalten,

## „Die Bürger können ihre europäische ‚Regierung‘ nicht abwählen.“

wirklicher europäischer politischer Parteien, kurz: im Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit;

- in der starren Listenwahl zumindest der deutschen Europaabgeordneten, die dem Wähler jeden Einfluß auf die personelle Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nimmt, den Parteien jedoch erlaubt, abgehalfterte Politiker, die man zu Hause nicht mehr gebrauchen kann, in Europa zu „entsorgen“ (Jo Leinen, Hartmut Nassauer, Cem Özdemir, Angelika Beer, Alfred Gomolka);

- in dem Konstrukt von „europäischen politischen Parteien“, die in Wahrheit gar keine Parteien sind, sondern abgehobene Kunstprodukte: Sie zählen weder Bürger zu ihren Mitgliedern, noch stellen sie Kandidaten für Parlamente auf, die sie bei Wahlen der Öffentlichkeit präsentieren. Sie werden aus einem einzigen Grund zu „Parteien“ erklärt: damit sie mit Steuergeldern gefördert werden;

- im krassen Öffentlichkeitsdefizit: Die – nicht öffentlichen – Verhandlungen des Rats finden sozusagen im luftleeren Raum statt. Zudem sind die meisten Entscheidungen des Rats und der Kommission in unübersichtliche Vorgremien ausgelagert, was die Abschottung und die Undurchsichtigkeit der Entscheidungsfindung der europäischen Organe auf die Spitze treibt. Europa findet hinter verschlossenen Türen statt. Das einzige Organ, das öffentlich verhandelt, ist das Europäische Scheinparlament; seine Befugnisse sind aber ohnehin beschränkt.

So stehen wir vor einem eigentlich nicht mehr für möglich gehaltenen Rückfall in vordemokratische Zeiten: Die Menschen sind heute in Europa vom Ideal der Demokratie und des Gemeinwohls genauso weit entfernt wie einst im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation. Nicht einmal das demokratische Minimum ist gesichert: Die Bürger können ihre europäische „Regierung“ nicht abwählen, mag diese auch noch so sehr versagt haben. Ja, sie können gar nicht erkennen, wer für welche Entscheidung eigentlich die Verantwortung trägt.

Der Ausschluß der Bürger von der Mitwirkung an der Europapolitik, ihre Degradierung zum reinen Objekt der Entscheidung anderer, wird damit gerechtfertigt, nur so lasse sich die nötige Handlungsfähigkeit erreichen. In Wahrheit ist die politische Handlungsfähigkeit nirgendwo so gering wie auf europäischer Ebene: Die Entscheidungen des Rats setzen – rechtlich oder faktisch – häufig Einstimmigkeit voraus, was ihr Zustandekommen erschwert oder hohe Kosten verursacht (Herauskaufen der Zustimmung einzelner Länder durch ihre gezielte Subventionierung oder andere Begünstigung). Die Leidtragenden sind meist die kleinen Steuerzahler und die Konsumenten, die mittelständischen Unternehmer und die Kleinaktionäre. Aber auch die rationale Stimmigkeit des ganzen Konzepts steht in Frage. Und wenn gehandelt wird, erscheinen die Aktionen oft eher von nationalen Eigeninteressen getragen als, wie behauptet, vom Wohl Europas. Die Bürokratie produziert oft ganz unsinnige Regelungen. Die mangelnde Handlungsfähigkeit wird in der Außenpolitik besonders sichtbar.

Die Gründe für diese Fehlentwicklungen liegen letztlich in der mangelnden Angepaßtheit der EU an die gewandelten Herausforderungen. Die enorme Zunahme der Aufgaben und Kompetenzen der EU und die Erweiterung von sechs auf 25 und mehr Mitgliedsstaaten, kurz die Vertiefung und Erweiterung, hätten eigentlich eine grundlegend andere Struktur und Organisation der EU und ganz neue Verfahren nötig gemacht. Doch dazu fehlte die politische Kraft. Statt dessen wurde das Bestehende immer nur fortgeschrieben. Vor der Osterweiterung hatte man das auch erkannt und die Konferenz von Nizza für entsprechende Reformen einberufen. Als Nizza scheiterte, versuchte man es ersatzweise mit der Verfassung. Aber auch die scheiterte, weil einen jetzt die Bürgerferne einholte. Das, was die EU von den Mitgliedsstaaten verlangt, Herstellung effizienter, demokratischer Strukturen, um den Herausforderungen der Globalisierung gerecht zu werden, leidet in der EU selbst am meisten Not.

*Der Autor ist ehem. Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.*

*Bei dem Text handelt es sich um einen Vorabdruck aus dem am 4. März erscheinenden Buch: Hans Herbert von Arnim: Das Europa-Komplott. Wie EU-Funktionäre unsere Demokratie verschern. 448 S., 24,90 Euro. C. Hanser Verlag, München*