

## Demokratisierung der Europäischen Union – Ideal oder Irrweg?

*Maurizio Bach*

### **Zusammenfassung**

Können die Wahlen zum Europäischen Parlament den Legitimationsbedarf der Europäischen Union decken? Kann das Europaparlament in diesem Zusammenhang eine integrierende Funktion für Europa wahrnehmen und eine echte europäische Willensbildung fördern? Ist eine weitergehende Demokratisierung des europäischen Verbandes im Sinne etwa einer „Vollparlamentarisierung“ (J. Fischer) zu erwarten. Wäre dies eine sinnvolle und zukunftsfähige Option? Schließlich: Welche Alternativen gibt es zu einer europäischen Staatswerdung?

Im Mai 2014 finden zum achten Mal die Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Das Europäische Parlament ist das einzige direkt gewählte Organ der Europäischen Union. Rund 375 Millionen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben nunmehr Gelegenheit, über dessen Zusammensetzung zu entscheiden. Seine Abgeordneten repräsentieren rund 500 Millionen Einwohner. Das ist eine mehr als doppelt so große Bevölkerung als bei den ersten Direktwahlen im Jahre 1979. In den vergangenen Jahrzehnten wurden die Befugnisse der Straßburger Versammlung im Zuge von Vertragsreformen erheblich ausgeweitet, zuletzt im Rahmen des 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon. In zahlreichen Handlungsfeldern des supranationalen Ver-



**Prof. Dr. Maurizio Bach**  
lehrt Soziologie an der Universität Passau

bandes - von der Justiz- und Innenpolitik über die Landwirtschafts- und Fischereipolitik bis zum Katastrophenschutz – wirkt das Europäische Parlament jetzt im Rahmen des „ordentlichen Gesetzesverfahrens“ (Art. 294 AEUV) am legislativen Entscheidungsprozess der europäischen Ebene mit. Parallel dazu ging aber die Wahlbeteiligung kontinuierlich zurück, und zwar im Durchschnitt von 63 Prozent bei den ersten Direktwahlen 1979 auf 43 Prozent bei den Europawahlen 2009.<sup>1</sup> Das spiegelt die Tatsache wider, dass die Europawahlen bei Parteien und Bürgern nach wie vor als Sekundärwahlen gelten. Die Wahlkämpfe sind bisher ganz überwiegend von nationalen Themen geprägt. Für die Europawahlen 2014, die inmitten einer der größten Krisen des europäischen Einigungsprojektes stattfinden, könnten erstmals genuin europäische Fragen, wie die Euro-Krise und/oder die Politik der „Rettungsschirme“, stärker die öffentliche Auseinandersetzung prägen. Allerdings ist auch dieses Mal weder eine zunehmende Unterstützung der Ziele und der Politik der europäischen Ebene noch eine nennenswerte Europäisierung der Öffentlichkeit und Solidarität zu erwarten. Vielmehr könnte es zu einer deutlichen Stärkung der rechtspopulistischen und europafeindlichen Parteien kommen, was zu der Paradoxie führen könnte, dass im Europaparlament europaskeptische Kräfte immer mehr an Einfluss gewinnen.

Vor dem Hintergrund dieses widersprüchlichen Szenarios erhebt sich eine Reihe von grundsätzlichen Fragen, denen in diesem Beitrag nachgegangen werden soll: Können die Wahlen zum Europäischen Parlament den Legitimationsbedarf der Europäischen Union decken? Kann das Europaparlament in diesem Zusammenhang eine integrierende Funktion für Europa wahrnehmen und eine echte europäische Willensbildung fördern? Ist eine weitergehende Demokratisierung des europäischen Verbandes im Sinne etwa einer „Vollparlamentarisierung“ (J. Fischer) zu erwarten. Wäre dies eine sinnvolle und zukunftsfähige Option? Schließlich: Welche Alternativen gibt es zu einer europäischen Staatswerdung?

## Zunehmender Legitimationsbedarf

Regierungen bedürfen im modernen Staat grundsätzlich der demokratischen Legitimation. Dies vor allem deshalb, weil die Herrschaftsträger politische Entscheidungen treffen und Gesetze erlassen, die nicht nur für die herrschenden Eliten, sondern für weit darüber hinausgehende Bevölkerungsgruppen, meist flächendeckend für die betreffenden Gesellschaften, bindende Wirkung haben (vgl. Sartori 1997, S. 212ff.). Außer Frage steht, dass der Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union im Zuge der kontinuierlichen Kompetenzerweiterung sowie der schleichenden Machtaneignung ihrer Organe sich in den vergangenen Jahrzehnten auf immer mehr ökonomische und politische Regelungsbereiche erstreckt hat. Dadurch werden einerseits die Souveränität und Autonomie der Regierungen der Mitgliedstaaten immer stärker eingeschränkt. Auf die Zuständigkeiten der europäischen Ebene muss Rücksicht

genommen, wenn die Europäische Kommission nicht auf den Plan gerufen oder mögliche Vertragsverletzungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof vermieden werden sollen. Das gilt beispielsweise bei Vorhaben wie der Einführung einer Autobahn-Maut oder bei der Entscheidung über Kampfeinsätze von Frauen bei der Bundeswehr oder auch bei Maßnahmen zum Verbraucherschutz. Andererseits nimmt im gleichen Maße, wie die Entscheidungsdichte auf europäischer Ebene anwächst, auch die gesellschaftliche Reichweite und Relevanz von EU-Gesetzen zu. Letztere beeinflussen längst unmittelbar die Lebenswelt der Bürger, nicht nur die der Landwirte und Unternehmer, sondern auch die der Konsumenten, Touristen, Bankkunden, Sparer, Hochschulangehörigen, Autofahrer, Steuerzahler und vieler mehr. Beschlüsse der europäischen Ebene führen zudem auf der gesellschaftlichen Ebene oft zu nicht vorhergesehenen und unerwünschten Folgeproblemen. Ein aktuelles Beispiel ist die dramatische Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit und die konflikthafte Destabilisierung der politischen Systeme in den überschuldeten und der Aufsicht der „Troika“ unterstellten Krisenstaaten des Südens Europas. Das kann der Fehlsteuerung durch die Europäischen Währungsunion zugeschrieben werden.

### Ein Parlament mit begrenzten Befugnissen

Durch diese Entwicklungen ist der Legitimationsbedarf der europäischen Ebene erheblich angewachsen. Wie wird die Europäische Union diesen Anforderungen gerecht? Ist sie überhaupt in der Lage dazu, ihrem faktischen Zuwachs an Regelkompetenzen die nötige demokratische Legitimation zu verschaffen? In den repräsentativen Demokratien fällt die Legitimitätstiftende Funktion primär den Parlamenten zu. Als demokratisch gewählte Vertretungsorgane repräsentieren sie den nationalen Souverän, das „Volk“ bzw. die Gemeinschaft der Bürger. Die Regierungsbildung und die Gesetzgebung gehen von der nationalen Volksvertretung aus, das verleiht ihnen die nötige demokratische Legitimität, soweit sie sich dort auf eine Mehrheit stützen können. Wie ist das in der Europäischen Union? Vermag das Europäische Parlament die demokratische Legitimität der europäischen Beschlüsse und Maßnahmen zu garantieren?

Die Antwort auf diese grundlegende Frage fällt zwiespältig aus. Einerseits geht die Straßburger Versammlung aber aus Direktwahlen der Bürger Europas hervor, was ihr ein hohes Maß an demokratischer Legitimität verleiht, womit sie eine überaus starke Position im supranationalen Institutionengefüge einnimmt. Andererseits verfügt sie aber nur über geringe Kompetenzen, womit sie ein schwacher politischer Akteur ist. Zu den im engeren Sinne parlamentarischen Funktionen gehören lediglich die Beschlusskompetenz in Haushaltsfragen, die sie allerdings mit dem Ministerrat teilt.<sup>2</sup> Hierzu ließen sich noch die Befugnisse des Europäischen Parlaments, den Kommissionspräsidenten zu wählen, die Kommission zu bestätigen sowie vom Misstrauens-

votum gegen die Kommission Gebrauch zu machen (Art. 17 EUV) zählen.<sup>3</sup> Das sind zweifellos wirkungsvolle politisch-institutionelle Instrumente, mit denen das Straßburger Organ seine politische Gestaltungs- und Vetomacht auf europäischer Ebene geltend machen kann. Allerdings relativieren sich diese Vorrechte, wenn man berücksichtigt, dass die Kommission keineswegs tout court als „Regierung“ der Europäischen Union angesehen werden kann.

Die Kommission ist zwar eine der wichtigsten Institutionen im Organgefüge der Europäischen Union. Nach den Verträgen hat sie vornehmlich die Aufgabe, als „Motor“ der europäischen Integration zu wirken, mithin die allgemeinen Interessen der Union zu fördern und zu diesem Zweck geeignete Initiativen zu ergreifen (Art. 17 EUV). Sie jedoch als Regierung nach staatsrechtlichem Verständnis zu bezeichnen, wäre irreführend, und dies nicht nur, weil es in der Europäischen Union gar keine Regierung im engeren Sinne gibt. Tatsächlich sind die Regierungsfunktionen im europäischen Mehrebenensystem auf verschiedene Organe aufgeteilt: Neben dem Europäischen Rat, das über eine Art Richtlinienkompetenz verfügt, und dem Ministerrat, über das die Mitgliedstaaten ihre Letztentscheidungsbefugnis ausüben, ist die Kommission, die in umgrenzten Bereichen zugleich gesetzgeberische und administrative Befugnisse innehat, nur eine Säule des europäischen Gebäudes. Indem das Europäische Parlament den Kommissionspräsidenten wählt und die Kommission ernennt, verleiht es der supranationalen „Verwaltungsspitze“ ein gewisses Maß an demokratischer Legitimität. Das berührt aber weder die politisch-administrative Entscheidungsfindung der Kommission, die primär als eine technokratische Agentur tätig ist, noch den europäischen Gesetzgebungsprozess insgesamt. Nach üblichen verfassungsrechtlichen Grundsätzen ist das Europäische Parlament somit nur begrenzt als Parlament im engeren Sinne zu bezeichnen, denn es entbehrt wesentlicher Prärogative echter Volksvertretungen.<sup>4</sup> Ein entscheidendes Strukturdefizit ist in der Tatsache begründet, dass aus dem Europäischen Parlament heraus keine Regierung gebildet wird.

Zu den vielleicht ungewöhnlichsten Abweichungen von demokratischen Verfassungsgrundsätzen gehört jedoch, dass nicht das Europäische Parlament die Gesetzgebungskompetenz innehat. Die Straßburger Kammer bringt weder Gesetze auf den Weg noch stimmt sie über solche ab. Lediglich indirekt und informell, nämlich durch Mitwirkung an der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen Ministerrat und Kommission kann das Europäische Parlament Einfluss auf den europäischen Gesetzgebungsprozess nehmen.<sup>5</sup> Das gesetzgeberische Vorschlagsrecht bleibt davon aber unberührt, es obliegt ausschließlich der Kommission; sie verfügt über das sogenannte „Initiativmonopol“ im europäischen Gesetzgebungsprozess. Zugleich ist die Kommission die zentrale Verwaltungsbehörde der Europäischen Union, die über das mit Abstand größte „Amtswissen“ verfügt, womit sie maßgeblich auf die Inhalte der Dossiers, Verordnungen und Richtlinien Einfluss nehmen kann. Nicht das Europäische Parlament, sondern die Kommission hat daher die Federführung beim europäischen Gesetzgebungsprozess. Diese muss sie mit

dem Ministerrat, bei dem in den meisten Fällen die finale Beschlusskompetenz liegt, teilen. Bei beiden Institutionen handelt es sich aber letztlich um Organe, die im Wesentlichen von Vertretern der nationalen Exekutiven beherrscht werden. Eine verfassungsgeschichtliche Anomalie stellt diese vorbildlose Kompetenzanordnung aber nicht nur deshalb dar, weil damit das für moderne politische Ordnungen grundlegende Prinzip der Gewaltenteilung außer Kraft gesetzt bzw. neu ausgelegt wird. Problematisch ist die Machtverteilung in der Union vor allem auch, weil der Großteil der Rechtssetzung der europäischen Ebene lediglich unter indirekter Beteiligung der einzig direkt demokratisch legitimierten Instanz der Europäischen Union, des Parlaments, zustande kommt. Durch diese paradoxe Situation verpufft die demokratische Legitimitätskraft des Europäischen Parlaments im Prozess der Gesetzgebung. Den Straßburger Parlamentariern bleiben letztlich lediglich Mitwirkungs- oder Mitentscheidungsrechte, aber keine echte legislative Macht, wie sie einem authentischen Parlament gemäß wäre. Damit stehen dem Europäischen Parlament nur relativ schwache Kontroll- und Sanktionsinstrumente zur Verfügung, wie die bereits erwähnte Möglichkeit, die Haushaltentwürfe der Kommission abzulehnen oder den Rücktritt der Kommission zu erzwingen. Aber Gesetzgebungsvorschläge der Kommission abzulehnen oder nennenswerte inhaltliche Änderungen zu verlangen, erweist sich in jedem Fall als ein schwieriges prozedurales Unterfangen mit vielen Hürden.

Trotz der rudimentären Befugnisse des Europäischen Parlaments sollte dessen institutionelles Gewicht nicht unterschätzt werden, denn zumindest nachträglich kann es seinen Einfluss auf den Gesetzgebungsvorgang der Europäischen Union geltend machen. Auch übernimmt es teilweise wichtige Korrektivfunktionen gegenüber dem durch Ministerrat und Kommission gebildeten technokratischen Entscheidungszentrum, indem es häufig politische Ziele öffentlich thematisiert, die mit grundlegenden Wertideen, wie Menschenrechte, Solidarität oder anderen ethischen Problemen zu tun haben. Aber es muss auch betont werden, dass die Befugnisse im Rahmen des sogenannten „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ (Art. 294 AEUV) das Europäische Parlament noch lange nicht zu einem echten Parlament gemacht haben. Tatsächlich bleibt es gerade im Hinblick auf die Vorrechte und Privilegien, die ein genuines Parlament als höchste Verkörperung und vornehmstes Organ der Volkssouveränität auszeichnen, von einer unüberwindbaren strukturellen Schwäche geprägt. Es mangelt ihm, wie wir sahen, an den parlamentarischen Kernkompetenzen: der Macht zur Wahl (oder Abwahl) einer Regierung sowie der Prärogative der Gesetzgebungsinitiative. Infolgedessen vermag das Europäische Parlament auch nicht als machtvoller Gegenspieler der exekutiven und judikativen Gewalten zu fungieren, womit es aber die *raison d'être* einer demokratischen Volksvertretung verfehlt (vgl. Maus 2011). Daher nährt die Bezeichnung der Straßburger Versammlung als Parlament im Grunde irreführende Vorstellungen: Von ihren Funktionen und Befugnissen her ist sie ebenso wenig ein Parlament nach üblichen staatsrechtlichen Standards wie das System insgesamt den hergebrachten Grundsätzen der Gewalt-

tenteilung entspricht. Das Europäische Parlament bleibt vielmehr auf die Rolle eines Adlatus verwiesen, der anderweitig, vornehmlich in Gremien mit einer starken Präsenz der Exekutive (Kommission, Rat) getroffene Beschlüsse nachträglich bestätigt und diesen formale Legitimität verleiht.

### Wer ist der europäische Souverän?

Selbst wenn davon auszugehen ist, dass das »Volk« als Subjekt der parlamentarischen Souveränität und Gesetzgebung letztlich immer eine imaginäre Größe, eine durch das Verfassungsrecht und staatliche Institutionen konstruierte „Fiktion“ darstellt (vgl. Morgan 1988), so besitzt die Leitidee der Volkssouveränität für die repräsentative Demokratie doch eine erhebliche praktische Bedeutung. Denn damit wird das »Volk« als »Träger der politischen Herrschaftsrechte« (M. Rainer Lepsius) und wichtigste politisch-konstitutionelle Bezugsebene hervorgehoben. Wie immer es auch definiert wird, ob mehr nach ethnischen und kulturellen Zugehörigkeitskriterien (im Sinne von »Ethnos«) oder eher mit Bezug auf den politisch-rechtlichen Staatsbürgerstatus (im Sinne von »Demos«) - keines dieser Konzepte trifft für das Europaparlament zu. Dass kein einheitlicher europäischer »Ethnos« existiert, liegt auf der Hand: Die Europäische Union beruht auf einem ethnischen Pluralismus und ist entsprechend multinational strukturiert, was eine »Nation Europa«, also einen homogenen europäischen Nationalstaat als Integrationsziel von vornherein ausschließt (vgl. Lepsius 1990).

Aber auch die Annahme, es existiere ein europäischer Demos, der sich auf den ersten Blick als alternatives Trägersubjekt des europäischen politischen Prozesses anbieten könnte, ist nicht unproblematisch. Denn ein solches Konstrukt, das sich auf die homogenisierende Kraft politischer Institutionen wie der Bürgerrechte stützen mag, ist im Hinblick auf Europa wenig überzeugend. Eine solche Definition des europäischen Souveräns kann ebenso wenig plausibel machen, dass ein entsprechendes Kollektiv von Staatsbürgern auch tatsächlich existiert. Das würde voraussetzen, dass ein gewisses Maß an kultureller Homogenität, die von einer konsolidierten Wir-Identität der Bevölkerung getragen wird, unterstellt werden kann. Beides ist auf europäischer Ebene aber praktisch nicht vorhanden. Das Europaparlament repräsentiert keine formierte Staatsbürgergemeinschaft in diesem Sinne. Der juristische Status des Unionsbürgers eignet sich auch nicht als entsprechender Bezugspunkt, weil ihm nur sehr eingeschränkte Rechte (Bewegungs- und Aufenthaltsrecht; diplomatischer und konsularischer Schutz durch andere Mitgliedstaaten; Petitionsrecht beim Europaparlament; Anrufung des Bürgerbeauftragten) verliehen sind. Letztlich ergänzt der Unionsbürgerstatus nur die nationalen Bürgerrechte; damit lässt sich aber keine Gemeinschaft der Staatsbürger begründen. Und auch als relevantes Identifikationsobjekt breiterer Bevölkerungskreise bietet die Europäische Union, wie Umfragen zur Entwicklung des europäischen Bewusstseins immer wieder eindeutig belegen, keiner-

lei belastbare Grundlage (vgl. Kaina 2010). Die politischen Identitäten in Europa sind nach wie vor in erster Linie nationalstaatlich definiert, und das Prinzip der Volkssouveränität findet vor allem in den nationalen Parlamenten die entsprechende institutionelle Ausformung.

Daraus folgt, dass die meisten Bürger Europas in ihren jeweiligen nationalen Parlamenten, die wichtigsten politischen Arenen der Demokratie sehen. Das erscheint aus mehreren Gründen auch durchaus „rational“: Zum einen lässt es selbst in den größeren Flächenstaaten allein schon das zahlenmäßige Verhältnis von Bürgern zu Repräsentanten nachvollziehbar erscheinen, dass die Wähler von „ihren“ Abgeordneten in den Hauptstädten „vertreten“ werden. Zum anderen leisten die intermediären Institutionen, also die politischen Parteien, die (Medien-)Öffentlichkeit und die vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen, einen unverzichtbaren Beitrag zur politischen Kommunikation und Vermittlung zwischen den herrschenden Eliten und der Bevölkerung. Diese sind nach wie vor nationalstaatlich organisiert. Hinzu kommt: Die für die jeweiligen Gesellschaften zentralen Diskurse und Konflikte, wobei der Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie den Steuerungs- und Verteilungsfragen stets eine hohe Priorität zukommt, werden immer noch hauptsächlich in den nationalen Vertretungskörperschaften ausgehandelt und entschieden. Verglichen damit sind Straßburg und Brüssel weit entfernt und, nicht zuletzt wegen des Fehlens einer eigenständigen intermediären Struktur, im Bewusstsein der Bürger auch nur wenig präsent. Die Vermittlung europäischer Politikinhalte in die Gesellschaften der Mitgliedstaaten erfolgt immer noch ganz überwiegend mittels nationaler Kanäle und Medien, was zwangsläufig einer Interpretation europäischer Diskurse und Entscheidungen primär entsprechend nationaler Deutungs- und Konfliktmuster Vorschub leistet.

Viele relevante Merkmale für die Selbstlegitimation und Aufgabenerfüllung eines klassischen Parlaments, so lassen sich unsere bisherigen Ausführungen bündeln, treffen somit für das Europaparlament nicht zu. Es ist eher als ein paradoxales Scheinparlament zu charakterisieren: Obwohl es solide demokratisch legitimiert ist und in der politischen Öffentlichkeit auch ein vergleichsweise hohes Maß an Aufmerksamkeit als Vertretung der europäischen Völker genießt, entbehrt es grundlegender parlamentarischer Prärogative. Demokratische Legitimation und gesetzgeberische Befugnisse des Europäischen Parlaments stehen in keinem symmetrischen Verhältnis zueinander; Kompetenzen und Legitimation sind entkoppelt, und es fehlt an einem europäischen „Volk“ als gesellschaftlich relevante Bezugseinheit.

Aber wo ist dann der institutionelle Ort der Souveränität in der EU, wenn nicht im Europäischen Parlament? Welches Organ repräsentiert den europäischen Demos? Die Antwort lautet: Es sind die Regierungen der Mitgliedstaaten, die als Agenten der Bürger Europas die supranationale Entscheidungsmaschinerie am Laufen halten. Eine europäische Bürgergemeinschaft konnte sich bisher faktisch nicht ausbilden. Es sind stets nur die Staaten, die über ziemlich lange Legitimationsketten bzw. per Delegation der Europäischen Union eine demokratische Legitimität verleihen, aber dies nur indirekt. Sie

haben allerdings nicht im Europaparlament sondern im Ministerrat, einem zwischenstaatlichen Entscheidungsgremium ihr wichtigstes Vertretungsorgan. Mit der prinzipiellen Möglichkeit, hier Veto gegen Beschlüsse des Verbandes einzulegen, verfügen sie über ein entscheidendes Verfahrensinstrument, um nationale Souveränitätsvorbehalte effektiv zur Geltung zu bringen.

Daraus ergibt sich als Zwischenfazit: Sowohl auf die Frage, ob die Europawahlen den Legitimationsbedarf der Europäischen Union decken können, als auch auf diejenige, ob das Europäische Parlament eine integrierende Funktion für Europa zu übernehmen vermag, kann es im Lichte unserer Analyse nur eine Antwort geben: Sie können es nicht. Da es kein einheitliches europäisches Volk als „Demos“ gibt und auch in Zukunft voraussichtlich nicht geben wird, ist zudem höchst zweifelhaft, ob die Europäische Union überhaupt als demokratiefähig betrachtet werden kann (vgl. Grimm 1994). Das „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union kann daher nicht durch scheinbar naheliegende Vorkehrungen, wie etwa eine Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments, behoben werden. Es handelt sich vielmehr um ein grundlegendes Strukturproblem des supranationalen Verfassungsgebildes. Aufgrund des Fehlens entscheidender parlamentarischer Funktionen ist auch die sozialintegrative Kraft, die grundsätzlich von einer demokratischen Volksvertretung ausgehen kann, für das Europäische Parlament auf absehbare Zeit äußerst begrenzt.

### Keine europäische Demokratie ohne europäischen Superstaat

Das führt zu einem weiteren Fragenkomplex: Wären mit einem grundlegenden Systemwechsel hin zu einer demokratisierten Europäischen Union im Sinne einer „Vollparlamentarisierung“ die skizzierten Legitimations- und Strukturprobleme des europäischen Mehrebenensystems behebbar? In der öffentlichen Diskussion wird dies oft unterstellt. Zugleich mit der Kritik am „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union wird häufig die Forderung nach einer weitergehenden Demokratisierung des europäischen Verbandes in diesem Sinne verbunden. Einen vorläufigen Höhepunkt fand die Debatte im Mai 2000, als der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer in einer viel beachteten Rede an der Humboldt Universität zu Berlin detaillierte Vorschläge zur Lösung des Demokratieproblems vorstellte. Fischer forderte „den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation ... Und d.h. nichts geringeres als ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben“ (Fischer 2000, S. 11). Diese Ideen waren noch beim ehrgeizigen Versuch handlungsleitend, die Europäischen Union auf eine tragfähige Verfassungsbasis zu stellen. Doch das Verfassungsprojekt scheiterte schließlich an den Volksabstimmungen im Jahre 2005 in Frankreich und den Niederlanden.



Was auf den ersten Blick als logisch konsequente Forderung aus der Diagnose der strukturellen Legitimationsprobleme der Europäischen Union erscheint, erweist sich bei genauerem Hinsehen allerdings als wenig erfolgversprechender, ja letztlich sogar als kontraproduktiver Vorschlag. Ein Ausbau des Europäischen Parlaments zu einer Volksvertretung nach nationalstaatlichem Muster würde einen grundlegenden Systemwechsel der Europäischen Union erfordern, nämlich von einem auf völkerrechtlichen Verträgen basierenden Staatenverbund hin zu einem eigenständigen, den Mitgliedstaaten übergeordneten europäischen Föderalstaat. Aber was wären die Konsequenzen davon? Auf europäischer Ebene würde sich ein neues politisches Zentrum mit einer parlamentarisch legitimierten supranationalen Regierung ausbilden. Das Gravitationszentrum der Gesetzgebung und demokratischen Legitimation müsste dann ein anderes europäisches Parlament sein. Dieses könnte sich entweder an dem Modell eines europäischen Zentralparlaments, nach dem Modell der französischen Nationalversammlung, oder an demjenigen eines Zwei-Kammern-Systems nach deutschem oder US-amerikanischem Vorbild orientieren. In jedem Falle wäre damit eine neuartige politische Zentrumsbildung verbunden, die von einem einheitlichen europäischen Regierungssystem getragen sein würde. Das würde zwangsläufig mit einer prinzipiell unbegrenzten Ausdehnung der Aufgabenfelder für die europäische Legislative und Exekutive einhergehen. Zu den bisherigen Bereichspolitiken der Europäischen Union mit dem Schwerpunkt im europäischen Binnenmarkt, der Währungsunion und der Gemeinsamen Agrarpolitik kämen mindestens noch die Außen-, Verteidigungs-, Sozial- und Innenpolitik sowie die Besteuerung hinzu. Das aber sind zentrale nationalstaatliche Handlungsfelder, die bisher zu den exklusiven Souveränitätsreservaten der Mitgliedstaaten gehören. Die Regierungsfunktionen und Gesetzgebung einer europäischen Zentralregierung würden sich dann auf nahezu sämtliche gesellschaftliche Bereiche erstrecken und für das gesamte Territorium der europäischen Vergesellschaftung Geltung beanspruchen. Das bedeutete in der Konsequenz, einen europäischen Superstaat zu schaffen. Die Folge wäre eine Herabstufung der bestehenden Nationalstaaten auf das Niveau von peripheren Gliedstaaten. Zugleich mit der Degradierung der nationalen Parlamente zu sekundären Landesparlamenten würden auf diese Weise die Mitgliedstaaten des Kerns ihrer staatlichen Souveränität beraubt. Nicht mehr die Bürger der Mitgliedstaaten bildeten das „Volk“ als souveränen Herrschaftsträger in Europa, sondern die Unionsbürger. Letztere begründen aber weder objektiv noch subjektiv eine „Nation“: Objektiv nicht aufgrund der großen Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten in sozio-ökonomischer, sprachlich-kultureller sowie politisch-institutioneller Hinsicht; und subjektiv nicht, weil es bisher an einer Selbstbeschreibung als supranationalem Kollektiv sowie an einer nennenswerten Identifikation der Bürger mit den europäischen Institutionen mangelt. Der politischen Europaidee fehlt bisher eine mit der Ordnungsvorstellung der Nation vergleichbare verhaltensleitende Deutungskraft und normative Verbindlichkeit.

## Keine europäische Demokratie ohne europäische Gesellschaft

Bei einer europäischen Staatswerdung wären zudem weitreichende und vor allem unerwünschte Nebenfolgen vorprogrammiert: Ein europäischer Superstaat würde nämlich von den Bürgern vor allem auch als Adressat von gesellschaftspolitischen Erwartungen und Ansprüchen betrachtet werden. Die Ansprüche zielten sehr wahrscheinlich in erster Linie auf eine Einebnung des sozialen Gefälles und eine allmähliche Angleichung der Wirtschafts- und Sozialstrukturen zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Regionen. Solcherart Forderungen würden von einer großen Vielzahl von nationalen, regionalen, ethnischen, sektoralen etc. Identitätsgemeinschaften und Interessenverbänden artikuliert werden. Das dürfte die europäische Ebene in ihrer Fähigkeit der Konfliktbewältigung bei weitem überfordern und als Konsequenz davon ihre institutionelle Legitimität rasch untergraben: Zum einen stiege der Mittelbedarf für finanzielle Umverteilungen ins Unermessliche. Es wäre aber kaum damit zu rechnen, dass die Solidaritätsbereitschaft der Bürger entsprechend zunähme und, was vielleicht noch wichtiger ist, auch soziale Gruppen jenseits der bisherigen nationalen Grenzen (etwa die Arbeitslosen Portugals oder die rumänischen Sinti und Roma) in den europäischen Solidaritätshorizont mit einschlossen. Außerdem bedürfte der Ausbau der Europäischen Union zum europäischen Wohlfahrtsstaat einer Klärung der anzustrebenden Endgestalt („Finalität“) des europäischen Integrationsprojektes, insbesondere hinsichtlich seines Gesellschaftsmodells. Es existiert in Europa bisher aber kein einheitliches und verbindliches Modell von Sozialstaatlichkeit; zwischen beispielsweise den skandinavischen und den mediterranen Ländern gibt es erhebliche Unterschiede. Der europäische Sozialraum ist von einer Pluralität an Wohlfahrtsstaatstypen gekennzeichnet (vgl. Ullrich 2005, S. 46f.). Zur Entwicklung eines einheitlichen Modells europäischer Sozialstaatlichkeit wäre zudem eine Verständigung unter den Mitgliedstaaten über grundlegende Wertfragen vonnöten: Wie soll die europäische Solidarität institutionalisiert werden? An welchem Wohlfahrtsmodell soll sich die Europäische Union orientieren? Wie sollen die Kosten für den europäischen Sozialstaat verteilt werden? Das läuft auf die Frage hinaus: Welchen Typus von europäischer Gesellschaft wollen wir?

Solche Wertfragen blieben in der bisherigen Integrationsgeschichte aber meist ausgeblendet, weil sich darüber nur schwer unter den beteiligten Staaten Konsens hätte erzielen lassen. Stattdessen konzentrierte man sich bisher auf einen Mechanismus, der unter dem Begriff „negative Integration“ Eingang in die Europaforschung gefunden hat. Negative Integration zielt auf Abschaffung rechtlicher Vorgaben und Normen, soweit sie die Wirtschaftstransaktionen behindern, sowie auf funktionale oder „neo-liberale“ Marktexpansion. Der europäische Binnenmarkt, der bisherige Dreh- und Angelpunkt der europäischen Integration und ihrer größten historischen Erfolge, wurde vor allem durch den Abbau der Binnengrenzen und durch Deregulierungsmaßnahmen verwirklicht. Negative Integration bedeutet darüber hin-

aus, dass die Strategie an technisch-ökonomischen und vermeintlich unpolitischen Zielen ausgerichtet ist. Dazu bedurfte es keiner Verständigung über Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, europäischer Solidarität oder über das für Europa angestrebte Gesellschaftsmodell. Negative Integration erleichtert somit erheblich die Kompromissfindung transnationaler Akteure und erweist sich in der Praxis als zielführender als schwierige inhaltliche Abstimmungen über materiale Wertideen und konkrete Ordnungsvorstellungen.

Bei dem mit einer „Vollparlamentarisierung“ und Staatswerdung der Europäischen Union unvermeidlichen Übergang zur europäischen Sozialstaatlichkeit ließe sich dieser instrumentelle oder funktionalistische Integrationsmodus nicht mehr ohne Weiteres fortführen. Nicht nur die politisch-institutionelle (Welche Verfassung soll das Gebilde haben?) und die geographische (Um welche Staaten im Osten und Südosten soll die Union noch erweitert werden?), auch die gesellschaftliche Finalität wäre zu konkretisieren. Ohne eine europäische Verfassung ließe sich das aber wohl kaum verwirklichen. Eine europäische Verfassungsgebung und eine Weiterentwicklung zur politischen Union bedeuteten indes einen deutlichen Zuwachs an Konvergenz- und Homogenisierungszwängen. Das hieße den Fehler der Währungsunion zu wiederholen und dem europäischen Sozialraum mit seinen kulturellen Unterschieden, seinen Wohlstands- und Produktivitätsgefällen sowie den politisch-institutionellen Eigenarten ein einheitliches, für alle geltendes Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell überzustülpen. Das ist schon beim einheitlichen Währungsraum ins Fiasko der Euro-Krise gemündet. In Anbetracht der großen strukturellen Disparitäten in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht würde eine europäische Staatswerdung die Funktions- und Legitimationskrise der Europäischen Union verschärfen und die bereits bestehenden Verteilungskonflikte, vor allem die zwischen den mediterranen und den nordeuropäischen Ländern, zuspitzen. Eine Demokratisierung der Europäischen Union hätte es somit mit gravierenden paradoxen und unerwünschten Effekten zu tun (vgl. Streeck 2013).

## Schlussfolgerungen: Die Weichen neu stellen

Daraus folgt eine ernüchternde Erkenntnis: Die Europäische Union eignet sich nur sehr bedingt für eine Demokratisierung nach nationalstaatlichem Muster. Ein Systemwechsel vom bestehenden technokratischen Verhandlungs- und Rechtssystem, in dem das Konsensprinzip und ein Pareto-optimaler Interessenausgleich zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten vorherrscht, hin zu einer europäischen Mehrheitsdemokratie erwies sich letztlich als kontraproduktiv. Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, würde eine solche Entwicklung die Grundlagen der parlamentarischen Demokratie in Europa möglicherweise noch stärker gefährden, als es jetzt bereits im Rahmen der demokratiesschwachen Europäischen Union geschieht. Es besteht die Gefahr, dass die letzten Bastionen gelebter Demokratie und funktionie-

render Wohlfahrtsstaatlichkeit endgültig geschleift werden: die Nationalstaaten. Denn fragt man nach den Alternativen zu einer Demokratisierung und Staatswerdung der Europäischen Union, ist man wieder auf eben diese verwiesen. Die politische Vergesellschaftungsform des Nationalstaates ist der einzig verbliebene, verlässliche Garant für den Erhalt der repräsentativen Demokratie. Für größere Kollektive garantiert nur der Nationalstaat ein Mindestmaß an sprachlich-kultureller Homogenität, worauf sich eine nationale Identität und gesellschaftlicher Zusammenhalt gründen können. Das verleiht letztlich auch der Idee der „Volkssouveränität“ empirische Evidenz und praktische Bedeutung. Zur Erfolgsgeschichte der nationalstaatlichen Vergesellschaftungsform gehört zudem die Institutionalisierung von gesellschaftlicher Solidarität in den wohlfahrtsstaatlichen Systemen. Die soziale Demokratie im Rahmen des Nationalstaates, wie sie sich in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte, hat sich im Großen und Ganzen als belastbarer Konfliktrahmen für wirtschaftliche, partei- und sozialpolitische Interessenaggregation bewährt. Kurzum: Der Nationalstaat bildet den größtmöglichen und plausiblen Gesellschaftsraum, der sich demokratisch verfassen und (sozial-)politisch integrieren lässt. Eine vergleichbare Institutionalisierung von demokratischer Partizipation und Regierung jenseits des Nationalstaates ist bisher nicht erkennbar, weder auf europäischer noch auf globaler Ebene. Sowohl die demokratische Legitimations- wie die Integrationskraft des Europäischen Parlaments für das geeinte Europa sind somit aus institutionensoziologischer Perspektive eher skeptisch zu beurteilen. Die Funktionen der historisch gewachsenen nationalstaatlichen Parlamente kann das Europäische Parlament auf absehbare Zeit wohl nicht übernehmen.

## Anmerkungen

- 1 Allerdings gibt es ausgeprägte nationale und regionale Unterschiede. So lag die durchschnittliche Beteiligungsquote 2009 in der westlichen Europäischen Union bei 46,8 Prozent, während sie in den osteuropäischen Beitrittsländern lediglich bei 30% lag. Vgl. Mittag/Hülsken 2009, S. 115f.
- 2 Das Europäische Parlament kann nach Art. 314 AEV der Kommission die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans erteilen oder verwehren, was die Finanzautonomie der Kommission stark einschränkt.
- 3 Dabei ist der Misstrauensantrag das stärkste Kontrollrecht in der Hand des Europäischen Parlaments, weil es zur Abwahl der Kommission führen kann. Dazu bedarf es jedoch einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit aller MdEP, was eine vergleichsweise hohe Hürde darstellt.
- 4 In den Gründungsverträgen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aus den 1950er Jahren war ursprünglich nur eine „Parlamentarische Versammlung“, die sich aus Vertretern der Parlamente der Mitgliedstaaten zusammensetzte, vorgesehen. Die Umwandlung in das direkt gewählte Europäische Parlament sollte die in den 1970er Jahren vorherrschende politische Absicht der Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringen, eine zukünftige und schrittweise Demokratisierung des europäischen Verbandes anzustreben. Insofern hat die Bezeichnung „Parlament“ vor allem auch einen symbolischen Charakter.

- 5 Diese Möglichkeit ist in der „Interinstitutionellen Vereinbarung“ nach Art. 295 AEUV für eine „bessere Rechtssetzung“ geregelt. Dabei handelt es sich um eine Art Selbstverpflichtung der betreffenden Organe, sich im Rechtssetzungsverfahren inhaltlich abzustimmen, Folgeabschätzungen vorzunehmen und mehr öffentliche Transparenz zu gewährleisten.

## Literatur

- Bach, M., 2013: Europäische Integration. Zwischen Markt und Solidarität, in: Hradil S. (Hrsg.) Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde, Frankfurt a. M.: Campus, S. 449-471.
- Bach, M., 2014: Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration, VS-Springer, 2. Auflage.
- Fischer, J., 2000: Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Joerges, Ch., Y. Mény, J. H. H. Weiler (Hrsg.), What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer, San Domenico di Fiesole, S. 5-17.
- Grimm, D., 1994: Braucht Europa eine Verfassung, München 1994.
- Kaina, V., 2010, »Wir« und die »Anderen« – Europäische Identitätsbildung als Konstruktion von Gemeinsamkeit und Differenz« in: Zeitschrift für Politik 57, Nr. 4 (2010), S. 413-433.
- Lepsius, M. R., 1990: „Ethnos“ und „Demos“. Zur Anwendung zweier Kategorien von Emerich Francis auf das Selbstverständnis der Bundesrepublik und auf die Europäische Einigung, in: ders., Interessen, Idee und Institutionen, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 247-255.
- Maurer, A., D. Nickel (Hrsg.), Das Europäische Parlament: Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005.
- Maus, I., 2011: Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Mittag, J., Hülsken, C., 2009: „Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament“ In: integration 32 (2): 105-22.
- Morgan, E. S., 1988: Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America, New York/London: Norton.
- Sartori, G., 1997: Demokratietheorie, Darmstadt: WBG
- Streeck, W., 2013: Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ullrich, C. G., 2005: Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Eine Einführung, Frankfurt a.M.