

Aus: Neue Juristische Wochenschrift 35/2007 vom 27.08.2007, S. 2531-2535.

Kommentar

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Wohin treibt Europa?

Am 25. 3. 2007 feierte Europa den 50. Jahrestag der Verträge von Rom. *Angela Merkel*, die Ratspräsidentin im ersten Halbjahr 2007, hatte alle 27 Staats- und Regierungschefs in Berlin zusammengerufen, und man verabschiedete mit großem Pomp eine gemeinsame Erklärung. Der Kernsatz lautet, die Europäische Union solle „bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage“ gestellt werden. In Heiligendamm hat man sich nun – unter Schmerzen und nur in groben Zügen – auf eine abgespeckte Version des Verfassungsvertrags geeinigt. Trotz der fernsehgerechten Inszenierung ließ sich kaum verbergen, dass Europa in der Krise steckt. Das Non der Franzosen und das Nee der Niederländer im Jahre 2005 haben den groß angekündigten Europäischen Verfassungsvertrag, dieses Monster von sage und schreibe 852 Seiten Umfang, zunächst einmal scheitern lassen. Zwar haben die meisten

Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag ratifiziert. Damit er in Kraft treten kann, hätten aber alle zustimmen müssen.

In Deutschland liegt der Prozess auf Eis. Bundestag und Bundesrat hatten ihn zwar verabschiedet. Bundespräsident *Horst Köhler* wollte den Vertrag aber erst unterzeichnen, wenn das *BVerfG* die anhängigen Verfassungsbeschwerden beschiedenen hat. Und dazu sah das Gericht nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden vorderhand keine Notwendigkeit. In sieben weiteren Staaten, in denen zumeist Referenden vorgesehen waren, ist die Ratifikation ebenfalls auf unbestimmte Zeit verschoben. Wir Deutschen werden auch in Zukunft nicht über einen Verfassungsvertrag abstimmen dürfen, obwohl rund 80% der Bürger sich in Umfragen für ein Referendum ausgesprochen haben. Die politische Klasse hat offenbar Angst vor dem Souverän, und das hat seinen Grund.

Die Menschen identifizieren sich zwar mit Europa: Acht von zehn Deutschen bekennen in Umfragen, dass sie stolz darauf sind, Europäer zu sein. Aber nur jeder Fünfte meint, dass die EU für Deutschland mehr Vor- als Nachteile bringe. Diese Zahlen erschrecken, galten wir Deutschen doch immer als Mustereuropäer. Auch die Beteiligung an Europawahlen ist drastisch zurückgegangen – auf nur noch 43% in Deutschland, und in der gesamten EU ist es ähnlich. Anders ausgedrückt: Wir sind zwar nach wie vor davon überzeugt, dass Europa nicht nur eine großartige Idee, sondern geradezu unser Schicksal ist. Ein Zurück zu den Nationalismen wäre eine Katastrophe. Das heißt aber nicht, unbesehen einem europäischen Überschwang zu verfallen. Vor allem heißt es, dass die meisten Deutschen mit der konkreten Ausprägung der Europäischen Union nicht einverstanden sind. Sie stößt auf Skepsis, ja Ablehnung. Und daran dürfte auch der Verfassungsvertrag, jedenfalls in seiner jetzigen Fassung, nicht viel ändern.

Die Bürger der EU stehen vor einem Dilemma: Einerseits finden sie sich in Europa kaum zurecht. Die Ignoranz über die EU ist unvorstellbar, vor allem in Deutschland. Schuld daran trägt aber auch die Politik. Im Streit der Parteien dominieren nach wie vor nationale Fragen. Europäische Probleme werden fast völlig verdrängt. Selbst Wahlen zum Europäischen Parlament stehen regelmäßig im Zeichen nationaler Probleme. Auch bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden ging es zum guten Teil um die Unzufriedenheit der Bürger mit ihren nationalen Regierungen, um so genannte Denkzettel-Wahlen. Andererseits werden den Bürgern gewaltige Umwälzungen zugemutet, die sie auf Grund ihrer mentalen Entfernung von der EU kaum begreifen und an denen sie auch nicht mitwirken können. Das gilt für den Verfassungsvertrag. Es gilt aber auch für die überfallartige Erweiterung der EU um gleich zehn neue Mitglieder im Jahre 2004 und die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien zu Beginn dieses Jahres – mit der Aussicht auf immer noch mehr Mitglieder bis hin zur Türkei. In einer völlig unübersichtlichen Lage werden also laufend Entscheidungen von existenziellem Gewicht über die Köpfe der Bürger hinweg getroffen. Das würden die Menschen vielleicht noch hinnehmen, wenn sie denn Vertrauen in die Mechanismen der politischen Entscheidungen der EU hätten. Genau an diesem Vertrauen aber fehlt es, und das hat seine Gründe.

Gerade wir Deutschen haben besondere Veranlassung, nach Schwachstellen der Europäischen Union zu fragen und auf ihre Eindämmung zu dringen. Haben wir nicht besondere Opfer auf dem Altar Europas gebracht? Sind wir nicht Net-zahler und haben wir nicht auf die Deutsche Mark verzichtet? Vor allem aber – und das ist viel gravierender: Der deutsche Bürger ist in den europäischen Organen hoffnungslos unterrepräsentiert, nicht nur im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Parlament, sondern auch in der Kommission, im *Europäischen Gerichtshof*, im Rechnungshof und in der Europäischen Zentralbank. Jeder der 27 Mitgliedstaaten, selbst Malta mit 400 000 Einwohnern und einem verschwindend geringen Finanzierungsbeitrag, entsendet einen Vertreter in die Kommission, in den *Gerichtshof* und in den Rechnungshof. Das führt zu einer gewaltigen Unterrepräsentation besonders Deutschlands als des größten Mitgliedstaats.

Die Beurteilung der EU wirft mindestens drei zentrale Fragen auf: nach dem Nutzen der EU, nach den Nachteilen und Gefahren sowie nach der kontrollierten Abwägung zwischen Nutzen und Schaden. Zunächst muss man allerdings klären, um *wessen* Nutzens- und Schadensbilanz es geht: die der Menschen oder die der Regierungen? Kaum irgendwo sonst wei-

chen beide Perspektiven derart krass voneinander ab wie in Sachen Europa. Auch die Väter des Grundgesetzes haben sich diese Frage gestellt – und sie im Eingangsartikel des Grundgesetzes beantwortet. Dort heißt es sinngemäß, der Staat sei um der Menschen willen da – und nicht etwa die Menschen um des Staates willen, wobei „Staat“ die meint, die ihn lenken, also die Regierungen und die politische Klasse insgesamt. Diese anthropozentrische Grundauffassung gilt für alle Demokratien und damit auch für die Europäische Union, die sich ausdrücklich zu den Grundsätzen der Demokratie bekennt.

Was aber macht „Demokratie“ aus? Demokratie bedeutet nicht nur ein Regieren *für* die Bürger, sondern auch ein Regieren *durch* die Bürger. Zu den soeben genannten drei Kriterien (Nutzen, Schaden, Abwägung) kommt also noch ein viertes hinzu: die Mitwirkung der Bürger an der politischen Willensbildung.

Was die Europäische Union den Bürgern an Nutzen bringt, scheint klar zu sein: Frieden und Wohlstand. Das sind jedenfalls die Erfolgsmymthen, die zum 50. Jahrestag der römischen Verträge rauf und runter deklamiert wurden. Haben nicht die 50 Jahre *vor* den römischen Verträgen zwei schreckliche Kriege gebracht? Und auch eine Hyperinflation und die Weltwirtschaftskrise. Und herrschte nicht in dem halben Jahrhundert *nach* den Verträgen Frieden in Europa, jedenfalls in den Staaten, die zur Europäischen Union gehören, und war nicht auch ein beträchtliches Wachstum ohne allzu große Geldentwertung zu verzeichnen?

War die Europäische Union aber wirklich die entscheidende Friedensmacht? Trug in den 45 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg nicht die gemeinsame Furcht vor dem sowjetischen Imperialismus ganz wesentlich zum Zusammenwachsen Westeuropas bei? War es – nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft – nicht die von Amerika geführte NATO, die durch Ausbalancieren des nuklearen Gleichgewichts den Frieden sicherte? War es nicht auch die NATO, die – um die berühmten Worte des ersten NATO-Generalsekretärs, *Hastings Lionel Ismay*, zu zitieren – „die Sowjets raus, die Amerikaner drin und die Deutschen klein hielt“? Auch hinsichtlich des wirtschaftlichen Wachstums fällt es schwer, einen klaren „EU-Effekt“ zu erkennen. Das gewaltige Wachstum, allen voran das deutsche Wirtschaftswunder, war ganz wesentlich eine Reaktion auf die totale Zerstörung nach dem Krieg, begründet durch den Wiederaufbauwillen der Bevölkerung und intensiviert durch den Zustrom von Millionen Vertriebenen. Zwischen 1978 und 1998 etwa schnitten Nichtmitglieder genauso gut ab wie die Mitglieder der EU. Die Briten können deshalb nicht ganz zu Unrecht argumentieren, Westeuropa wäre jedenfalls nicht sehr viel langsamer gewachsen, wenn es ihre Vorstellung von einer Freihandelszone übernommen hätte. Und war für die Geldwertstabilität nicht vor allem die unabhängige Zentralbank verantwortlich, die man deshalb auch in die EU übernommen hat? Steckt sich Europa also Federn an den Hut, die ihm in Wahrheit gar nicht gebühren? Wir brauchen diese Fragen nicht abschließend zu beantworten. Auch wenn die Berufung auf Frieden und Wohlstand nicht ganz falsch sein sollte, so kann sie doch nicht alles und jedes rechtfertigen.

Unter den Defiziten wird vor allem das Demokratiedefizit genannt, das die Europäische Union mit sich bringt und das unsere überkommenen Vorstellungen von der Verantwortlichkeit der Politik gegenüber dem Volk über Bord zu werfen droht. Die Gemeinschaft war von Anfang an eine Veranstaltung der Regierungen. Sie entscheidet auf *Regierungskonferenzen* über die Verträge, das heißt die Grundlagen der EU, und sie haben – auf der Basis der Verträge – im *Rat*, der nach

wie vor das zentrale Organ der Union darstellt – die Macht in der Hand. Beim Rat liegt das Schwergewicht der Gesetzgebung. Mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung ist es natürlich nicht vereinbar, wenn die Gesetzgebung schwerpunktmäßig Sache der Exekutive ist. Es gibt auch kein Verfahren, mit dem der Ministerrat für seine Entscheidungen verantwortlich gemacht werden könnte. Bei den nationalen Wahlen, denen sich die einzelnen Mitglieder des Ministerrats in ihren Ländern stellen müssen, stehen nationale Themen ganz im Vordergrund. Zudem sind die Verantwortlichkeiten für die Bürger völlig undurchsichtig. Der Rat zerfällt in zahlreiche Spezialräte, und eine Vielzahl der ihnen zugewiesenen Entscheidungen trifft faktisch auch noch der „Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten“. Sie alle tagen grundsätzlich nicht öffentlich.

Das Europäische Parlament, das an der Gesetzgebung mitwirkt, kann die Defizite nicht heilen. Obwohl es immer wieder als demokratisches Feigenblatt erhalten muss, ist es selbst geradezu ein Sammelbecken demokratischer Mängel. Drei klassische Funktionen von Parlamenten stehen dem Europäischen Parlament gar nicht zu: Weder kann es eine Regierung wählen noch entscheidet es abschließend über den Haushalt noch kann es schließlich Gesetze initiieren. Das Recht, Gesetze einzubringen, liegt vielmehr ganz allein bei der Europäischen Kommission, und diese ist – auf Grund ihrer Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit – praktisch von Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament und erst recht den Bürgern frei. Die fundamentale Errungenschaft der Demokratie, das gleiche Wahlrecht, ist in Brüssel außer Kraft gesetzt. Die Stimme eines Luxemburger Wählers hat elf mal so viel Gewicht wie die Stimme eines Deutschen. Entsprechend verzerrt ist auch das passive Wahlrecht. In Luxemburg benötigt ein Kandidat nur einen Bruchteil der Stimmen eines Deutschen, um ins Parlament einzuziehen. Wegen der Unübersichtlichkeit der europäischen Szene wissen die Wähler in aller Regel auch gar nicht, wie die Parteien im Parlament votiert haben. Ohnehin gehen die beiden großen Fraktionen, die Europäische Volkspartei, zu der auch die CDU/CSU gehört, und die Sozialistische Partei Europas, zu der die deutsche SPD gehört, regelmäßig zusammen, so dass der Wähler, will er nicht eine der kleineren Parteien wählen, mit seiner Stimme niemanden für schlechte Politik bestrafen oder für gute Politik belohnen kann, wie dies eigentlich der Sinn der Wahl sein sollte. Der Mangel wird dadurch noch verschärft, dass, wie schon erwähnt, selbst bei Europawahlen nationale Themen im Vordergrund stehen und regelmäßig die Beliebtheit oder Unbeliebtheit der nationalen Regierungen ganz wesentlich das Ergebnis mitbestimmt. Damit wird natürlich erst recht der Sinn von Europawahlen verfehlt.

Wenn aber mit dem Stimmzettel praktisch kein gezielter Einfluss auf die Parteien im Europäischen Parlament genommen werden kann, wäre es eigentlich umso wichtiger, dass die Wähler wenigstens bestimmen, welche *Personen* sie im Parlament repräsentieren. Doch auch das ist jedenfalls den Deutschen versagt. Wir können bei Europawahlen nur starre Parteilisten ankreuzen, ohne dass wir auf der Liste den einen oder anderen Kandidaten hervorheben können. Das bedeutet, dass von den insgesamt 99 Abgeordneten, die Deutschland nach Brüssel schickt, etwa die ersten 30 Kandidaten auf der SPD-Liste und die ersten 30 Kandidaten auf den CDU/CSU-Listen längst vor dem Wahlsonntag sicher sein können, ins Parlament einzuziehen. Der Wähler kann ihnen rein gar nichts mehr anhaben. Wo bleibt dann der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl der Abgeordneten durch die *Bürger*, der auch europarechtlich verbürgt ist? Dass es auch anders geht, zeigen viele Nachbarländer, die den Wählern

bei Europawahlen die Möglichkeit geben, die Kandidaten wirklich auszuwählen.

Die Europäische *Kommission*, die die Gesetzesinitiative und andere wichtige Befugnisse besitzt, erhebt in ihrer Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit nicht einmal den Anspruch, demokratisch zu sein. Die Unübersichtlichkeit ist hier fast noch größer. Wer weiß schon, was welcher Kommissar zu den Beschlüssen der Kommission beiträgt? Im Übrigen fasst auch die Kommission nur 2% ihrer Beschlüsse wirklich in mündlicher Verhandlung, 98% werden in Umlaufverfahren entschieden oder auf bestimmte Kommissionsmitglieder oder sogar auf Beamte delegiert.

Hinzu kommt: In Europa fehlen alle vorparlamentarischen Institutionen, die eine funktionierende Demokratie ausmachen. Es gibt keine europäischen politischen Parteien, die diesen Namen verdienen, und keine europäische öffentliche Meinung. Beides wäre aber erforderlich, um zu einer echten europäischen Integration, zu einem belastbaren Wir-Gefühl der Europäer, zu kommen.

Auch 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 Abgeordnete über deren Inhalt befragte. Alle stotterten verlegen vor der Kamera herum. Keiner wusste Bescheid – eine riesige öffentliche Blamage, die aber kennzeichnend ist für die Haltung des deutschen Parlaments. Hier herrscht bei europäischen Vorlagen eine richtiggehende „Durchwink-Mentalität“.

Insgesamt hat das Bild der europäischen Demokratie viele Flecken. Würde ein Beitrittskandidat derartige Defizite aufweisen, hätte er nicht die geringste Chance, in die EU aufgenommen zu werden. Alle diese Mängel begründen eine Situation organisierter Unverantwortlichkeit und erleichtern es Politik und Bürokratie, sich von Kontrolle weitgehend freizuziehen. Was daraus folgt, tritt in den Finanzen besonders anschaulich zu Tage – getreu dem englischen Sprichwort: „Follow the money trail and you will find the truth“. Das gilt nicht nur in Kriminalromanen, sondern auch in der Politik. Der *EU-Haushalt* ist vor allem ein Subventionshaushalt. Vier Fünftel der Ausgaben der EU entfallen auf die Struktur- und Regionalpolitik und vor allem auf die Landwirtschaft, wobei besonders die ohnehin schon begüterten Inhaber von Großbetrieben profitieren. Die Agrar- und Strukturpolitik der EU stellt einen monumentalen Sündenfall dar. Sie widerspricht sämtlichen Grundsätzen, die sich die Gemeinschaft auf die Fahne geschrieben hat: der wettbewerblichen Marktwirtschaft, dem Subventionsverbot, der Verteilungsgerechtigkeit, der primären Förderung von Produktivität und Wachstum sowie dem Grundsatz der Subsidiarität. Deshalb ist auch die Lissaboner Erklärung des Jahres 2000, wonach die EU eine Spitzenstellung in Wirtschaft und Wissenschaft in der Welt erreichen sollte, bis heute kaum mehr als eine Ansammlung hohler Worte geblieben. Im Haushalt der EU spiegelt sich der in Brüssel besonders virulente Lobbyismus von Partikularinteressen und Einzelstaaten wider.

Auch in der *Politikfinanzierung* zeigen sich die Kontrollmängel drastisch. Beispiele bieten das Spesensystem und die üppigen Versorgungen, die sich EU-Abgeordnete in eigener Sache – an Rat und Kommission vorbei – verschafft haben. So können Abgeordnete für Flüge von und nach Brüssel Deluxe-Reisekosten abrechnen, auch wenn sie einen Billigflug gebucht haben, und die Differenz steuerfrei einstreichen. Dieser legalisierte Betrug kann für einzelne Abgeordnete viele tausend Euro im Monat ausmachen. Quasi hinter verschlossene

nen Türen haben sich die Abgeordneten auch üppige Doppelversorgungen zusammengebastelt. Ein weiteres Beispiel ist die legalisierte Vetternwirtschaft: Den Abgeordneten stehen monatlich bis zu 14.500 Euro für Mitarbeiter zu. Damit dürfen sie auch Familienangehörige einstellen: den Ehegatten, die Kinder und Vettern – und so ihr Familieneinkommen erhöhen. Und 2009, wenn das neue Abgeordnetenstatut in Kraft tritt, werden Abgeordnete – neben ihren hohen Spesen für ihren Aufenthalt in Brüssel (außer den genannten Flugspesen und der Erstattung von Mitarbeiterkosten z. B. eine Aufwandspauschale von 3946 Euro monatlich und ein Tagesgeld von 279 Euro) – einheitlich rund 7400 Euro Monatsgehalt bekommen. Dann werden EU-Abgeordnete etwa aus Polen oder Tschechien sehr viel mehr haben als ihre Staatspräsidenten. Europa verdirbt die Sitten in den Mitgliedstaaten: Das Europäische Parlament hat im Jahr 2003 eine öffentliche Parteienfinanzierung von so genannten europäischen Parteien durchgesetzt, die sämtlichen Grundsätzen spottet, die der Europarat für die Staatsfinanzierung von Parteien aufgestellt und die das *BVerfG* in Deutschland durchgesetzt hatte, um Missbrauch zu verhindern. Schließlich fallen auch die üppigen Gehälter von EU-Kommissaren, Beamten und Richtern auf. Ein Mitglied des *EuGH* verdient fast dreimal soviel wie ein deutscher Bundesrichter.

Andererseits könnte die mangelnde demokratische Verantwortlichkeit in einem anderen Licht dastehen, wenn sie erforderlich war, um im Interesse der Bürger eine Politik durchzusetzen, für die sich keine Mehrheiten finden. Ein solches Thema mag die Durchsetzung der wettbewerblichen Marktwirtschaft in Europa gewesen sein. Die Vorteile einer von Subventionen und sonstigen Verfälschungen des Wettbewerbs freien Wirtschaft, wie sie die Verträge mit ihren vier Wirtschaftsfreiheiten – freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital –, mit ihrem Subventions- und Kartellverbot vorsehen, sind zwar gewaltig. Aber die positiven Wirkungen sind so indirekt und schwer zu durchschauen, dass die Mehrheit der Menschen dagegen oft erhebliche Vorbehalte hat. Das ist ja auch der Grund, warum – an der Wiege der zweiten deutschen Republik – ein *Ludwig Erhard* die wettbewerbliche Marktwirtschaft mit einem ebenso schlaunen wie mutigen Geniestreich sozusagen dekretieren musste – auf eigene Faust und an allen Mehrheiten vorbei. Ebenso wie 1948 eine Mehrheit der Bevölkerung nicht für die Marktwirtschaft zu begeistern gewesen wäre, wäre auch die Durchsetzung der Marktwirtschaft in Europa und die Beseitigung von Staatsmonopolen und Subventionen wohl kaum mehrheitsfähig gewesen. So gesehen hatte die Schaffung der unabhängigen, weisungsfreien Kommission, die in keinem demokratischen Verantwortungszusammenhang steht, durchaus ihren guten Sinn. Die Kommission hat als eigentlicher Motor der EU, als Wächter über die europäischen Verträge und ihr Vollstrecker, die wirtschaftsrechtlichen Vorgaben der Verträge gegen alle Widerstände durchgesetzt.

Inzwischen hat die EU ihre Aktivitäten aber weit darüber hinaus entfaltet – und die Vermutung der Richtigkeit ihres Handelns besteht nicht mehr. Jetzt wird immer deutlicher, dass der EU die klassischen demokratischen Gewährleistungen tendenziell richtigen politischen Handelns fehlen. Das dürfte der tiefere Grund sein, warum das Demokratiedefizit der EU in jüngerer Zeit immer mehr Kritik hervorruft. Auch sind die Menschen inzwischen mündiger geworden im Vergleich zur Gründung der EU. Hier ist nicht der Platz, die Entscheidungen und Maßnahmen der EU im Einzelnen abzuklopfen. Wir wollen uns deshalb auf die beiden zentralen Richtungen, in die die EU tendiert, konzentrieren: die Zentralisierung und die Erweiterung.

Das schleichende Ausgreifen der EU auf immer weitere Bereiche hat große Nachteile. Denn Entscheidungen auf nationaler Ebene sind grundsätzlich bürgernäher und inhaltlich richtiger. Usurpiert die EU derartige Themen, bedeutet das einen Verlust an Demokratie, Wohlfahrt und Gemeinwohl. Andererseits gibt es Bereiche, die, weil sie mehr oder weniger alle Mitgliedstaaten betreffen, auf nationaler Ebene nicht bewältigt werden können und deshalb supranational angegangen werden müssen, wie zum Beispiel der Umweltschutz. Die EU darf nur Aufgaben übernehmen, bei deren Bewältigung sie eindeutige komparative Vorteile besitzt. Das meint der unscheinbare Begriff „Subsidiarität“, zu dem die EU sich ausdrücklich bekennt, gegen den allerdings vielfach verstoßen wird.

Die Abgrenzung von Staatsaufgaben und EU-Aufgaben mag im Einzelnen schwierig sein. Gerade deshalb aber ist ein ausgewogener, Vertrauen erweckender Entscheidungsmechanismus umso wichtiger. Und daran fehlt es. Die EU-Organe sind nicht neutral, wenn es um die eigenen Kompetenzen geht. Das Parlament und die Kommission greifen vielmehr unausgesprochen in immer weitere Bereiche aus. Jeder der 27 Kommissare möchte sich durch immer neue Initiativen auf seinem Gebiet profilieren, und der Rest der Kommission lässt sie häufig gewähren, um die Mehrheiten für jeweils eigene Projekte nicht zu gefährden. Auch der *EuGH* taugt nicht als Kontrolleur. Mit ihm hat man vielmehr den Bock zum Gärtner gemacht, weil er selbst zur Ausweitung der EU-Kompetenzen neigt. Der *EuGH* hat die unmittelbare Geltung des Europarechts in den Mitgliedstaaten und seinen Vorrang vor nationalem Recht durchgesetzt und damit Leitentscheidungen getroffen, die die eigentlich zuständigen EU-Organe nicht gewagt hatten. Eine Fülle von weiteren Entscheidungen des Gerichts belegt den Trend, zu dem das Gericht sich auch durch das im EU-Vertrag niedergelegte Ziel der „Verwirklichung einer immer engeren Union“ ermutigt sieht. Auch auf den Ministerrat ist kein Verlass. Oft wird er vielmehr umgekehrt dazu missbraucht, Dinge zu regeln, die der eine oder andere Mitgliedstaat zu Hause politisch nicht durchsetzen kann (sog. Spiel über die Bande). Alles zusammen begünstigt geradezu eine Art EU-Imperialismus. 84% der Gesetze kommen bereits aus Brüssel, nur 16% originär aus Berlin. Um gegen die Zentralisierung unter Verletzung des Subsidiaritätsprinzips wirksam Front zu machen, reichen Appelle nicht aus, ebenso wenig die Niederlegung eines mehr oder weniger entschiedenen Grundsatzes der Subsidiarität in den bestehenden Verträgen. Es bedarf vielmehr institutioneller Vorkehrungen, die sicherstellen, dass der Grundsatz auch strikt und unvoreingenommen ausgelegt und exekutiert wird. Deshalb ist auch der entsprechende Passus im Verfassungsvertrag, der nach Heiligendamm nur unwesentlich geändert werden soll, unzureichend. Das haben kürzlich der ehemalige Bundespräsident *Roman Herzog* und der Präsident des Centrums für Europäische Politik, *Lüder Gerken*, in einem großen Beitrag für die „Welt“ aufgezeigt. Erforderlich ist vielmehr ein Katalog mit klaren Kompetenzen der EU und die Schaffung eines eigens einzurichtenden Subsidiaritätsgerichtshofs mit insoweit vorurteilsfreien Richtern, der den schleichenden EU-Imperialismus unter Kontrolle hält.

Das Thema steht auch in Zusammenhang mit der *Erweiterung* der EU. Je mehr Mitglieder die EU hat, desto größer ist die Heterogenität und desto stärker müsste eigentlich auch die *Dezentralisation* sein. Umso mehr Gewicht müsste das Prinzip der Subsidiarität erhalten. Die Heterogenität ist besonders groß, wenn Staaten aufgenommen werden, die 60 Jahre lang kommunistisch waren, unter sowjetischer Fremdherrschaft standen, weder Freiheit noch Demokratie

besaßen und die zudem geringere Einkommen und einen sehr viel niedrigeren Lebensstandard haben. Dies gilt in fast noch stärkerem Maß bei der Aufnahme islamisch geprägter Länder. Dass es in der EU an einem Entscheidungsmechanismus fehlt, der die Vorteile und Nachteile geplanter Maßnahmen aus der Sicht der Bürger sorgfältig abwägt und zu nachvollziehbaren Resultaten kommt, hat der Luxemburger *Jean-Claude Juncker* in einem Interview mit dem „Spiegel“ treffend zum Ausdruck gebracht: „Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.“ Das illustriert das Vorgehen bei der Vertiefung und bei der Erweiterung treffend. *Juncker* war immerhin Ratspräsident und ist immer noch Ministerpräsident eines der Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaften. Solange die Entwicklung in die richtige Richtung ging, erschien ein solches Vorgehen hinnehmbar. Die richtige Richtung steht heute aber gerade in Frage. Man hat den Eindruck, dass der Kompass verloren gegangen ist und fühlt sich an *Mark Twains* Wort erinnert: „Als sie die Richtung verloren hatten, verdoppelten sie ihre Geschwindigkeit“. Das Streben der EU-Organe geht in Richtung auf „immer mehr“. Und jetzt können sich mangelnde Kontrolle und politische Unverantwortlichkeit höchst schädlich auswirken, weil es an Gegengewichten zum institutionell bedingten Ausdehnungsstreben der EU-Organe fehlt. Insofern hat die zunehmende Skepsis der Menschen gegenüber der EU einen, wie ich meine, durchaus berechtigten Kern.

Man wird auch kaum den zynischen Standpunkt einnehmen können, was die Bürger denken, könne den Politikern egal

sein. Kontrolle, politische Verantwortlichkeit und andere demokratische Postulate seien nur Ideale, über die sich die Praxis insgeheim mokiere. Auch wenn der neue Verfassungsvertrag nunmehr ohne Referenden in Frankreich und den Niederlanden über die Bühne gehen soll, so zeigt doch die Geschichte, dass sich keine Herrschaft auf Dauer halten lässt, die vom Gros der Bürger zurückgewiesen wird. Ohne die allmähliche Schaffung eines belastbaren Wir-Gefühls wird das Zusammenwachsen Europas nicht gelingen. Die Frage also ist, wie die Bürger für Europa gewonnen werden können. Keinesfalls reicht es aus, an Zeitungen und Fernsehanstalten zu appellieren, sie sollten mehr über Europa berichten. Solche Appelle haben schon deshalb nur begrenzte Wirkung, weil, wie die Chefredakteure wissen, mit europäischen Themen keine Auflage zu machen ist. Sie gelten als regelrechte „Quotenkiller“, worin sich wieder das mangelnde Interesse der Bürger (und ihrer Politiker) an Europa widerspiegelt.

Wie also kann das Interesse der Bürger geweckt werden? Meines Erachtens geht das nur durch Schaffung demokratischer, auf Europa bezogener Emotionen. Wir brauchen eine europäische Diskussions- und Streitkultur. Das aber verlangt politischen Wettbewerb, politische Auseinandersetzungen und politischen Kampf, bei dem es wirklich um europäische Fragen geht und an denen die Bürger direkt beteiligt sind. Derartiges kann nur durch europaweite, das heißt nicht auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkte, Wahlen und Volksabstimmungen erreicht werden, was gleichzeitig europaweit agierende politische Parteien voraussetzt. Wer meint, das zu erreichen sei Illusion, der muss konsequenterweise auch auf die Bürger verzichten. Dann kann es aber sein, dass uns am Ende die ganze Europäische Union um die Ohren fliegt. ■