

## INHALT

VORWORT	15
EINFÜHRUNG	17
A. DIE EUROPÄISCHE PSEUDODEMOKRATIE	25
I. Tatort Europa	25
II. Das Wachstum des Monsters: Der rasch zunehmende Einfluss der Europäischen Union	39
III. Europa ohne Volk: Demokratiedefizite in der EU	42
1. Der Maßstab: Regieren des Volkes, durch das Volk und für das	42
2. Leere Versprechungen: Demokratie in Europa	44
3. Volkssouveränität durch demokratische Verfassungsgebung	45
4. Der Rat: Exekutiver Herrscher Europas	47
a) Alle Macht dem Rate	48
b) Verlust der Einheit: Die Vielzahl der Räte	48
c) Die verborgene Macht: Auslagerung der Entscheidungen in Ausschüsse	50
d) Geheimniskrämerei: Auflösung der Verantwortung	51
e) Undemokratische Stimmenverteilung	52
f) Europäische Legitimation? Fehlanzeige	54
g) Nationale Legitimation? Ebenfalls Fehlanzeige	55
h) Die politische Klasse - ohne Kontrolle	57
i) Nur beschränkt handlungsfähig	57
j) Unterminierung der europäischen Handlungsfähigkeit Deutschlands	58
k) Gewaltenteilung? Ein Fremdwort in der EU	61
5. Scheinlösung durch Stärkung des Europäischen Parlaments	61
a) Sind Deutschlands Wähler weniger wert?	62
b) Wo bleibt die Unmittelbarkeit der Wahl?	64
c) Auf der Suche nach einer europäischen Identität	65
6. Zurück zum Heiligen Römischen Reich?	70
7. Die Ohnmacht der Mitgliedstaaten	70
8. Was tun?	73
a) Verbleibende Optionen	73
b) Unabhängige Organe der EU	74
aa) Kommission	74
bb) Gerichtshof	75
cc) Rechnungshof	76
dd) Zentralbank	76
c) Verstärkte Flucht in unabhängige Gremien?	77
d) Subsidiarität	80
e) Demokratisierung der EU bei der Verfassungsgebung	82
f) Demokratisierung durch Direktwahl der Exekutivspitzen und EU-weiten Volksentscheid	88
aa) Direktwahl des Kommissionspräsidenten	89
bb) Direktwahl des Rats	90
cc) Volksentscheide	90
g) Demokratisierung durch Klagerecht des Citoyen	92
9. Fazit	93
IV. Die Zustimmung bröckelt: Niedergang der EU-Akzeptanz durch die Bürger	96

1. Wahlbeteiligung auf historischem Tief	96
2. Verschleierung mangelnder Akzeptanz durch geschönte Umfragen?	98
V. Intransparenz pur: Das Brüsseler Labyrinth	103
VI. Verführt von der EU: Politiker auf Abwegen	108
1. Inszenierung der Außen- und Europapolitik	108
2. Europa als Sündenbock	109
3. Umgehung nationaler Kontrollen	110
VII. Erosion des Rechtsstaates	112
1. Allgemeines	112
2. Der europäische Haftbefehl	115
3. Die europäische Beweisanordnung	124
VIII. Organisierter Unsinn: Die EU-Agrar- und Strukturpolitik	128
1. Agrarpolitik: Bruch der eigenen Grundsätze	128
2. Struktur- und Regionalpolitik: Spielball nationaler Interessen	136
IX. Organisierte Angriffe auf das europäische Gemeinwohl: Lobbying in Brüssel	139
X. Ohrfeigen für Europas politische Klasse: Aufstand der Bürger in Frankreich und den Niederlanden	146
XI. Geldströme in Europa: Seismografen der Politik	154
B. SELBSTBEDIENUNG AUF EUROPÄISCH: PARTEIEN UND IHRE HILFSTRUPPEN	157
I. Vorspiel	157
II. Illegal und undurchschaubar: die Finanzierung von Parteibünden über die Straßburger Fraktionen	160
III. Parteibünde: Die berechtigten Acht	162
IV. Ungerecht und außer Kontrolle: Wie Parteibünde mit Steuergeld gemästet werden sollen	164
1. Von 4,6 auf 100 Millionen Euro	164
2. So tun als ob: Europaparteien	165
3. Staatsquote von 100 Prozent	167
4. Parteien ohne Funktionen	167
5. Ungerecht und außer Kontrolle: Wie Parteibünde mit Steuergeld gemästet werden sollen	168
a) Sieben-Staaten-Klausel	168
b) Prohibitive Bedingungen	171
c) Closed shop: Der Ausschluss unliebsamer Konkurrenten	172
6. Ein gerechtes Modell ist möglich	174
7. Spenden	174
8. Unausgewogenes Festsetzungsverfahren	175
9. Zusammenfassung und Folgerungen: Ein unmögliches Gesetz	176
V. Die öffentliche Auseinandersetzung um die europäische Parteienfinanzierung	177
C. EUROPABEAMTE IM SCHLARAFFENLAND	181
I. Brüsseler Kaste: Die üppige Besoldung von EU-Beamten	181
1. Grundgehalt	181
2. Zulagen	183
3. Vergleich mit deutschen Beamten und Amtsträgern	184
II. Die Brüsseler Steueroase	185
III. Krösus im Ruhestand	189
IV. Bezahlung und Versorgung der Mitglieder der Kommission, des Europäischen Gerichtshofs, des Gerichts erster Instanz und des Rechnungshofs	191
V. Das europäische Insichgeschäft: Die Entscheidung über die Gehälter	192

D. EUROPÄISCHE GROSSVERDIENER: WER KONTROLLIERT DIE KONTROLLEURE?	195
I. Die Aufblähung der Kommission und des Gerichtshofs	197
II. Der Europäische Rechnungshof: zu groß, träge und ineffektiv?	206
III. Der Europäische Zentralbankrat: völlig überdimensioniert?	209
IV. Der Europäische Gerichtshof - ein politisches Gericht: schwach legitimiert und ungleich besetzt	212
V. Die üppige Besoldung der Amtsträger	219
E. DIE ALS-OB-VOLKSVERTRETER	229
I. Das Europäische Parlament: zersplittert, undemokratisch gewählt, aufgebläht	229
1. Vorbemerkung	229
2. Das angestrebte einheitliche Wahlverfahren - gründlich verfehlt: Der Weg beständigen Versagens	230
3. Der zersplitterte Ist-Zustand	234
a) 25 unterschiedliche Wahlsysteme	234
b) Parlamentssitze: zu viel und ungleich verteilt	237
aa) Das Parlament wird größer und größer	237
bb) Ungleiche Verteilung der Kontingente	241
4. Sperrklauseln	246
5. Ein einheitliches und gerechtes Wahlsystem für ein arbeitsfähiges Europäisches Parlament	248
II. Wahlen ohne Auswahl: Parteifunktionäre statt Volksvertreter in Brüssel	252
III. Demokratie spielen - ein europäisches Scheinparlament?	260
IV. Ungewählte Repräsentanten: Elite der Nation? Oder: Hast du einen Opa, schick ihn nach Europa!	263
V. Ein System finanzieller Exzesse	268
1. Überblick	268
2. Kostenerstattung I	269
a) 268 Euro Tagegeld ohne Tagung	269
b) Legalisierter Betrug: Die Abrechnung von Pseudoreisekosten erbringt bis zu 10000 Euro im Monat	271
c) Kostenerstattung ohne Kosten: 3785-Euro-Monatspauschale	273
3. Kostenerstattung II: Aufforderung zur Korruption oder Scheinbeschäftigung von Mitarbeitern auf Kosten der Steuerzahler	276
a) Vettemwirtschaft in eigener Sache	276
b) Steigerungsraten wie im Schlaraffenland	277
c) Qualifikation? Überflüssig!	278
d) Absicherung der Mitarbeiter - unsozial	279
e) Ein System der Steuervermeidung	280
f) Zweckentfremdung von Steuergeld - leicht gemacht	280
aa) Öffentliche Parteienfinanzierung durch die Hintertür	281
bb) Nepotismus: Ganze Familien auf der EU-Gehaltsliste	282
cc) Verführung zur Untreue: Einsatz von Mitarbeitern für private Zwecke	284
g) Flucht aus der Öffentlichkeit	284
h) Quintessenz: Einladung zur Selbstbedienung	285
4. Kostenerstattung III: Luxuskrankenversorgung	287
5. Illegale Doppel- und Dreifachversorgung - meist ohne jede Anrechnung	288
a) Anfechtbare Regelungen	288
b) Heimatversorgung: Sinnvolle Unterschiede	289
c) Ergänzendes EU-Ruhegehalt für italienische und französische EU-Abgeordnete	290
d) Zusätzliche EU-Altersversorgung	292

e) Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung	294
f) Fortbestehen der Regelungen über das Jahr 2009 hinaus	295
6. Das Entscheidungsverfahren: Öffentlichkeitsscheu und rechtswidrig	295
a) Kontrolldefizit	295
b) Verstoß gegen Art. 190 Abs. 5 EG und das Demokratieprinzip (Art. 6 Abs.1 EU-Vertrag)	298
c) Formenmissbrauch: Verstoß gegen Art. 230 Abs. 2 EG	300
d) Verstoß gegen Wirtschaftlichkeitsgebot und Steuergerechtigkeit	301
VI. Diener zweier Herren: Geschmierte Abgeordnete verkaufen ihre Unabhängigkeit	303
F. REFORMVERSUCHE ZUM SCHLECHTEREN: DAS EUROPÄISCHE ABGEORDNETENSTATUT	309
I. Erfolgreiche Versuche seit 20 Jahren. Scheitern des Abgeordnetenstatuts auch Anfang 2004	309
II. Einheitliches Heimatgehalt für Europaabgeordnete?	312
1. Die derzeitige Regelung	312
2. Der Geburtsfehler des Statuts: Gleiche Behandlung von Ungleichen	312
a) Sprengen des nationalen Gehaltsgefüges: EU-Parlamentarier mit dreifachem Ministerpräsidentengehalt	313
b) Gleicher Lohn für gleiche Arbeit?	315
c) Ein Parlament von 25 Völkern	316
d) 25 Wahlrechte	316
e) Kein Angleichungsgebot aus Art. 190 EGV	317
f) Abgeordnete sind keine Beamten	317
g) Verkehrter Ansatz	318
III. Dubiose Maßstäbe	320
IV. Koppelung an Richterbezüge	323
V. Luxusaltersversorgung	324
1. Überblick	324
2. Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung	325
3. Übergangsgeld	326
VI. Das Steuerprivileg	327
1. Die politische Sensibilität der Steuerfrage	327
2. Besteuerung der Entschädigung zum halben Satz	328
3. Niedrigbesteuerung von Zusatzeinkommen	328
VII. Mehrfachbezüge durch Nichtanrechnung	330
VIII. Fehlen notwendiger Einschränkungen im Statut	332
1. Kostenerstattung ohne Belege	332
2. Keine Vorkehrungen gegen Lobbygelder	334
G. DER POLITISCH-PUBLIZISTISCHE KAMPF UM DAS ABGEORDNETENSTATUT	335
I. Briefwechsel mit dem Kanzler	335
II. Einseitige Ermittlung: Unbequeme Daten werden ausgeblendet	337
III. Die Medien greifen das Thema auf	338
IV. Rothleys missglückte Verteidigung	340
V. Publizistische Breitseite der Bild-Zeitung	342
VI. Ein Fernsehmagazin auf Abwegen	344
VII. Der neuerliche Anlauf des Parlaments: Dilettantismus pur	345
VIII. Eine Erpressung und sieben Mogelpackungen	347
IX. Die Medien fangen richtig Feuer	349
X. Abgekartetes Spiel oder: Wie der Parlamentsverwaltung falsche Zahlen untergeschoben wurden	351

XI. 68 Prozent mehr Rente	353
XII. Die Diffamierungskampagne der Abgeordneten Lehne und Schulz	355
XIII. Wer nicht überzeugen kann, stiftet Verwirrung	359
XIV. Die Bundesregierung dreht bei oder: Wie der Coup zunächst verhindert wurde	362
XV. Kritische Diskussion auch in Österreich und Schweden	365
XVI. Es gibt noch Richter in Hamburg	367
XVII. Gewaltenteilung in Gefahr	371
XVIII. Strafbarkeit wegen versuchten Prozessbetrugs und übler Nachrede, Schadensersatz	373
XIX. Eine politische »Dolchstoßlegende«	375
XX. Öffentliche Aufklärung über das Spesenunwesen	377
XXI. Ein neuer Anlauf	380
XXII. Ein von Grund auf verkehrter Ansatz	384
XXIII. Eine Sackgasse und eine Zwickmühle	388
SCHLUSS	391
ANMERKUNGEN	397
REGISTER	431

## VORWORT

Die Idee, dieses Buch zu schreiben, kam mir bei Studien im Forschungsinstitut der Hochschule Speyer über die »Selbstversorgung« Brüsseler Politiker. Dazu gehören:

- der seit Jahren andauernde »legalisierte Spesenbetrug«, mit dem sich Europaabgeordnete riesige steuerfreie Zweiteinkommen erschleichen,
- groteske Doppelversorgungen,
- ein völlig inakzeptables europäisches Diätengesetz, das kurz vor der Europawahl 2004 aufgrund meiner Analysen scheiterte, dann aber im Sommer 2005 doch noch zustande kam,
- ein Parteiengesetz, das europäischen Pseudoparteien Subventionen verschafft, die alle vernünftigen Maßstäbe sprengen,
- überzogene finanzielle Privilegien, die europäische Beamte und Kommissare in schöner Eintracht mit ihren Richtern und Rechnungshofmitgliedern genießen, und
- die scheinbar grenzenlose Aufblähung sämtlicher Organe der EU: vom Parlament bis zu den Gerichten.

Die Auswüchse, mit denen sich ein großer Teil dieses Buches beschäftigt, sind derart krass, dass sich die Frage aufdrängt, wie es dazu eigentlich kommen konnte. Warum konnten die Verantwortlichen selbst massivste Kritik unbeeindruckt aussitzen? Warum glaubten sie, Kritiker ungestraft verleumden zu können? Organisation und Entscheidungsverfahren der EU gerieten so fast zwangsläufig in den Fokus. Ihre Analyse macht einen weiteren Teil des Buches aus. Dabei geht es nicht um eine Gesamtdarstellung der EU, sondern um exemplarische Teilbereiche. Die Untersuchung ergibt: Die europäische Politikfinanzierung und die Aufblähung der Pfründen, die alle für die Bürger geltenden Grundsätze auf den Kopf stellen, sind nur der sichtbare Ausdruck eines Demokratie- und Kontrolldefizits, das kennzeichnend ist für die Europäische Union insgesamt. Nirgendwo sonst kommen die extreme Bürgerferne der EU und der Expansionsdrang ihrer Organe derart unverblümt zum Vorschein wie in den Regeln, die die politische Klasse sich in eigener Sache gegeben hat. Abhilfe kann nur eine grundlegende Neuordnung schaffen, die demokratische Mindeststandards wie politische Gleichheit und Gewaltenteilung einhält und eine »Regierung durch und für Bürger« ermöglicht. Die Behebung der Demokratiemängel in der EU ist vielleicht nicht alles, aber ohne sie ist alles nichts.

Speyer, im Dezember 2005

Hans Herbert von Arnim

## EINFÜHRUNG

Das Scheitern der EU-Verfassung nach dem französischen Non und dem niederländischen Nee im Jahre 2005 bedeutet wie jede Krise auch eine Chance, die Chance nämlich, unvoreingenommen Bilanz zu ziehen. Die Ergebnisse der Abstimmungen hatten gewiss viele Gründe. Klar aber ist, dass die große Mehrheit der Bürger - und hier sprachen die Franzosen und Niederländer auch für ihre Mitbürger in anderen EU-Ländern - gegen den anscheinend unauffällig dahinströmenden Erweiterungszug revoltierten. 1992 bestand Europa noch aus zwölf Mitgliedstaaten, seit dem 1. Mai 2004 sind es 25, bald sollen es 27, ja schließlich 30 und noch mehr werden. Neben den vielen Problemen, die dieses rasche Anwachsen mit sich bringt, und den tief sitzenden Ängsten, die es bei den Menschen auslöst, stellt sich die Frage, wie ein solches Europa eigentlich noch zu steuern sei? Voraussetzung für die Erweiterung sind institutionelle Reformen, die der Verfassungsvertrag, zumindest zum Teil, bringen sollte. Das war allgemeine Überzeugung. Aus diesem Grund wollte man nach dem kläglichen Ergebnis von Nizza eine europäische Verfassung schaffen.

Nach ihrem Scheitern ist nun die Vorbedingung für die Erweiterungen entfallen. Schon aus diesem Grund ist ein Innehalten das erste Gebot, das aus den Volksabstimmungen folgt. Das ließe sich auch durchaus bewerkstelligen, selbst in Bezug auf Bulgarien und Rumänien. Die Kommission und der Rat müssen nur die Bedingungen ernst nehmen, die für den Beitritt gelten. Doch darauf verzichteten sie bereits bei dem Beitritt der Zehn im Jahre 2004. Die Bürger fühlen sich über den Tisch gezogen und haben den Glauben an die Unvoreingenommenheit der EU-Organe verloren. Hier zeigt sich exemplarisch das Zentralproblem der EU, das sie das Vertrauen der Bürger gekostet hat: Sinn, Ziel und Grenzen dieses wunderbaren und zugleich monströsen Projekts Europa sind nur noch hinter Nebelschwaden zu erahnen. Klare Konturen fehlen. Das hält die Europamaschinerie aber nicht auf, ja es scheint sie gerade im Gegenteil zu veranlassen, immer weiter und immer schneller zu laufen, auch wenn die Richtung immer weniger überzeugt. Bewegung wird zum Selbstzweck. Innehalten erscheint den Akteuren bereits als Rückschritt. Das erinnert an Mark Twains Bemerkung über eine Gruppe von Menschen, die sich im Urwald verirrt hatten: »Als sie die Richtung verloren hatten, verdoppelten sie die Geschwindigkeit.«

So gewinnt der Bürger den Eindruck eines Aktionismus, der vor allem bezweckt, von den vielen Mängeln und Fehlentwicklungen der EU abzulenken: der Überbürokratisierung, der Verschleuderung von Milliarden für eine unsinnige Agrarpolitik und eine zweifelhafte Strukturpolitik, dem Sumpf von Betrug und Korruption, gegen deren Aufdeckung sich der Brüsseler Korpsgeist mit allen Mitteln zur Wehr setzt. Vor allem aber steht die EU für die Aufweichung überkommener Prinzipien, die Grundanforderungen an alle öffentliche Gewalt markieren: Das viel beschriebene Demokratiedefizit der EU sehen wir heute in einem neuen Licht. Hinzu kommt die Erosion der Rechtsstaatlichkeit, wie sie sich etwa im europäischen Haftbefehl zeigt, den das Bundesverfassungsgericht entschärfen musste. Die Beeinträchtigung jener Prinzipien schien noch nicht wirklich gravierend, solange Europa sich im Aufbau befand, keine großen Kompetenzen besaß und zudem in den Mitgliedstaaten Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum herrschten, so dass selbst zweifelhafte europäische Lasten tragbar erschienen. Doch diese Zeiten sind Geschichte. Heute betreffen die Auswirkungen europäischer Verordnungen und Richtlinien Unternehmen und Bürger immer und überall. Die Lasten drücken immer mehr, vor allem natürlich die sogenannten Nettozahler, zu denen Deutschland gehört. Umso mehr fällt ins Gewicht, dass die Mängel nicht durch entsprechende Vorteile aufgewogen werden. Deutlich wird das etwa beim Fehlen einer effektiven gemeinsamen Außenpolitik der EU, wie sich besonders eklatant erst im Kosovo-Konflikt, dann in der Irak-Krise zeigte. Vielmehr verstärkt sich der Eindruck, es ginge den europäischen Akteuren vor allem um ihre eigenen Interessen an Macht, Posten und Geld. Die Besetzung der europäischen Prüfrunden und die Versorgung von europäischen Amtsträgern, Abgeordneten und Beamten, einschließlich der Finanzierung von Parteien und Fraktionen, erteilt hier regelmäßigen Anschauungsunterricht.

Das Nein bei den Volksabstimmungen und das anschließende Desaster beim Brüsseler Gipfel vom Juni 2005 haben mit einem Schlag für jedermann deutlich gemacht, dass etwas faul ist in der Europäischen Union. Europa ist in schlechter Verfassung. Das Kernproblem besteht darin: In der europäischen Politik hat bisher eine kleine Zahl von Politikern über die Köpfe der Bürger hinweg entschieden. Die Bürger aber haben ein untrügliches Gespür dafür, dass die politische Klasse dabei zuallererst an ihre eigenen Belange denkt und nicht an die Interessen, Wünsche und Ängste der Menschen. Die Durchsetzung der Eigeninteressen wird durch die für Europa typische mangelnde öffentliche Kontrolle erleichtert. Ob die für einen zusammenwachsenden ganzen Kontinent erforderliche europäische Identität in den Herzen der Menschen vorhanden ist oder ob das zarte Identitätspflänzchen nicht gerade durch überstürzte Erweiterungen mit Völkern ganz unterschiedlicher geschichtlicher, politischer und kultureller Erfahrungen, durch Überregulierung und die Selbstbedienung aus EU-Töpfen aufs Höchste gefährdet wird, dieser Grundfrage ist die europäische Elite bisher ausgewichen. Über der fortschreitenden Erweiterung nach außen und Vertiefung nach innen wurde das erforderliche demokratische Pendant sträflich vernachlässigt: die Erweiterung um die *Menschen* und die Vertiefung in den Köpfen und Herzen der *Bürger* Europas.

Die europäische Idee ist zwar nach wie vor bestechend. Doch hat die Sicherung des Friedens nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und dem Ende der politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Spaltung Europas in den Augen der Menschen an Dringlichkeit verloren. Der Beginn der europäischen Einigung war auch eine Antwort auf den Ost-West-Konflikt und bezog daraus einen guten Teil ihrer Legitimation. Natürlich stellt Frieden auch heute noch ein hohes Gut dar. Aber es ist nicht mehr klar, warum man dazu ein immer größeres und bürokratischeres Europa braucht. Auch die andere große Verheißung, mehr Wohlstand, bringt man - angesichts der Massenarbeitslosigkeit - schwerlich in einen positiven Zusammenhang mit Europa, zumal dafür ohnehin die nationale Politik die Hauptverantwortung trägt. Alle diese Ziele sind zweifellos wichtig. Doch erscheinen eben dafür viele Pläne und Aktionen der europäischen Organe völlig überflüssig.

Die heutigen Probleme der Europäischen Union kann man letztlich nur vor dem Hintergrund ihrer Entwicklungsgeschichte verstehen. An der Wiege der Europäischen Gemeinschaften stand die Vorstellung Pate, das Ziel der europäischen Einigung sei unbestritten gut, weil es Frieden, Wohlstand und erfolgreiches Sichbehaupten gegenüber dem kommunistischen Imperialismus versprach. Ein vereinigtes Europa bildete ein politisches Axiom, einen nicht mehr in Frage zu stellenden übergeordneten Lehrsatz, der, dem politischen Streit entzogen, keines Beweises mehr bedarf - auch keiner demokratischen Legitimation. Bei diesem Ausgangsverständnis kam es offenbar nur auf die möglichst wirksame Entfaltung und Durchführung jenes Axioms an. Das wiederum schien eine vornehmlich technokratische Aufgabe zu sein, zu deren Durchführung Expertengremien benötigt wurden, die unabhängig und nur der europäischen Idee verpflichtet sein sollten: die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof (und später die Europäische Zentralbank). Ideologisch untermauert wurde dieser Ansatz durch bestimmte wissenschaftliche Theorien, nach denen das geistig-kulturelle Zusammenwachsen der Menschen zu einer wirklichen Gemeinschaft, die Entstehung eines europäischen Wir-Gefühls und einer europäischen Identität, sich als Folge des gemeinsamen wirtschaftlichen Marktes und der Nationen übergreifenden Aktivitäten europäischer Organe quasi von selbst einstellen würde.<sup>1</sup>

Ein Parlament erschien ebenso überflüssig wie ein Volk. Das Parlament wurde als eher störend empfunden, weil man befürchtete, es würde nationalen Belangen und Gruppeninteressen zu großen Einfluss verschaffen, also das Ziel beeinträchtigen, dessentwegen die Kommission ja gerade als unabhängiges Expertengremium installiert worden war. Dementsprechend war das Europäische Parlament, das im EWG-Vertrag von 1957 noch als bloße »Versammlung« bezeichnet worden war, bis 1979 gar kein von den Bürgern gewähltes Parlament und hatte praktisch keine Entscheidungsbefugnisse. Die scheinbar völlige Unangefochtenheit der europäischen Einigungsidee rückte den einen Fundamentalsatz der Demokratie, das Regieren *für* das Volk, fast zwangsläufig derart in den Vordergrund, dass die beiden anderen Fundamentalsätze, das Regieren *des* Volkes *durch* das Volk, im Dunkel des Hintergrundes praktisch verschwanden. Es kam scheinbar nur auf die erwünschten politischen Resultate an. Ob das Volk daran mitgewirkt hatte, ja ob ein europäisches Volk überhaupt existiert, erschien nebensächlich.

So war es auch nur konsequent, dass man die eigentliche Regierungsmacht - neben der Kommission - am besten in der Hand des Rates, eines allein aus den Regierungen der Mitgliedstaaten bestehenden Gremiums, aufgehoben sah. Europa wurde also anfangs ganz gezielt rein gouvernemental organisiert.

Das Volk kam genauso wenig vor wie bei Friedrich dem Großen oder irgendeinem anderen Monarchen des aufgeklärten Absolutismus. Friedrichs Ausspruch »Ich bin der erste Diener meines Staates«, den etwa auch Otto von Bismarck unterschrieben hätte, passt in vollem Umfang auch auf die Kommission, die nach ihrem Selbstverständnis, ganz analog, als erste Dienerin Europas fungiert, unabhängig und nur dem Wohl der Europäischen Union verpflichtet. Und der Bundesrat Bismarcks, in dem die monarchischen Regierungen saßen, ohne deren Zustimmung kein Reichsgesetz verabschiedet werden konnte, besitzt durchaus eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Europäischen Rat, nur dass dieser noch mächtiger ist, weil er zusätzlich auch noch Regierungsfunktionen wahrnimmt, ihm kein gleichwertiges Parlament gegenüber steht und er sich nicht gegenüber einem europäischen Volk verantworten muss.

Hinter diesem Ausblenden des Volkes als eines politischen Akteurs stand ein paternalistisches Grundverständnis, das anfangs die Bundesrepublik Deutschland genauso beherrschte wie das Frankreich der V. Republik, also die beiden wichtigsten Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaften. Die Väter des Grundgesetzes meinten, der bundesrepublikanische Staat müsste geradezu vor dem deutschen Volk geschützt werden - man erinnere sich an das berühmt-berühmte Wort von Theodor Heuss im Parlamentarischen Rat: »cave canem«, womit er das Volk meinte -, weil man ihm die Schuld an der

Machtergreifung Hitlers in die Schuhe schob. In Wahrheit waren es die politischen Parteien gewesen, die am 23. März 1933 im Reichstag das Ermächtigungsgesetz mit großer Mehrheit beschlossen hatten und damit Hitler »ganz legal« an die Macht brachten. In ähnliche Richtung gingen die Vorstellungen de Gaulles und seiner Mitstreiter, der Inspiratoren der Verfassung der V. Republik von 1958, die ausgesprochen gouvernemental konstruiert ist. Bei diesem Ausgangsverhältnis meinte man bei der Konzeption Europas ebenfalls, man könne das Volk außen vor lassen, zumal die Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Organe zunächst ja auch ziemlich begrenzt waren.

Dem Verzicht auf ein europäisches Volk und eine europäische Identität konnte in den Augen der Europamacher sogar noch eine positive Seite abgewonnen werden. Identität impliziert stets auch die Gefahr der Ausgrenzung von Nichtidentischem. Der Mangel an Identität erleichtert es, alle und jeden in die Gemeinschaft aufzunehmen. Die technokratische Ausgestaltung schien es der EU zu ermöglichen, sich unbegrenzt zu erweitern - nach innen wie nach außen.

Auch als dem Europäischen Parlament allmählich neue, zusätzliche Befugnisse gegeben wurden, blieb das europäische Gemeinschaftsgefühl, das sich durch den staatenübergreifenden gemeinsamen Markt und die 1979 eingeführten sogenannten Direktwahlen entwickeln sollte, unterbelichtet. Die Aufwertung des Parlaments erfolgte zwar im Namen des Demokratieprinzips. Doch unterschlug man dabei, wie wenig das Parlament eigentlich für eine demokratische Europapolitik legitimiert ist: Das Parlament wird nach inzwischen 25 von Staat zu Staat höchst unterschiedlichen Wahlsystemen gewählt, und das Stimmengewicht der Bürger zeichnet sich durch extreme Ungleichheit aus. Jeder Luxemburger hat praktisch elfmal so viele Stimmen wie ein Deutscher und kann auch die Auswahl der Abgeordneten mitbestimmen, die ihn im Europäischen Parlament repräsentieren sollen, während deutsche Wähler nur die eine oder andere Partei ankreuzen und damit nur die Zahl ihrer Mandate mitbestimmen können, nicht aber die Personen, auf die sie entfallen. In dieser institutionellen Weichenstellung wurzelt eine fundamentale europäische Fehlentwicklung: das Missverhältnis zwischen der transnationalen Konzeption und Funktion des Europäischen Parlaments einerseits und seiner nationalen Legitimation andererseits. Angesichts der rein national organisierten Wahlen werden auch die Wahlkämpfe von nationalen Themen dominiert. Europäische Fragen kommen beinahe nie zur Sprache. Dementsprechend gering ist auch die Legitimation des Parlaments für die ihm eigentlich obliegende Europapolitik. Der Charakter der Wahlen als eurodemokratischer Integrationsakt, den sie eigentlich haben sollten, wird durch das Wahlsystem selbst unterminiert. So konnten sich weder wirkliche Europaparteien noch eine europaweite Öffentlichkeit entwickeln.

Erst die niederschmetternden Abstimmungen in Frankreich und den Niederlanden über den Verfassungsvertrag im Jahre 2005 haben dem überkommenen Ausgangsverständnis einen Schuss vor den Bug gesetzt, indem sie unübersehbar signalisierten, dass die ganze bisherige Konzeption brüchig geworden war. Die vernachlässigten und ausgeblendeten Völker, über deren Köpfe hinweg man bisher Europa konstruiert hatte, meldeten sich unüberhörbar zu Wort.

In Wahrheit hatte das ungebremste europäische Weiter-so schon vorher an Gewissheit verloren. Bloß schenkte man dem anschwellenden Strom der Indizien nicht die gehörige Beachtung: Die Unterstützung für die europäische Integration bricht seit Ende der achtziger Jahre ein, auch wenn die Kommission versucht, mit methodisch zweifelhaften Umfragen ein geschöntes Bild zu zeichnen. Die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament geht seit Jahrzehnten zurück und erreichte 2004 ein historisches Tief. Europagegner haben starke Stimmengewinne zu verzeichnen. Begünstigt wurde der Übergang zu einem selbstbewusst-kritischeren Verständnis auch durch den Wandel der politisch-wirtschaftlichen Großwetterlage: Nach dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes war die Legitimation des »europäischen Monsters« vermehrt in Frage gestellt worden. Das gilt umso mehr, als viele behaupten, Europa sei für die vorherrschende Arbeitslosigkeit und das nachlassende Wirtschaftswachstum mit verantwortlich, was insofern nicht ganz falsch ist, als der Anspruch des Lissaboner Gipfeltreffens vom März 2000, Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, bisher kaum mehr als eine Fata Morgana geblieben ist.

Das Entstehen einer selbstbewusst-kritischen Haltung beruht letztlich auf dem gleichen Effekt, der auch innerstaatlich etwa in Deutschland zu beobachten ist und dazu geführt hat, dass wir die Schwachstellen unserer eigenen Demokratie mit größerer Klarheit erkennen und ihr deshalb kritischer gegenüberstehen. Nur sind die Schwachstellen der Europäischen Union noch sehr viel größer.

Europa ist von Anfang an ein Geschöpf der Eliten. Sie waren es auch, die mit ihrer allezeit zur Schau gestellten Europaeuphorie, zumindest in Deutschland, lange jede Kritik an Europa als politisch inkorrekt unterdrückt haben. Das gilt nicht nur für die politische Klasse und die Wirtschaft, sondern auch für die Wissenschaft, vor allem für die Politikwissenschaft und die Europarechts-Wissenschaft. Es gilt darüber hinaus in starkem Maße auch für die Journalisten in Brüssel und Straßburg, also diejenigen, die die veröffentlichte Meinung über Europa weitgehend prägen. Das Zusammenwirken der Eliten beim Abblocken von Kritik an Europa zeigte sich beispielhaft auch vor der Volksabstimmung in Frankreich: Die Regierung, das Gros der Parteien in der Nationalversammlung, die Wirtschaft, alle landesweiten Medien und hochrangige Politiker anderer Mitgliedstaaten warben für ein »Oui« - trotz allem am Ende vergeblich. Und nun plötzlich entdeckten auch die Politiker, zumindest für einige Zeit, die Bürger wieder, allen voran Tony Blair in seiner Antrittsrede als Ratspräsident vor dem Europäischen Parlament am 1. Juli 2005:

»Es ist an der Zeit zu erkennen, dass Europa seine Stärke, seine Relevanz, seinen Idealismus und damit auch seinen Rückhalt in der Bevölkerung nur wieder gewinnt, wenn es sich verändert. *Und wie immer sind die Bürger den Politikern voraus.*«



## A. DIE EUROPÄISCHE PSEUDODEMOKRATIE

### I. Tatort Europa

Dieses Buch ist dazu bestimmt, eine öffentliche Diskussion über den Sinn und den Unsinn der Europäischen Union (EU) zu entfachen. Nicht nur in Deutschland, sondern europaweit. Die EU ist - bei Lichte besehen - ein höchst dürrig legitimierter Apparat, der sich immer mehr verselbstlicht und, wie aus einer unangreifbaren Festung heraus, in die einzelnen Staaten hineinregiert. Der Apparat wird zunehmend zum Selbstzweck. Wie durch hochgezogene Zugbrücken vor wirksamer Kontrolle geschützt, entsteht allmählich ein Netzwerk aus Politikern, Beamten, Verbandsfunktionären, Journalisten und Wirtschaftsbossen. Die ohnehin seit langem bestehenden gravierenden Probleme der EU werden durch eine Reihe von Entwicklungen aktualisiert und verschärft, für die die folgenden Themen exemplarisch stehen:

- Die Ablehnung der europäischen Verfassung durch die Bürger Frankreichs und der Niederlande und die Aussetzung der Referenden in Großbritannien und anderen Ländern waren Paukenschläge, die überdeutlich gemacht haben, wie sehr die politische Klasse es bisher versäumt hat, ein tragfestes geistiges Fundament Europas in den Köpfen der Menschen zu schaffen.
- Die »Osterweiterung« der Europäischen Union um zehn neue Mitglieder, denen in absehbarer Zeit Rumänien und Bulgarien und schließlich auch die Türkei folgen sollen.
- Die Terroranschläge von New York und Washington hatten erhebliche Auswirkungen auf das Thema innere Sicherheit und damit auch auf die Beurteilung der EU und ihrer Erweiterung. Die Anschläge von Madrid und London haben das Thema weiter unterstrichen.
- Die Überversorgung sämtlicher europäischer Amtsträger und Funktionäre.
- Die grotesken Missbräuche bei der Spesenabrechnung der Mitglieder des Europäischen Parlaments, die anstehende Angleichung ihrer Gehälter auf hohem Niveau und die kürzlich eingeführte Subventionierung »europäischer politischer Parteien« aus dem EU-Haushalt.
- Die Aufblähung des Parlaments, der Kommission und anderer Organe der EU zu ungebührlicher Übergröße, die ihre Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt.
- Die überproportionale Vertretung der Bürger kleiner Staaten in den EU-Organen, die diesen ein Gewicht gibt, das in keinem Verhältnis zu ihrer geringen Bevölkerungszahl steht.
- Die Milliarden verschlingende europäische Agrar- und Subventionspolitik.
- Die Undurchschaubarkeit der europäischen Willensbildung und die mangelnde Zurechenbarkeit europäischer Politik, die geradezu die Unverantwortlichkeit organisiert.

Repräsentative Demokratie definieren wir (mit Abraham Lincolns klassischer Definition) 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<sup>1</sup> 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 und
- 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 Mitgliedstaaten war häufig reine Formsache. (Anders war es, wo das Volk unmittelbar zu entscheiden hatte, wie beispielsweise 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 Mitgliedstaaten. 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. Fünfundzwanzig »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 die 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 Mitgliedstaaten. 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 britische *Economist* die europäische Agrarordnung 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 Daimler/Chrysler und Deutsche Bank/Bankers Trust sieht. Je größer das Unternehmen, desto gewichtiger auch seine

Verhandlungsmacht gegenüber den Regierungen; desto leichter kann es sich durch Verlagerungen des Firmensitzes oder von Unternehmensteilen auch der Politik nationaler Regierungen entziehen. Als im Jahre 1992 60 renommierte Ökonomen in einem »Manifest« davor 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 eingebunkerten 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 (Beispiele: Martin Bangemann, Edith Cresson, Manuel Marín),
- in der demokratiewidrigen Organisation des Europäischen Parlaments, das mit wirklichen Parlamenten nur den Namen gemeinsam hat, fern der Heimat agiert und in der politischen Berichterstattung meist nur am Rande vorkommt (im öffentlichen Bewusstsein von der nationalen Politik überlagert),
- im Fehlen europäischer Zeitungen und Rundfunkanstalten, 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« (Beispiele: Werner Langen, Jo Leinen, Hartmut Nassauer, Cem Özdemir, Angelika Beer, Alfred Gomolka, Sahra Wagenknecht),
- 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 (von Karl Popper formulierte) 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 Anpasstheit der EU an die gewandelten Herausforderungen. Die enorme Zunahme der Aufgaben und Kompetenzen der EU und die Erweiterung von sechs auf 25 und mehr Mitgliedstaaten, 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. Stattdessen wurde das Bestehende immer nur fortgeschrieben. Es wurde nur angebaut und der Bau damit völlig verbaut, statt ihn - entsprechend den gewandelten Verhältnissen - ganz neu zu konstruieren. 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 Mitgliedstaaten verlangt, Herstellung effizienter, demokratischer Strukturen, um den Herausforderungen der Globalisierung gerecht zu werden, leidet in der EU selbst am meisten Not.

Dennoch wird die wirkliche Lage Europas vernebelt. Man spricht zwar gelegentlich vom »Demokratiedefizit«; das ganze Ausmaß dieses Defizits und erst recht seine fatalen Folgen werden jedoch sorgfältig verborgen. Die Kernfrage, wie Europa nach der Osterweiterung von 2004 und dem anstehenden Beitritt weiterer Staaten, die nicht nur die Zahl, sondern auch die quantitativen und qualitativen Unterschiede der Mitglieder Europas gewaltig vergrößert und weiter vergrößern wird, wirtschaftlich und politisch noch »handelbar« sein soll und wie gleichzeitig ein Mindestmaß an Bürgernähe geschaffen werden kann, bleibt offen. Erst das französisch-niederländische Nein zum europäischen Verfassungsvertrag könnte hier einen Wandel einleiten. Sämtliche Kräfte des politischen Europas, eine berufsmäßige »Europawissenschaft« und der Mainstream der *political correctness* sind zumindest in Deutschland lange eine unheilige Allianz eingegangen, die bereits die unvoreingenommene Analyse und Kritik der Situation hintertreibt, von der Diskussion nötiger Reformen ganz zu schweigen. Eine Europaideologie ist entstanden, welche die - gewiss auch bestehenden - Vorteile des europäischen Zusammenschlusses einseitig hervorkehrt und die Nachteile verschweigt. Kritik wird als »uneuropäisch« geächtet, verwaltungsinterne *whistle blower* wie Paul van Buitenen und Martha Andreasen werden gemobbt und gefeuert.

Den Bürgern wird auf vielfältige Weise Sand in die Augen gestreut: So hat zum Beispiel der Vertrag von Amsterdam - unter feierlicher publizistischer Demokratiebeschwörung - einen eigenen »Zweiten Teil« in den EG-Vertrag eingefügt mit dem Titel »Die Unionsbürgerschaft« (Art. 17 bis 22). Doch die darin vorgesehenen Rechte sind marginal (wie das Wahlrecht zu Kommunalvertretungen) und galten zum Teil auch schon vorher (wie die Mobilitätsfreiheit und das Petitionsrecht). Die vor einiger Zeit beschlossene europäische Grundrechte-Charta ist ein propagandistisch aufgemotzter Popanz ohne praktische Bedeutung. Ihre Rechtswirkung ist gleich null. Das Europäische Parlament und die allmähliche Steigerung seiner Rechte werden als demokratische Errungenschaften groß herausgestellt. In Wahrheit bleibt das Parlament bürgerfern und ist selbst Teil des Problems. Die wirklichen Kosten der Erweiterungen werden

unterschlagen; die offiziellen Schätzungen sind maßlos untertrieben, und wenn doch einmal einer Klartext spricht wie gelegentlich der Kommissar Verheugen, wird ihm sogleich ein politischer Maulkorb verpasst.

Mangels wirksamer demokratischer Kontrollen können sich die Eigeninteressen der gesamten politischen Klasse (unter Einschluss der politischen, der bürokratischen und der wirtschaftlichen Elite) umso ungezügelter durchsetzen. Die (legale und illegale) Korruption blüht. All das spiegelt sich in der *Politikfinanzierung* wider, in der sich das Wesen einer Einrichtung schon immer besonders deutlich offenbart - entsprechend der Losung: » You must follow the money trail and you will find the truth.«

Zur »Politikfinanzierung« rechne ich

- die Bezahlung und Versorgung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments,
- die Bezahlung und Versorgung der Mitglieder der Europäischen Kommission, des Europäischen Gerichtshofs, des Europäischen Rechnungshofs etc.,
- die Bezahlung und Versorgung der Europabeamten und -angestellten und
- die öffentliche Finanzierung der sogenannten europäischen politischen Parteien und der Fraktionen des Europaparlaments.

Alles, was wir an Europa kritisieren, findet sich in potenziertem Maße in der Finanzierung seiner Amtsträger, seiner Abgeordneten, seiner Beamten, seiner Parteien und Fraktionen wieder:

- die Abgehobenheit Europas und seiner Aktivisten von den Bürgern,
- die mangelnde Kontrolle der europäischen Organe,
- das Demokratiedefizit,
- das - kaum kontrollierte - Wirken der Eigeninteressen der politischen Klasse.

Bürgerferne und mangelnde Kontrolle führen dazu, dass fast alle guten demokratischen Grundsätze, die im nationalen Bereich im Laufe der Geschichte mühsam erkämpft wurden, auf europäischer Ebene einfach außer Kraft gesetzt sind. Die europäische Politikfinanzierung kennt eine Fülle von Privilegien, die auf nationaler Ebene völlig undenkbar wären, in Europa aber hingenommen werden, so als wäre es nichts:

- Europa-*Beamte* verdienen im Allgemeinen etwa doppelt so viel wie deutsche Beamte mit vergleichbarem Aufgabenbereich. Von den nicht nachvollziehbaren Gehaltsprivilegien profitieren auch Ruhestandsbeamte. Gewaltige, im nationalen Bereich längst abgeschaffte Steuerprivilegien verschaffen den Begünstigten unglaubliche Vorteile. Das ganze Ausmaß der Privilegierung wird durch mancherlei Kunstkniffe verheimlicht, so dass die Öffentlichkeit kaum nachprüfen kann, wie hoch die Bezüge, Versorgungsleistungen etc. eigentlich sind. In diesem Buch werden sie exakt vorgerechnet.
- Die Bezahlung und Versorgung von hohen Amtsträgern wie z.B. den *Kommissaren*, von Richtern und den Finanzkontrolleuren lehnt sich an das »Modell« der Europabeamten an, sattet aber noch weitere Privilegien drauf.
- Die Bezahlung und Versorgung der Europa-*Abgeordneten* ist derzeit zweispurig geregelt: Die Abgeordneten erhalten dieselbe Bezahlung wie die Mitglieder ihres Heimatparlaments. Ihr finanzieller Status ist also - je nach nationaler Herkunft - unterschiedlich. Zusätzlich bekommen aber alle Abgeordneten aus dem europäischen Haushaltstopf Spesenleistungen, die auf verschleierte Zusatzeinkommen hinauslaufen und rechtlich und politisch unhaltbar sind.

Die Bezahlung sollte Anfang 2004 - aufgrund einer fraktionsübergreifenden Initiative - für alle Abgeordneten des Europäischen Parlaments auf hohem Niveau vereinheitlicht werden. Doch der Rat verweigerte zunächst seine Zustimmung. Einer etwas abgespeckten Version hat er aber im Sommer 2005 zugestimmt. Die Neuregelung, die allerdings erst im Jahre 2009, zu Beginn der nächsten Wahlperiode, in Kraft tritt, wird dazu führen, dass große Gruppen von Abgeordneten plötzlich ein Mehrfaches ihrer bisherigen Bezüge erhalten. Zugleich sollen Abgeordnete Steuerprivilegien der europäischen Beamten und hohen Amtsträger erhalten. Die in Jahrhunderten errungene Gleichheit vor dem (Steuer-)Gesetz droht von Europa her wieder abgeschafft zu werden, und dies ausgerechnet zugunsten der »Volksvertreter« - ein unübersehbares Symbol für die Abgehobenheit der europäischen Politik. Zum ganz normalen Alltag gehört auch die legalisierte Spesenreiterei und Scheinbeschäftigung von Angehörigen auf Kosten der Steuerzahler, was Abgeordneten und ihren Familien ein illegales Zusatzeinkommen verschafft.

Die Symbiose von Politik und Wirtschaft spiegelt sich unter anderem darin wider, dass systematische Bestechung »ganz legal« ist. So lässt sich der einflussreiche Abgeordnete Elmar Brok, Vorsitzender des auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments, - zusätzlich zu seinem Gehalt als Abgeordneter - auch noch als Chef eines Lobbybüros üppig bezahlen. Die angestrebte Transparenz der »Nebenbeschäftigung« von europäischen Abgeordneten ist eine Scheintransparenz: Sie wird nur von denen eingehalten, die ohnehin nichts zu verbergen haben, nicht also etwa von Elmar Brok, der über die Höhe seines Zusatzverdienstes als Lobbyist schweigt.

- Im Jahre 2003 ist es - aufgrund einer Gemeinschaftsinitiative der vier großen Fraktionen des Europäischen Parlaments - auch zu einer öffentlichen Finanzierung von »Parteien« auf europäischer Ebene gekommen. Dabei wurden alle vom deutschen Bundesverfassungsgericht und vom Europarat entwickelten Grundsätze für die staatliche Parteienfinanzierung missachtet. Weder muss mindestens die Hälfte der Einnahmen der europäischen Partei in Form von Mitgliedsbeiträgen und Spenden von den Bürgern herrühren. Noch wird die Bevorzugung größerer Parteien unterbunden. Indem als Kriterium festgelegt wird, dass eine Partei in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten, also derzeit sieben, vertreten sein muss, kommt die öffentliche Finanzierung allein den Etablierten zugute und schließt kleinere Parteien aus, selbst wenn sie Abgeordnete im Europäischen Parlament haben. Die Entwicklung zu »Kartellparteien«, die sich selbst kraft ihrer politischen Macht Wettbewerbsvorteile verschaffen und die kleineren Herausfordererparteien erdrücken, droht von Europa her einen gewaltigen Schub zu erhalten.
- Argumentativer Ausgangspunkt für die Einführung einer öffentlichen Parteienfinanzierung auf Europaebene war ein Bericht des Europäischen Rechnungshofs. Er hat gezeigt, dass die jetzige Praxis illegal ist: Bisher finanzierten die europäischen Parteien sich über ihre - außerordentlich üppig subventionierten - Fraktionen des Europäischen Parlaments. Statt diese Form der Finanzierung nun aber zu beseitigen, haben die großen Fraktionen *zusätzlich* eine unmittelbare Finanzierung der Parteien aus dem Europahaushalt eingeführt, die rechtswidrige bisherige Finanzierung aber gleichwohl bestehen gelassen.

Dabei fehlte in den europäischen Verträgen zunächst eine tragfähige rechtliche Grundlage für eine derartige Finanzierung der »europäischen politischen Parteien«. Diese Grundlage wurde erst durch den Vertrag von Nizza geschaffen, der aber natürlich erst in Kraft treten konnte, nachdem er von allen fünfzehn Mitgliedstaaten ratifiziert worden war. Ebendies wurde durch das negative Referendum Irlands zunächst in Frage gestellt. Der Umgang mit diesem unmittelbaren Votum des irischen Volkes macht übrigens die ganze Bürgerferne des europäischen Machtdreiecks schlaglichtartig deutlich: Das offizielle Europa reagierte mit einer Art Mobbingkampagne gegen die Mehrheit der irischen Bürger, denen Beschränktheit und Fehleinschätzung vorgeworfen wurden.

Wie aber ist eine politische Klasse einzuschätzen, die ihre Finanzierung einseitig fördert, den Erlass eines einheitlichen Wahlrechts, den der EG-Vertrag lange sogar ausdrücklich vorschrieb, dagegen auf die lange Bank schiebt? Wie kann ein Parlament, das in eigener Sache derart lax mit Recht und Gesetz umgeht

und illegale Bereicherung und Korruption seiner Mitglieder sehenden Auges duldet, als Kontrollorgan noch ernst genommen werden? Die Bürgerferne und die mangelnde Kontrolle der europäischen Institutionen verführen dazu, Regelungen einzuführen, die demokratischen und rechtsstaatlichen Standards grob widersprechen. Den Regelungen über den europäischen Haftbefehl etwa konnten erst durch das Bundesverfassungsgericht die schlimmsten Giftzähne gezogen werden. »Europol«-Beamten wird Immunität gewährt, so dass der Bürger selbst gegen eindeutig rechtswidrig handelnde Beamte nichts unternehmen kann (wenn er überhaupt etwas von deren Hintergrundaktivitäten erfährt). Der Rechtsstaat wird noch weiter ausgehebelt, wenn Europol weitere Befugnisse übertragen werden, wie dies im Zuge einer verschärften Terroristenbekämpfung zu erwarten (und zum Beispiel vom früheren deutschen Bundesinnenminister Otto Schily auch schon in die Diskussion gebracht worden) ist. So droht von Europa her - per Rückwirkung - eine Aufweichung bewährter innerstaatlicher Grundsätze. Hinsichtlich der Politikfinanzierung wird das von manchen Nutznießern auch ganz ungeniert begrüßt. Äußerungen deutscher Politiker lassen gelegentlich die Hoffnung erkennen, auf europäischer Ebene werde man sicher nicht mit so »kleinkariierter Kritik« rechnen müssen wie hierzulande und werde sich deshalb »größzügigere« Leistungen bewilligen können.

So droht vom Kopf her eine Korrumpierung des ganzen öffentlichen Systems. In diesem Zusammenhang ist von erheblicher Symbolkraft, dass in Belgien, dem Hauptsitz der Europäischen Union, ein unglaubliches Maß an Korruption herrscht, wie mehrere innerbelgische Skandale gezeigt haben. Schon bei der Bestimmung der Hauptstadt (bzw. der Hauptstädte) Europas soll Korruption im Spiel gewesen sein.

Sämtliche Probleme Europas ufern immer weiter aus, und ihre Eindämmung wird weiter erschwert, nachdem - im Zuge der Osterweiterung - aus den bisher 15 Mitgliedstaaten 25 geworden sind - und demnächst 27, 28 oder mehr werden sollen. Die Probleme der deutschen Vereinigung - sie war ein erster, aber noch relativ einfacher Fall von Osterweiterung - sollten uns eigentlich gelehrt haben, was da alles auf uns zukommen kann. Nach Öffnung der Grenzen gen Osten wird auch die öffentliche Sicherheit erheblich schwerer zu garantieren sein - ein Thema, dessen Bedeutung spätestens nach den Terrorattentaten von New York und Washington einem breiten Publikum bewusst geworden ist.

Die aus dem Ruder gelaufenen Regelungen der europäischen Politikfinanzierung bildeten übrigens einen gewaltigen Anreiz für Politiker und Parteien der Beitrittsländer, ebenfalls Zutritt zu diesem Paradies der politischen Klasse zu gewinnen. Es handelt sich um eine massive Bestechung der politischen Führungen auch der möglichen künftigen Beitrittsländer. Für Persönlichkeiten aus dem Osten, die ein Mandat im Europäischen Parlament ergatterten oder gar Kommissar, Richter, Rechnungsprüfer oder auch nur Beamter in der EU werden, kommt dies häufig einem Lottogewinn gleich. Das dürfte auch Rückwirkungen auf das heimische Gehaltniveau der politischen Klasse haben und dies hochdrücken.

So zweifelhaft die Erfolgsaussichten eines zügellosen Projekts Europa aus der Sicht der Bürger sind, so sicher ist, dass es sich für die Akteure des Machtdreiecks auszahlt.

## **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 Lincolns klassischer Definition) 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 WirGefühl 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 Mitgliedstaaten war häufig reine Formsache. (Anders war es, wo das Volk unmittelbar zu entscheiden hatte, wie beispielsweise 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 Mitgliedstaaten. Er ist – aller Gewaltenteilung zum Trotz – ein staatstheoretisches 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. Fünfundzwanzig „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, in zwischen auch die 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 gegen über 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 „integrationsfreudige“ Gerichtshof dazu neigt, ihre Position zu stützen.

Der Einfluß von Verbänden und Großwirtschaft ist in Europa noch sehr viel größer als in den einzelnen Mitgliedstaaten. 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 britische „Economist“ die europäische Agrarordnung 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 Verlagerungen des Firmensitzes oder von Unternehmensteilen auch der Politik nationaler Regierungen entziehen. Als im Jahre 1992 60 renommierte Ökonomen in einem „Manifest“ davor 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 eingebunkerten 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 (Beispiele: Martin Bangemann, Edith Cresson, Manuel Marín)

– in der demokratiewidrigen Organisation des Europäischen Parlaments, das mit wirklichen Parlamenten nur den Namen gemeinsam hat, fern der Heimat agiert und in der politischen Berichterstattung meist nur am Rande vorkommt (im öffentlichen Bewußtsein von der nationalen Politik überlagert)

– im Fehlen europäischer Zeitungen und Rundfunkanstalten, 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" (Beispiele: Werner Langen, Jo Leinen, Hartmut Nassauer, Cem Özdemir, Angelika Beer, Alfred Gomolka, Sahra Wagenknecht)

– 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 (von Karl Popper formulierte) 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 an derer, 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 Mitgliedstaaten, 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. Stattdessen wurde das Bestehende immer nur fortgeschrieben. Es wurde nur angebaut und der Bau damit völlig verbaut, statt ihn – entsprechend den gewandelten Verhältnissen – ganz neu zu konstruieren. 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 Mitgliedstaaten 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 verscherbeln. 448 S., 24,90 Euro. Carl Hanser Verlag, München*

*in: Die Welt vom 25.02.2006, S. 9*

## **Statement in 15 Thesen bei der Vorstellung des Buches „Das Europa-Komplott“ am 9. März 2006 in Berlin**

### **These 1**

Wir sind alle Europäer. Europa ist und bleibt unser Schicksal. Ein Zurück zu den Nationalismen wäre eine Katastrophe. Das heißt aber nicht, unbesehen dem europäischen Überschwang zu verfallen, zu dem vor allem wir Deutschen lange neigten. Es gilt jetzt, die Europäische Union vorbehaltlos zu analysieren. Dabei geht es zunächst einmal schlicht um Aufklärung, wie der europapolitische Prozeß funktioniert. Alles ist total undurchsichtig. Wer weiß schon, dass der Rat der Europäischen Union das Hauptorgan ist, dieses aber selbst oft gar nicht in der Sache entscheidet, sondern der „Ausschuß der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten“? Wer kennt schon die Rolle der Kommission und weiß, dass sie nur in zwei Prozent der Fälle wirklich in mündlicher Verhandlung beschließt, im übrigen aber die Entscheidungen an andere delegiert? Wer weiß schon, dass es der – dafür eigentlich gar nicht legitimierte – Europäische Gerichtshof war, der dem europäischen Recht die supranationale Kraft verliehen hat? Zusätzlich zur Analyse müssen wir uns über die Probleme klar werden, Auswüchse schonungslos kritisieren und über die weitere Entwicklung Europas Gedanken machen. Das ist das Anliegen meines Buches.

### **These 2**

Eine rationale öffentliche Diskussion der Chancen und Risiken des Europäischen Zusammenwachsens wurde in Deutschland bisher als „politisch unkorrekt“ systematisch unterdrückt. Die Politik, die Wirtschaft, die Europawissenschaft und die Journalisten in Brüssel, also diejenigen, die die veröffentlichte Meinung über Europa weitgehend prägen und gleichzeitig ein vitales Eigeninteresse am ungebremsten Fortschreiten der Integration haben, bemühen sich in seltener Eintracht um ein geschöntes Bild von Europa. Das Abblocken von Kritik, also eine Art „Europa-Komplott“, zeigte sich auch vor der Volksabstimmung über die Verfassung in Frankreich: Die Regierung, das Gros der Parteien, die Wirtschaft, die landesweiten Medien, unterstützt von hochrangigen Politikern anderer Mitgliedstaaten, warben gemeinsam für ein „Oui“ – trotz allem am Ende vergeblich. Mein Anliegen ist es, die Perspektive gerade zu rücken. Wenn eine Gerte verbogen ist, muß man sie in die andere Richtung biegen, um sie gerade zu machen.

### **These 3**

Die Demokratiedefizite der EU sind gewaltig. Die EU leidet unter politischer Handlungsunfähigkeit, Abgehobenheit der Politik und Einflusslosigkeit der Bürger.

Würden solche Defizite bei einem Staat auftreten, hätte dieser nicht die geringste Chance, Mitglied der EU zu werden. Es fehlt am demokratischen Minimum, das Karl Popper dahin definiert hat, dass die Bürger schlechte Regierungen ohne Blutvergießen wieder loswerden können. Genau das geht – mangels Zurechenbarkeit der politischen Verantwortung – in Europa nicht. Für Politiker ist die Mangel der Verantwortlichkeit zwar sehr angenehm. Es herrscht „credit claiming“ und „scapegoating“, d. h. Erfolge können sich alle an den Hut stecken, bei Misserfolgen sind dagegen stets andere der Sündenbock. Für die Bürger aber, in deren Namen die europäische Integration geschieht, ist der Zustand unerträglich und bedarf dringender Reformen, etwa beim Wahlrecht zum Europäischen Parlament und durch Einführung der Direktwahl des Kommissionspräsidenten.

### **These 4**

Die Politik muß endlich klar sagen, wohin die europäische Reise geht. Um die „Finalität“ der EU darf nicht länger ein großes Geheimnis gemacht werden. Nach dem „großen Bang“ der Aufnahme von gleich zehn neuen Mitgliedern zum 1. Mai 2004, die noch lange nicht voll „verdaut“ ist, sollen nächstes Jahr noch Bulgarien und Rumänien dazukommen, und später auch Kroatien und die Türkei. Zahlreiche weitere Staaten sind bereits im Gespräch. Und das alles häufig ohne jede Befragung und Zustimmung der Bürger. Deshalb war es gut, dass nach dem Nein der Franzosen und dem Nee der Niederländer endlich eine Phase des Überdenkens einsetzte. Die „neue Nachdenklichkeit“ sollte man für entsprechende Klarstellungen nutzen.

### **These 5**

Auch Europa braucht eine „Föderalismusreform“, und zwar eine große. Denn die „organisierte Unverantwortlichkeit“, zu der der deutsche Föderalismus führt, ist in der Europäischen Union noch viele ausgeprägter. Keiner weiß, wer für was verantwortlich ist. Das sogenannte Subsidiaritätsprinzip, nachdem die EU nur tätig werden darf, wenn die nationaler Ebene mit dem Problem nicht fertig wird, steht nur auf dem Papier. Seine Auslegung liegt in der Hand des Europäischen Gerichtshofs. Der aber tendiert „im Zweifel für Europa“. Zwar gibt es neuerdings eine Initiative, europäische Gesetze auf ihre Überflüssigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls abzuschaffen. Die ist aber letztlich wenig erfolgversprechend, weil der Trend nun mal in die gegenteilige Richtung geht. Auch andere Organe wie das Europäische Parlament und die Kommission sind ihrer Struktur nach darauf aus, ihre Kompetenzen und damit den europäischen Zugriff immer weiter auszudehnen. Um dem Subsidiaritätsprinzip Wirksamkeit zu geben, brauchen wir einen europäischen Subsidiaritäts-Gerichtshof.

### **These 6**

Gerade wir Deutschen haben besondere Veranlassung, nach Schwachstellen der Europäischen Union zu fragen und auf ihre Eindämmung zu dringen. Denn wir haben besondere Opfer auf dem Altar der europäischen Integration gebracht. Wir sind Nettozahler und haben auf die besonders starke Deutsche Mark verzichtet. Vor allem aber – und das ist noch viel gravierender – ist der deutsche Bürger in den europäischen Organen hoffnungslos unterrepräsentiert, nicht nur im Europäischen Parlament, wo die Bürger kleiner Staaten ein Vielfaches des Stimmgewichts von großen Staaten haben, sondern auch in der Kommission, im Europäischen Gerichtshof, im Rechnungshof und in der Europäischen Zentralbank. Jeder der 25 Mitgliedstaaten, selbst Malta mit 400.000 Einwohnern, entsendet einen Vertreter in die



Kommission, den Gerichtshof und den Rechnungshof. Das führt zu einer gewaltigen Unterrepräsentation besonders Deutschlands als des größten Mitgliedstaats.

#### **These 7**

In der aufgeblähten Kommission kommt es zu immer größeren „Reibungsverlusten und Koordinationsmängeln“, wie selbst der Vizepräsident der Kommission, Günter Verheugen, in seinem neuen Buch „Europa in der Krise“ einräumt. Die Kommission sucht ihre Aufblähung mit trickreichen Umfragen zu rechtfertigen: Auf die Frage, ob man dafür oder dagegen sei, dass die Kommission sich aus Mitgliedern aus jedem Mitgliedsland zusammensetzt, waren vier Fünftel erwartungsgemäß „dafür“. Doch die Frage war ein Musterbeispiel für eine methodisch unzulässige Suggestivfrage. Dass jedes Land in der Kommission vertreten ist, klingt auf den ersten Blick gerecht und förderungswürdig. Die Gegenargumente, dass die Kommission dadurch ungebührlich aufgebläht wird und darunter ihre Arbeitsfähigkeit leidet, sowie die Überrepräsentation kleiner und die Unterrepräsentation großer Mitgliedstaaten wurden ausgeblendet. - Auch beim Parlament droht weitere Aufblähung. Die mit 732 Mitgliedern ohnehin schon viel zu große Volksvertretung wird mit dem Beitritt Bulgariens und Rumänien sogar auf 782 Mitglieder anwachsen. Der einzelne Abgeordnete ist dann in den öffentlichen Debatten auf Statements von 30 Sekunden Dauer begrenzt, wie sie bisher nur beim Fernsehen üblich sind. Es gibt bisher kein Beispiel, dass ein derart großes Parlament wirklich arbeitsfähig ist.

#### **These 8**

Nicht genug damit, dass der Bürger in Europa praktisch nichts zu sagen hat. Mit methodisch zweifelhaften Umfragen zeichnet die Kommission auch noch ein geschöntes Bild von den Einstellungen der Menschen zu Europa. Laut Eurostat, dem statistischen Arm der Kommission, sieht etwa der Hälfte der Befragten „eher Vorteile“ in der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union. Methodisch korrekte Kontrollumfragen ergeben dagegen, dass nur etwa noch ein Viertel der Deutschen eher Vorteile darin sieht.

#### **These 9**

Der 100 Milliarden-Haushalt der EU muß umstrukturiert werden in Richtung Wissenschaft und Forschung. Er besteht derzeit zu gut vier Fünfteln aus Subventionen für die Struktur- und Regionalpolitik und vor allem für die Landwirtschaft, wobei besonders die ohnehin schon begüterten Inhaber von Großbetrieben davon profitieren. Ein erster Schritt, Klarheit zu gewinnen (und den Irrsinn deutlich zu machen), ist die jüngste Transparenzoffensive der EU, nach der die einzelnen Empfänger von Agrarsubventionen namentlich genannt werden sollen. Das geschieht bereits in einigen Mitgliedstaaten, z. B. in Großbritannien – im Internet kann man es nachlesen -, nicht aber bisher in Deutschland. Warum eigentlich nicht? Der zuständige Vizepräsident der Kommission, Siim Kallas, hofft bei der Durchsetzung der Transparenz, etwa gegen Widerstände in Deutschland, auf die Unterstützung der Öffentlichkeit. Er sollte diese Unterstützung bekommen!

#### **These 10**

Der in Brüssel besonders virulente Lobbyismus, der sich in den Subventionshaushalten widerspiegelt, soll ebenfalls transparenter gemacht werden. Kommissar Kallas hat sich auch dies auf die Fahne geschrieben. Dabei stößt er auf den Widerstand einzelner europäischer Abgeordneter, die riesige Honorare von Unternehmen und Verbänden einstreichen, die sich auf diese Weise Einfluß auf die EU-Entscheidungen kaufen wollen. Der Europaabgeordnete Elmar Brok, der von Bertelsmann für Lobbydienste bezahlt wird, ist dafür ein Beispiel.

#### **These 11**

Die mangelnde Kontrolle in der EU zeigt sich am Beispiel der Selbstbedienung des Europäischen Parlaments. Am Rat, an der Kommission und an der Öffentlichkeit vorbei – hat das Parlament sich groteske Spesenregelungen verschafft, ja sogar üppige Doppelversorgungen. (Daran wird auch das im Jahre 2005 in abgespeckter Form beschlossene Abgeordnetenstatut, welches 2009 in Kraft tritt, nur in Teilen etwas ändern.)

#### **These 12**

Die mangelnde Kontrolle äußert sich auch in anderen fragwürdigen Sonderrechten. Die Bezahlung und Versorgung von Europa-Beamten macht diese zu einer privilegierten Kaste. Der finanzielle Status von Kommissaren, Richtern und Finanzkontrolleuren sprengt alle Dimensionen, von den Mitgliedern der Europäischen Zentralbank mit ihrer Geldpolitik in eigener Sache ganz zu schweigen. Alle genießen gemeinsam das großzügige EU-Steuerrecht, von dem die EU-Bürger nur träumen können. Das Grundprinzip der Demokratie, dass die Gewählten denselben Regeln unterworfen sein sollen wie ihre Wähler, ist nur noch Makulatur. Kontrolleure, wie Richter und Rechnungshofmitglieder, sitzen mit Abgeordneten und Beamten in einem Boot. Dadurch wird ihr Blick korrumpiert und ihre Kontrollfähigkeit in Frage gestellt.

#### **These 13**

Und die Illusion, Europa sei wenigstens bei den *nationalen* Parlamenten in guten Händen, ist uns vergangen, spätestens seitdem das Fernsehmagazin „Panorama“ am Tage der Abstimmung über die europäische Verfassung im Bundestag einige Abgeordneten über deren Inhalt befragte. Alle stotterten verlegen vor der Kamera herum. Keiner wusste Bescheid.

#### **These 14**

Das Europäische Parlament verdirbt die Sitten in der EU: Der früheren Kommissarin Edith Cresson sollen jetzt ihre Versorgungsansprüche gekürzt werden, weil sie Vetternwirtschaft betrieben hat. Abgeordnete des Europäischen Parlaments treiben dagegen seit Jahren ganz ungeniert Vetternwirtschaft, indem sie auf Kosten der Steuerzahler zum Beispiel Ehegatten als Mitarbeiter einstellen. Europa verdirbt aber auch die Sitten in den Mitgliedstaaten: Das Europäische Parlament hat im Jahr 2003 eine öffentliche Parteienfinanzierung von europäischen Parteien durchgesetzt, die sämtlichen Grundsätzen spottet, die der Europarat für die Staatsfinanzierung von Parteien aufgestellt und die das Bundesverfassungsgericht in Deutschland durchgesetzt hat.

**These 15**

Die Bezeichnung „Europa-Komplott“ war ursprünglich gemünzt auf das Komplott, dass Abgeordnete wie Martin Schulz, Karl-Heiner Lehne und Willy Rothley – unter Instrumentalisierung der Parlamentsverwaltung - schmiedeten, um die Öffentlichkeit mit falschen Zahlen zu betrügen und das Abgeordnetenstatut (in der ursprünglichen Fassung) in den Jahren 2003 und 2004 durchzubringen. Gleichzeitig starteten sie eine Öffentlichkeitskampagne, um mir die Verwendung falscher Zahlen vorzuwerfen. Das Landgericht Hamburg hat dem ein Ende gesetzt und den Abgeordneten ihre Behauptung rechtskräftig untersagt. Dieses Urteil ist für die Medien von besonderem Interesse, weil die Abgeordneten sich auf ihre „Indemnität“ beriefen, d. h. ihre parlamentarische Unverantwortlichkeit für ihre Äußerungen – am Ende zum Glück vergeblich. Es gibt eben noch Richter in Hamburg. - Die Bezeichnung „Komplott“ lässt sich auch auf viele andere Bereiche der EU übertragen.