

Gibt es ein europäisches Demokratiedefizit?
Carl Friedrich von Siemens Stiftung, München
30. Mai 2006
Gerhard Casper

In Bezug auf die Europäische Union wird häufig von einem Demokratiedefizit gesprochen. Gemeint wird damit vor allem, dass die Rolle der Parlamente und die parlamentarische Verantwortung zu schwach entwickelt sind. Die Parlamente der Mitgliedstaaten werden in der europäischen Politik zu meist und zu recht als ineffektiv angesehen und das Europäische Parlament als zu schwach in seinen Kompetenzen. Ich möchte den Begriff "Demokratiedefizit" näher untersuchen und von einer eher ungewöhnlichen Seite her, auf etwas subversive Art, unterwandern.

Zunächst ist zu fragen, was denn überhaupt ein Defizit ist. Wenn es um Budgets geht, scheint es im allgemeinen relativ einfach zu sein, das Defizit zu bestimmen: wenn Ausgaben Einnahmen übersteigen, sprechen wir von der Differenz zwischen beiden, dem Fehlbetrag, als dem Defizit. Das Defizit in diesem Sinne ist etwas einigermaßen Präzises.

Aber selbst bei Haushalten kann die Sache recht schnell kompliziert werden. Zum Beispiel, bei der Bestimmung eines staatlichen Haushaltsdefizits hängt sehr viel davon ab, wie eng oder weit man den Begriff "Haushalt" definiert. Da gibt es zum Beispiel das sogenannte "Maastricht-Defizit". Es umfasst alle öffentlichen Budgets: im Fall Deutschlands, die des Bundes, der Länder, der Gemeinden, der Sozialversicherungsträger und was es sonst noch an öffentlichen Haushalten geben mag. Der Schuldenstand gehört auch dazu. Das Maastricht-Defizit wird als Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausgedrückt.

Noch schwieriger wird es in den Fällen, in denen der Begriff Defizit einen anderen Mangel charakterisieren soll: einen Mangel an Nährwerten, an Bildung, sogar an Aufmerksamkeit. Es stellt sich dann die Frage, was der Normalwert ist oder was für Erwartungen im Durchschnitt gestellt werden können. Dieser eher metaphorische Gebrauch des Begriffs "Defizit" kann sich aber auch, noch problematischer, auf einen Idealwert beziehen, dessen Definition von komplexen, häufig normativen Erwägungen abhängt. Hier suggeriert "Defizit" Präzision, wo Präzision häufig nicht zu haben ist.

Damit wären wir bei dem Demokratiedefizit, angekommen. Was ist ein Mangel an Demokratie? Offensichtlich hängt die Antwort von unserer Definition der Demokratie, von unserem Demokratieverständnis ab. Ich sage “unser” Verständnis und könnte damit, unter anderem, Bezug nehmen auf uns in diesem Saal (vorausgesetzt wir könnten uns einigen), oder auf Deutschland, oder auf das “europäische” Demokratieverständnis, oder auf das “westliche” Verständnis oder auf die “heutige” Demokratie. Ich könnte mich aber auch auf Aristoteles oder James Madison berufen, auf normative und/oder empirische Theorien.

Ich möchte im folgenden die Annahme eines Demokratiedefizits problematisieren, indem ich mich auf einige grundlegende Fragen normativer *und* empirischer Art konzentriere. Dabei werde ich mich zunächst mit dem Element politischer Herrschaft beschäftigen und später anderen Aspekten der Demokratie, vor allem der Herrschaft des Rechts, zuwenden.

Demokratie, die Volksherrschaft unter Annahme der Volkssouveränität, ist heute die vorwiegende Form der Legitimation von Herrschaft. Bisher ist davon ausgegangen worden, dass dies grundsätzlich einen Nationalstaat voraussetzt.

Der Nationalstaat hat dieser Tage im großen und ganzen keine gute Presse. Man hat große Schwierigkeiten die homogene Nation im Nationalstaat zu erkennen und wenn man sie erkennt, hat man vor Nationalismus Angst. Nationalstaaten, wie etwa die Vereinigten Staaten, die traditionelle nationalstaatliche Souveränität für sich in Anspruch nehmen und sich, zum Beispiel, nicht einer internationalen Strafgerichtsbarkeit unterwerfen wollen, werden schon aus diesem Grunde kritisch betrachtet. Im übrigen ist viel die Rede von “failing states” und das Völkerrecht rechtfertigt zunehmend, unter Nichtachtung nationalstaatlicher Hoheitsansprüche, die Intervention zugunsten des Rechtsschutzes von Minderheiten. Man denke etwa an Serbien und Kosovo.

Dennoch besteht kein Zweifel, dass der Nationalstaat die bisher einzige Form der organisierten Volksherrschaft darstellt. Selbst die EU-weiten Wahlen für das Europaparlament gehen nicht von einem europäischen demos aus: man wählt als Franzose, als Pole, als Ungar, als Deutscher—soweit man überhaupt wählt. Und es geht in diesen Wahlen meist nicht um gesamteuropäische Fragen, sondern um, freilich folgenlose, Plebiszite über nationalstaatliche Regierungen.

Was bedeutet nationalstaatliche Demokratie in der Praxis? Volksherrschaft ist zunächst die Herrschaft wahlberechtigter Bürger. Seit dem 19. Jahrhundert ist das Wahlrecht radikal demokratisiert worden und hat sich zu einem allgemeinen und gleichen Wahlrecht der erwachsenen Bürger entwickelt. Es sind in der Regel die *Bürger*, nicht die Einwohner, die wählen. Das war nicht immer so. Zum Beispiel, bis zum Ersten Weltkrieg konnten nichteingebürgerte Einwanderer in einer Reihe von amerikanischen Einzelstaaten, vor allem im Mittelwesten, an Wahlen teilnehmen.

Die Europäische Union macht von der heutigen Regel, die das Wahlrecht von der Staatsbürgerschaft abhängig macht, bei Gemeinde- und Europawahlen, aber nicht bei Parlamentswahlen, eine eher ungereimte Ausnahme für Einwohner, die Staatsbürger der Mitgliedsstaaten sind. Diese Ausnahme wird unter Berufung auf die "Unionsbürgerschaft" gerechtfertigt. Der Kompromiss ist offensichtlich: einerseits "ja", andererseits aber dann doch "nein". In der ganzen Welt liegt im übrigen die Kontrolle darüber, wer als Staatsbürger und wer als Wähler anerkannt werden soll, bei den einzelnen Nationalstaaten.

"Herrschaft" wahlberechtigter Bürger bedeutet primär die Herrschaft der "Mehrheit". Thomas Jefferson hat dem, in einem Brief an Alexander von Humboldt von 1817, eine dramatische Formulierung gegeben, indem er davon sprach, dass der mit *einer* Stimme Mehrheit verkündete gesellschaftliche Wille so "heilig" sei wie Einstimmigkeit. ("The first principle of republicanism is, that the *lex-majoris partis* is the fundamental law of every society of individuals of equal rights, to consider the will of the society enounced [sic!] by the majority of a single vote, as sacred as if unanimous, is the first of all lessons in importance . . .") Als Grund gibt er an, dass die Nichtbeachtung dieses Gesetzes zu Gewalt und militärischem Despotismus führt. [Ford Vol.12]

Da die Demokratie der Gegenwart in der Regel "repräsentative" Demokratie ist, wird die Mehrheit umgesetzt in eine Mehrheit von Repräsentanten, die durch das Wahlrecht ermittelt werden. *Wen und was die Repräsentanten genau repräsentieren, was für ein Mandat sie haben und wie frei sie sind, gehört zu den umstrittensten Fragen der politischen Theorie und der politischen Wirklichkeit.*

Politisch gesehen bedeutet Herrschaft häufig nicht Herrschaft seitens der Mehrheit der Wahlberechtigten sondern seitens der Mehrheit der Wählenden. *In der Praxis vertritt die Mehrheit im Parlament nicht selten eine Minderheit.* Stimmen bei der Wahl eines Abgeordneten nur 50% von tausend wahlberechtigten Bürgern ab, so konstituieren 251 Stimmen die "Mehrheit".

In den meisten Demokratien gibt es keine Wahlpflicht und die Wahlbeteiligung liegt, *bei im allgemeinen abnehmender Tendenz*, weit unter den 84 Prozent der Wahlberechtigten, die an den letzten Parlamentswahlen in Italien teilgenommen haben. Statt an Italien denke man etwa an die deutschen Landtagswahlen vom März 2006 und die Tatsache, dass in Sachsen-Anhalt die Nichtwähler, mit einem Anteil von 56% die Mehrheit der Wahlberechtigten darstellten. Bei den Europawahlen von 2004 war die Beteiligung im Durchschnitt aller Mitgliedstaaten 46%; in den neuen Mitgliedsländern nur 27%, im "alten" Europa 49%. Deutschland lag mit 43% unter dem Durchschnitt aller Mitgliedstaaten.

Gelegentlich wird die Nichtbeteiligung an Wahlen selbst als ein politischer Akt angesehen. Bei den letzten Parlamentswahlen in Thailand hat die Nichtbeteiligung der Oppositionsparteien, kombiniert mit den vielen "nein"-Stimmen (eine Option in Thailand, die in Bangkok die Mehrheit erhielt) jedenfalls zeitweilig den Rücktritt von Premierminister Thaksin erzwungen.

In der Realität der von Land zu Land sehr unterschiedlichen Wahlrechte hängen die die Mehrheiten bildenden Minderheiten von Wahlsystemen, Wahlkreiseinteilungen, Zahl der Parteien, Zahl der Kandidaten, Pluralitätsregeln, Fünf-Prozent-Klauseln, Bonusregeln usw. ab. Zum Beispiel, nach dem neuen italienischen Wahlrecht, das grundsätzlich ein Verhältniswahlrecht ist, bekommt die Koalition, die die meisten Stimmen erhält (auch wenn es, wie bei der letzten Wahl, nur 25 000 Stimmen—von insgesamt 38 Millionen—mehr sind als die Stimmen der gegnerischen Koalition) einen sogenannten Bonus, der ihr in der Deputiertenkammer 55% der Sitze garantiert.

Darüber welches Wahlsystem das beste ist, gibt es keine Übereinstimmung. Man denke etwa an die grundlegenden Unterschiede zwischen dem wahlkreisorientierten relativen Mehrheitswahlrecht angelsächsischer Länder einerseits und dem Verhältniswahlrecht andererseits, das auf dem europäischen Kontinent vorwiegt und bei Europawahlen vorgeschrieben ist.

In Demokratien—wie der Bundesrepublik oder den Vereinigten Staaten—in denen der Gesetzgeber aus zwei unterschiedlich konzipierten Kammern besteht, kann das Mehrheitsprinzip vollends undurchsichtig werden. Im amerikanischen Senat hat Wyoming, mit rund fünfhunderttausend Einwohnern, dasselbe Stimmrecht wie Kalifornien, mit etwa 34 Millionen. Im deutschen Bundesrat hat Bremen drei Stimmen und Nordrhein-Westfalen, bei einer etwa 27x grösseren Bevölkerung, nur gerade doppelt soviel. Ich finde es immer ausserordentlich erstaunlich mit welcher Selbstverständlichkeit im Alltag der Demokratien der Begriff “Mehrheit” verwendet wird. An sich müsste er immer in Anführungsstrichen stehen.

Man muss freilich berücksichtigen—und das Beispiel der beiden Bundesstaaten Amerika und Deutschland macht das klar—dass die repräsentative Demokratie häufig darauf abzielt, anderes zu repräsentieren als bloße “Mehrheiten”. Dies gilt insbesondere auch in der Europäischen Union. In deren Hauptentscheidungsorgan, dem Ministerrat, ist die Repräsentation von Bevölkerungen bewußt anderen Erwägungen untergeordnet worden. Man denke etwa an die vielen Kompromisse während der letzten Jahrzehnte über Stimmgewicht der Mitglieder, die Definition qualifizierter Mehrheiten und das Erfordernis von Einstimmigkeit. Der Vertrag von Nizza hat den Grundsatz “one person, one vote” (eine Stimme pro Person) auf besonders defizitäre Weise ignoriert.

Dazu kommt, dass, von föderalistischen Erwägungen ganz abgesehen, der Verfassungsstaat in einer Weise verfasst ist, die darauf abzielt, Mehrheiten daran zu hindern, Grundrechte und Minderheiten zu unterdrücken. James Madison schrieb im Federalist No. 10, dem am meisten zitierten seiner *Federalist Papers*, dass es darum geht das Gemeinwohl und private Rechte gegen Interessengruppen, *selbst wenn sie die Mehrheit darstellen* [meine Hervorhebung], zu schützen und gleichzeitig Geist und Form der Volksherrschaft zu erhalten. (“To secure the public good, and private rights, against the danger of such a [majority] faction, and at the same time to preserve the spirit and the form of popular government, is then the great object to which our enquiries [sic!] are directed.”) [Cooke 61]

“Geist und Form” der Volksherrschaft hängen vom Wettbewerb der Kandidaten und Parteien um die Macht ab. Die Rechte und Rechtsregeln, die diesen Wettbewerb garantieren sollen, sind ihrerseits eine wichtige Voraussetzung der Demokratie. Von besonderer Bedeutung sind die Meinungs- und Redefreiheit, die Vereins- und Versammlungsfreiheit, und jene Regulierungen, die auf eine gewisse Chancengleichheit der politischen Kräfte abzielen. Ich sage “eine gewisse Chancengleichheit”, weil das Konzept einer absoluten Chancengleichheit nicht nur unrealistisch, sondern auch rational nicht erfassbar ist.

Der italienische politische Wissenschaftler Noberto Bobbio hat geschrieben, dass es sich bei den Verfassungsbestimmungen, die diesen Bereich regeln, nicht um "Spielregeln" handelt, sondern um Voraussetzungen dafür, dass das Spiel überhaupt stattfinden kann. [Bobbio 25]

Zunehmend wird in der Literatur, aber auch in der Politik, der Rechtsstaat insgesamt als Bestandteil der Demokratie oder als *conditio sine qua non* der Demokratie angesehen. [van Gerven 67] Als Beispiel zitiere ich die Formulierung der vom Europäischen Rat 1993 beschlossenen sog. Kopenhagener Kriterien für die Mitgliedschaft in der Union: "Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben . . ." [Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes 14] Demokratie und Rechtsstaat werden, zurecht, als sich gegenseitig kräftigende Bestandteile *einer* Ordnung zusammengedacht.

Ausser diesen rechtlich-politischen Voraussetzungen müssen "vorrechtliche" Bedingungen erfüllt sein, die eine "lebendige Demokratie" ermöglichen. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat diesen Gedanken in seiner berühmten *Maastricht*-Entscheidung von 1993 auf folgende Weise ausgedrückt:

Demokratie, soll sie nicht lediglich formales Zurechnungsprinzip bleiben, ist vom Vorhandensein bestimmter vorrechtlicher Voraussetzungen abhängig, wie einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln . . . [BverfGE 89, 155 (185-86)]

Die Wirklichkeit bleibt hinter diesem Ideal freilich häufig zurück. Die “ständige freie Auseinandersetzung” hängt von dem Interesse der Bürger an der Politik ab, aber natürlich auch von der Qualität derjenigen, die in die Politik gehen, und von der Qualität und den Vorurteilen der Medien und ihrer Eigentümer (man denke etwa an Berlusconi oder Thaksin). Im übrigen ist eine “ständige freie Auseinandersetzung” kaum denkbar ohne eine Zivilgesellschaft, die durch das Engagement der Bürger auf vielen Bereichen charakterisiert wird. Tocqueville hat dieses Engagement als eine hervorragende Eigenschaft der amerikanischen Gesellschaft im 19. Jahrhundert angesehen. [Tocqueville 114-28] Zivilgesellschaft ist nicht identisch mit der Präsenz von NGO's. Ein Bürger einer neuen Demokratie bemerkte kürzlich enttäuscht: “Wir hatten uns eine Zivilgesellschaft erhofft und was wir bekommen haben sind NGO's.”

Gehen wir davon aus, dass in einem Land der politische Wettbewerb relativ frei und robust ist und dass es wechselnde “Mehrheiten” gibt, bleibt die Frage “eine Mehrheit für wen und für was?”. Joseph Schumpeter war der Ansicht, dass die Hauptaufgabe der Wähler die direkte oder indirekte Wahl oder Abwahl einer Regierung ist. Schon vor Jahrzehnten und vor der modernen Art des Wahlkampfes war es ihm klar, dass es dabei vor allem um die Wahl der Spitze geht: “Was nationale Regierungen betrifft, so kann man sagen, dass das Erzeugen einer Regierung praktisch darauf hinausläuft zu entscheiden, wer der führende Mann sein soll.” [Schumpeter 273]. Nach Schumpeter handelt es sich darum, Bush oder Kerry, Merkel oder Schröder, Prodi oder Berlusconi zu wählen.

Im übrigen war Schumpeter der Ansicht, dass die Wähler keine Sachentscheidungen treffen. Einmal hielt er sie nicht für kompetent und zum ändern meinte er, dass es in der Regel unmöglich sei, den Volkswillen zu etwas überzeugend zu ermitteln. “Obwohl man sagen kann, dass ein gemeinsamer Wille oder eine Art öffentlicher Meinung dennoch aus dem unendlich komplexen Gewirr von individuellen und Gruppen Präferenzen, Willensäußerungen, Einflüssen, Aktionen und Reaktionen des ‘demokratischen Prozesses’ hervorgeht, fehlt es dem Resultat nicht nur an einer rationalen Einheit, sondern auch an Rationalität an sich”. [“But though a common will or public opinion of some sort may still be said to emerge from the infinitely complex jumble of individual and group-wise situations, volitions, influences, actions and reactions of the ‘democratic process’ the result lacks not only rational unity but also rational sanction.”] [Schumpeter 253]

Ich zitiere Schumpeter hier, als ob sich, seitdem er dies 1942 geschrieben hat, keine erfolgreiche Demoskopie entwickelt hätte. Elisabeth Noelle hat mich schon vor Jahrzehnten eines anderen belehrt. Was an Schumpeters Ansicht bleibt, ist die Tatsache, dass die Umsetzung von Meinungen in politisches Handeln ihre Schwierigkeiten hat.

Der Wirtschaftswissenschaftler Kenneth Arrow hat die Unmöglichkeit nachgewiesen, individuelle Präferenzen zu einer kollektiven Präferenz zu aggregieren. [Arrow] Russell Hardin betont, dass die Wähler nicht genügend Anreize haben, sich die Kenntnisse anzueignen, die sie brauchen, um zu wählen. In der komplexen Gesellschaft der Gegenwart reicht es auch nicht aus, sich an einem Links-Rechts Spektrum zu orientieren, da für multidimensionale Probleme die Links-Rechts Unterscheidung häufig irrelevant ist. [Hardin 225-8]

Im grossen und ganzen gibt die Wirklichkeit der nationalstaatlichen Demokratie als "Volksherrschaft" Anlass zur Bescheidenheit, was das Feststellen von Demokratiedefiziten betrifft. Die repräsentative Demokratie der Gegenwart ist bestenfalls was Robert Dahl schon vor Jahrzehnten als "Poliarchie" bezeichnet hat: die Herrschaft von vielen. [Dahl (1971)] Ein "Normalwert" existiert nicht. Die mehrheitliche Legitimation selbst von nationalen Regierungen ist häufig mehr ein Glaubensakt als eine empirisch nachweisbare Tatsache.

Warum habe ich damit begonnen, sozusagen ein Demokratiedefizit in den Nationalstaaten zu konstatieren? Es gibt vor allem zwei Gründe.

Erstens, die Realitäten zu sehen, hilft, die Ausbaumöglichkeiten, was die direkte (im Unterschied zu der abgeleiteten) Demokratie der Europäischen Union betrifft, als bescheiden einzuschätzen. Diese Möglichkeiten sind ausserordentlich beschränkt, wenn man berücksichtigt, wie schwierig das demokratische Unternehmen und die Mobilisierung informierter Wähler selbst in den Nationalstaaten sind. Politische Orientierung braucht ein Mindestmaß an Überschaubarkeit und Transparenz. Der Europäischen Union, mit derzeit 25, bald 27, Mitgliedstaaten, und gegenwärtig 20 Amtssprachen, fehlt beides. In dieser Situation kann man nur hoffen, dass wenigstens die *Regierungen* der Mitgliedstaaten einigermassen sachgemäss handeln. Eine solche Hoffnung ist allerdings nicht allzu begründet, da natürlich auch Politiker, nicht nur wir normalen Bürger, an der Unfähigkeit, sich sachgemäß zu orientieren, leiden. [Arendt]

Zweitens, je grösser die Bevölkerung desto geringer die ohnehin kaum existierende Berechtigung der Bürger anzunehmen, dass sie durch Wahlen Einfluss ausüben können. [Dahl 22 (1999)] Die Europäische Union hat über 450 Millionen Einwohner. Unter diesen Umständen ist es erstaunlich, dass überhaupt jemand zur Wahlurne geht. Amerika gibt leider kein Gegenbeispiel ab. Bei einer Bevölkerung von knapp 300 Millionen und trotz einer fast zweihundertzwanzigjährigen Geschichte als politisches Gemeinwesen ist die Wahlbeteiligung bedrückend gering. Bei den Präsidentenwahlen im Jahre 2004 gab es 221 Millionen Bürger, die das Wahlalter erreicht hatten, nur 175 Millionen hatten sich als Wähler registriert, und nur 55% (von 221 Millionen) gaben ihre Stimme ab. Bei den Kongresswahlen 2002 waren es lediglich 37%.

Das Unternehmen der europäischen Integration ist der ehrgeizigste und fraglos, in vieler Hinsicht, erfolgreichste Versuch den Nationalstaat zu zähmen und auf neue Weisen zu regieren. James Sheehan hat dies als den Versuch der Europäer charakterisiert, sich den politischen Raum neu vorzustellen und zu organisieren, politische Macht zu definieren und zu beschränken, politische Grenzen zu kalibrieren und in Frage zu stellen (“to imagine and organize political space, define and limit political power, calibrate and contest political boundaries”). [Sheehan 15] Von dieser Organisation des politischen Raums hängt nicht nur die Zukunft der Europäischen Union ab, sondern auch die Zukunft der Demokratie.

Es ist meine Ansicht, dass die europäische *Demokratie* vor allem die Aufgabe der Politik *in* den Mitgliedsstaaten geblieben ist und auf lange Sicht bleiben wird. Es herrscht mehr oder minder Übereinstimmung, dass es eine *europaweite* Öffentlichkeit—von Fachleuten und Interessengruppen abgesehen—bisher in breiten Bürger- und Wählerschichten kaum gibt. Philippe Schmitter betont, dass, von Ausnahmen abgesehen, auch die professionellen Politiker fehlen, deren Karriere Europa gewidmet ist. [Schmitter 9] Parteien, die einen europaweiten Wahlkampf bestreiten, existieren nicht. Es ist schwer vorstellbar, dass sich alles dies in absehbarer Zeit ändern wird—insbesondere angesichts der verschiedenen Erweiterungen der Union in den Jahren 1973, 1981, 1986, 1995, 2004 und 2007.

Gerade weil es der Europäischen Union gelungen ist, sowohl im Westen Europas wie im Osten, durch Erweiterung Demokratie zu verbreiten (insofern ein Mehr von Demokratie zu schaffen, statt sie ins Defizit zu treiben) ist die Europäische Union von heute sehr viel weniger homogen als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von 1958, die sich mehr oder minder mit dem Reich Karls des Grossen deckte. Was es unter diesen Umständen ermöglichen würde, die Existenz einer engagierten europäischen Öffentlichkeit zu konstatieren, ist sowohl sozialwissenschaftlich wie politisch gesehen, recht unklar.

Ohne eine europäische Öffentlichkeit hat die Stärkung des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Maastricht dessen demokratische Legitimation kaum vergrößert. Die Legitimation seiner Abgeordneten, europäische Bürger zu vertreten, ist vorwiegend eine Fiktion, oder beruht, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts, auf einem "formalen Zurechnungsprinzip". Das Parlament, das für sich in Anspruch nimmt, für europäische Wählerschaften zu sprechen und zu entscheiden, die als solche in Wirklichkeit kaum existieren, ist vor allem in Gefahr zu der letzten Chance der Lobbyisten zu werden. Wenn man bei Kommission, Komitologie, nationalen Regierungen und im Ministerrat nicht erfolgreich war, geht man zum Parlament. Wir sollten nicht übersehen, dass das Europäische Parlament mit jedem der Verträge an Einfluß zugenommen hat.

Angesichts dieser Lage würde eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments ein als "Legitimationsdefizit" verstandenes "Demokratiedefizit" eher erweitern als verringern. Zum Beispiel sieht der Verfassungsvertrag vor, dass bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten der Europäische Rat in Zukunft das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament "berücksichtigt". Die Formel ist relativ schwach, aber geht in eine Richtung, die die schwierige Suche nach einer fähigen Frau oder einem fähigen Mann noch weiter komplizieren wird, ohne dass sie sich auf Präferenzen europäischer Wähler für die Führung der Kommission bezieht.

Das Dilemma Europas liegt in der Tatsache, dass eine verankernde Rückkoppelung europäischer Politik an die Volksvertretungen der Mitgliedsstaaten wahrscheinlich vorzuziehen wäre, aber nur schwer erreichbar ist, obwohl der Versuch ohne Frage intensiver betrieben werden könnte, als dies bisher der Fall war.

Nationale Regierungen bei sich “zu Hause” in die Verantwortung zu nehmen, ist nicht einfach, da die Kompromisse, die beim Handeln und Verhandeln im Ministerrat und im Europäischen Rat geschlossen werden, bei allem supranationalem Charakter, immer noch stark diplomatische, gar aussenpolitische Züge zeigen und es daher den mitgliedstaatlichen Regierungen leichter fällt, Kritik ihrer eigenen Parlamente und Bürger abzuwehren. Die letzteren haben ohnehin in der Regel kein grosses Interesse an Aussenpolitik. Eine Ausnahme gibt es, wie Robert Dahl argumentiert, nur wenn Bürger eine schwere Schädigung ihrer eigenen Interessen oder Präferenzen wahrnehmen oder befürchten. [Dahl 30 (1999)] Die Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und Holland kann wahrscheinlich als Beweismaterial für diese These angesehen werden.

Statt nach institutionellen Patentlösungen zu suchen, sollte man sich daran erinnern, dass die *de facto* ebenfalls schwache demokratische Legitimation der Regierungen der Mitgliedsstaaten, ihre Bevölkerungen in der europäischen Politik zu vertreten, jedenfalls stärker ist als die des Europäischen Parlaments. Insofern kann man davon sprechen, dass die Demokratien der Mitgliedstaaten immer noch die Volksherrschaft in Europa verkörpern.

Ich wende mich nun dem zweiten Aspekt zu, der Herrschaft des Rechts als Bestandteil oder *conditio sine qua non* der Demokratie. In der politischen Wissenschaft gibt es heutzutage eine blühende Literatur, die sich mit “Qualität der Demokratie” beschäftigt. Demokratien werden unterschieden nach ihrer Qualität in verschiedenen Bereichen, etwa der “rule of law”, dem partizipatorischen Engagement der Bürger, der Intensität des politischen Wettbewerbs und dem Grad von “accountability”, Verantwortung, der erreicht wird. Es wird auch versucht, dass Maß an Freiheit und Gleichheit zu bewerten. [Diamond and Morlino XII]

Walter van Gerven, belgischer Rechtswissenschaftler und angesehener ehemaliger Generaladvokat beim Europäischen Gerichtshof, bemerkt zurecht, dass die rule of law schwache politische Verantwortlichkeit jedenfalls teilweise ersetzen kann. (“In other words, a higher degree of accountability through law may act as a substitute for a lesser degree of accountability through politics”) [van Gerven 104] Van Gerven definiert die rule of law als (1) Existenz einer klaren Rechtsgrundlage für alle öffentliche Gewaltausübung, (2) deren Überprüfung durch unabhängige Richter and (3) Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. [siehe auch Casper (2000)]

Die Europäische Union hat ohne Frage ein grosses Maß an “Rechtsstaatlichkeit” erreicht. [van Gerven 109] Die wichtigste “verfassungsrechtliche” Entwicklung unter den römischen Verträgen von 1958 war die Tatsache, dass der Europäische Gerichtshof schon vor mehr als 40 Jahren den Vorrang des primären und sekundären Gemeinschaftsrecht vor allem mitgliedstaatlichen Recht (sogar dem Verfassungsrecht) feststellte und die Anwendung des europäischen Rechts zur Pflicht der mitgliedstaatlichen Gerichte machte. [Casper (1976)] Entgegen einer weitverbreiteten Meinung gibt es in den Entscheidungsstrukturen der Union für Willkür wenig Raum.

Die Kommission, die vielen Komitees (die zu dem abscheulichen Neologismus “Komitologie” verleitet haben), der Ministerrat und seine Unterorgane, das Europäische Parlament mit seinen Ausschüssen, der Europäische Rat, die Europäische Zentralbank und die europäischen Gerichte haben zu einer Entscheidungsstruktur geführt, die Fritz Scharpf als “extrem machverteilend” “mit einer Vielzahl von Vetopositionen” charakterisiert. [Scharpf 18]

Soweit man ein Gewalt verteilendes System, mit Montesquieu, als *conditio sine qua non* der Freiheit ansieht, sind die Institutionen der Europäischen Union in der Tat geeignet der Willkürherrschaft zu steuern. Dennoch habe ich, was die Herrschaft des Rechts betrifft, eine Reihe von Bedenken. Sie betreffen einmal die Stellung des Europäischen Gerichtshofs und, in Verbindung damit, den im Verfassungsvertrag unternommenen Versuch, der europäischen Charta der Grundrechte Rechtsverbindlichkeit zu geben.

Zu dem Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zur europäischen Politik sagt Scharpf:

Während die deutsche Verfassungsrechtsprechung wenigstens durch Zweidrittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat korrigiert werden könnte, kann eine auf die Verträge gestützte Entscheidung des EuGH wiederum nur durch eine einstimmig zu beschließende Vertragsänderung und Ratifikation in allen Mitgliedstaaten—also faktisch überhaupt nicht—revidiert werden. Angesichts der hohen Konsensschwelle im Prozeß der europäischen Gesetzgebung . . . gilt überdies fast das Gleiche für die gerichtliche Interpretation des sekundären Europarechts. [Scharpf 20; siehe auch van Gerven 150]

Die sehr starke Stellung des Europäischen Gerichtshofs hat es ihm ohne Frage ermöglicht, die europäische Integration, insbesondere die rechtliche Integration, voranzutreiben. Den in Verfassungsstaaten ständig auftauchenden Bedenken um die "Juridifizierung der Politik" und die "Politisierung der Justiz" ist das Gericht zwar auch ausgesetzt, aber in beschränkterem Maße. Das ist zum Teil damit zu erklären, dass staatliche Konzepte der Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Rechtsprechung) auf die Institutionen der Union schlechthin nicht anzuwenden sind. [Craig und de Burca 54]. Es gibt eben keinen Gesetzgeber, der mit emphatischer Berufung auf einen demos gegen die Usurpation seiner rechtsetzenden Funktionen protestieren könnte. Es gibt nicht einmal eine wirkliche Exekutive, die politische Prerogativen verteidigen könnte. Die Gerichte der Union können sich dagegen auf ihre vertraglich mit Deutlichkeit festgelegte Aufgabe berufen, "das Recht" bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu wahren. [Art. 220 Europäischer Gemeinschaftsvertrag]

Diese Aufgabe hat in vieler Hinsicht einen ausprägenderen Charakter als die Verfassungsgerichtsbarkeit im Verfassungsstaat. Es geht darum das Recht durchzusetzen in einem Vertragssystem, das auf die Erreichung substantieller und relativ klar formulierter Zwecke abzielt (vor allem die ursprünglichen "vier Freiheiten" des EWG-Vertrags: die Freizügigkeit von Personen, der freie Warenverkehr, die Dienstleistungsfreiheit und der freie Kapitalverkehr). Die europäischen Verträge sind programmatisch daraufhin angelegt, etwas bestimmtes Positives, einen "gemeinsamen" Markt, zu schaffen. Die Verfolgung dieses Ziels unterliegt zwar auch Beschränkungen, seit 1992 vor allem dem Subsidiaritätsprinzip, aber die Aufgabe des Europäischen Gerichtshofs ist es, das Recht im gemeinsamen Markt und für diesen Markt zu wahren. Zur Zeit des Vertrags von Rom lief dies grundsätzlich auf die Aufgabe hinaus, ein Rechtssystem zu schaffen, das auch auf wirtschaftlichem Gebiet "Rechtsstaatlichkeit" durchsetzte.

In Erfüllung dieser Funktion bekannte sich der Europäische Gerichtshof relativ früh zum Grundrechtsschutz, obwohl die europäischen Verträge damals zu diesem Thema schwiegen. Vor allem das Bundesverfassungsgericht hatte damit gedroht, deutsche Grundrechtsgarantien gegen europäisches Recht durchzusetzen. Die Antwort des Europäischen Gerichtshofs war, dass der Schutz von Grundrechten zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehöre, deren Beachtung und Sicherung Aufgabe des Gerichtshofs sei. Er stützt sich dabei auf die den Mitgliedstaaten "gemeinsamen" Verfassungsüberlieferungen und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte.

1992 erhob Maastricht diese Formulierung zum Vertragstext und nahm ebenfalls auf die Europäische Konvention Bezug: “Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.” [Europäischer Unionsvertrag Art. 6]

Obwohl eine Art behutsame, Schritt-für-Schritt “common law” Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der EU viel für sich hat, insbesondere angesichts der Tatsache, dass alle Mitgliedstaaten der Union auch zu den Mitgliedern der Europäischen Konvention gehören, wird eine solche Lösung häufig, insbesondere in Juristenkreisen—und ich glaube, insbesondere in deutschen Juristenkreisen—als unzureichend angesehen. Man fühlt sich an “Buddenbrooks” erinnert. Als Konsul Buddenbrook den im Jahre 1848 vor dem Rathaus versammelten und eine Republik fordernden Demonstranten erklärte, dass sie schon eine Republik hätten, entgegnete ihr Sprecher: “Je, Herr Kunsel, denn wull wie noch een!”

Ein zu diesem Zweck berufener europäischer Konvent erarbeitete, im Jahre 2000 “noch eine” Charta der Grundrechte, die dann auf der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 feierlich proklamiert wurde, freilich ohne dass sie Rechtskraft erhielt. 2003 wurde die “Charta der Grundrechte der Union” als Teil II in den Text des Verfassungsvertrags aufgenommen.

Ein Bayer, der sich etwa Sorgen um die ihm garantierten Grund- und Menschenrechte macht, kann, jedenfalls oberfächlich betrachtet, ruhig schlafen. Seine Grundrechte sind ihm zugesichert in der Bayerischen Verfassung, im Grundgesetz, in der Europäischen Konvention der Menschenrechte, und durch die allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinsamen Verfassungstraditionen. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa will obendrein der Charta der Grundrechte Rechtsverbindlichkeit geben. Zu diesem “embarras des richesses” kommen dann noch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und eine ganze Reihe von UN Konventionen, die die Bundesrepublik ebenfalls ratifiziert hat.

Die Charta der Grundrechte ist ein Dokument, das mehr gelesen werden sollte. Sie enthält fast fünfzig Artikel, die ihrerseits Rechte, Freiheiten, Ansprüche, Verbote und Allgemeinplätze, wie etwa “Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen”, formulieren. Die Charta geht, wie heutzutage üblich, über Abwehrrechte gegenüber öffentlicher Gewaltausübung weit hinaus und schließt viele sogenannte “positive” Rechte ein (Rechte auf Leistungen der öffentlichen Hände und seitens Privater). [Siehe auch Craig und De Burca 359]

Die Tatsache, dass es unter den Mitgliedstaaten über den Rang, das Verständnis und den Inhalt bestimmter Rechte wenig Übereinstimmung gibt, führt dazu, dass viele dieser sogenannten “Grund”rechte—wie nicht anders möglich—einzelstaatlichen Gesetzen unterstellt werden, sogar einzelstaatlichen “Gepflogenheiten”.

Die Charta unterteilt die Grundrechte nach Themen: Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und Justizielle Rechte. Es gibt in der Charta eine ganze Reihe von Rechten, bei denen man sich fragt, was sie, angesichts der Zuständigkeiten der EU, in der EU Verfassung zu suchen haben. Zum großen Teil scheint die Charta ein Projekt zu sein, das bei soviel Unionsbürgern wie möglich ein Unionswohlgefühl auslösen soll.

So werden etwa die Todesstrafe, Folter, Sklaverei und reproduktives Klonen verboten. Das Recht eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen wird “gewährleistet”, allerdings nur “nach den einzelstaatlichen Gesetzen”. Ein Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen wird anerkannt (auch nur “nach den einzelstaatlichen Gesetzen”). Jedem wird ein Recht auf Bildung und unentgeltlichen Pflichtschulunterricht bestätigt. Im Titel “Gleichheit” wird Kindern das Recht auf freie Meinungsäußerung gewährt und es wird ausdrücklich erklärt, dass ihre Meinungen in Angelegenheiten, die sie betreffen, “ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechend” berücksichtigt werden. Auch Rechte und Ansprüche der Älteren und Behinderten finden Erwähnung.

Im Titel “Solidarität” wird von Arbeitnehmerrechten gehandelt, von Betriebsverfassung, von einem Recht auf unentgeltliche Arbeitsvermittlung und, im übrigen, von sozialer Sicherheit und Gesundheitsschutz—Gebiete, über deren Leistungsniveau es unter den Mitgliedstaaten, und zunehmend auch *in* den Mitgliedsstaaten, keinen Konsens gibt. Zu den “Bürgerrechten“ gehört ein Grundrecht “auf gute Verwaltung” seitens der Organe und Einrichtungen der Union. Die “justiziellen Rechte” beschäftigen sich mit Aspekten der Gerichtsverfassung und des Verfahrensrecht.

Man fühlt sich insgesamt mehr an das allumfassende Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten erinnert als an John Locke's Gesellschaftsvertrag. Allerdings um ein "allgemeines" Landrecht handelt es sich dann doch nicht, da der Inhalt der Charta vielerorts mit den Zuständigkeiten der Union nichts zu tun hat. Diese Tatsache macht detaillierte Bestimmungen über den Anwendungsbereich der Charta notwendig. Ich zitiere:

Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in anderen Teilen der Verfassung übertragen werden.

Diese Charta dehnt den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den anderen Teilen der Verfassung festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.

Eine weitere Bestimmung sieht die in der Charta erwähnten Grundsätze als mögliche Umsetzungsziele für Organe und Einrichtungen der Union sowie für die Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten. "Sie können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden." [Vertrag über eine Verfassung für Europa Art. 111 und 112]

Das "nur" scheint mir relativ wenig zu bedeuten. Die europäischen Gerichte und die Gerichte der Mitgliedstaaten würden, *wenn sie so wollten*, durch schöpferische Auslegung in vielen Fällen in der Lage sein, die Europäische Charta in Anspruch zu nehmen, um Ergebnisse zu erreichen, die ihnen recht und billig erscheinen.

Wenn man nun noch berücksichtigt, dass die Europäische Menschenrechtskonvention und die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Grundrechten auch zur Verfügung stehen, so hätte man, wie gesagt, ein "embarras des richesses", das vor allem die Position der Richter stärkt, die unter sich zum Teil widersprechenden Rechtsquellen wählen und "trade-offs" unter den Werten vornehmen können.

Artikel I-2 des Verfassungsvertrags, der sich mit den Zielen der Union beschäftigt, ist überschrieben "Die Werte der Union". Ich zitiere:

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Eine solche Liste ist einerseits bar jedes wirklichen Inhalts und andererseits, in Verbindung mit der Charta, beunruhigend. Die Beunruhigung ergibt sich daraus, dass in dem Maß, in dem diese Werte als Grundrechte und die Grundrechte als Werte verstanden werden, ihre Umsetzung, was das "letzte Wort" angeht, den Richtern zufällt. Zwar sind Politik und Recht ohnehin keine scharf getrennten Bereiche, dennoch bedeutet Verjustifizierung teilweise Entpolitisierung and daher auch Entdemokratisierung.

Der Verfassungsvertrag scheint das Recht als *Mittel* zur Einigung zu benutzen. Normalerweise ist es die *Politik*, die auf das auf das Sich-Einigen zielt, und das *Recht* setzt ein Maß an Einigung voraus. Der Verfassungskonvent hat die Charta benutzt, um einen ideologischen Überbau zu bieten, der Europa als Wertsystem definiert. Da man sich aber über das genaue Verständnis der meisten dieser Werte und die Mittel zu ihrer Verwirklichung noch weniger einig ist als über Freizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehr schafft man zusätzliche Spannungen, für die demokratische Lösungsmechanismen kaum zu finden sein werden. Als ich die Spannung zwischen Verrechtlichung und Demokratie kürzlich mit italienischen Kollegen diskutierte, war die einmütige, wenn auch defätistische, Stellungnahme, dass man eben von allen öffentlichen Gewalten den Gerichten am meisten traut.

Lord Dahrendorf hat an diesem Ort vor einem Jahr davor gewarnt, Europa "zur letzten Utopie hochzuspielen." [Dahrendorf 19] Ralf Dahrendorfs, in jeder Hinsicht ausserordentlicher europäischer Werdegang zwingt, seinen Rat ernstzunehmen. Ich bin lediglich ein transatlantischer, obwohl interessierter Beobachter. Erlauben Sie mir dennoch, abschliessend in zwei Sätzen die Position zusammenzufassen, zu der mich meine Analyse der Gegebenheiten führen würde, wenn ich mehr als nur ein Beobachter wäre.

Sollte ein neuer Verfassungsvertrag erwogen werden, würde ich, im Interesse der *Demokratie* und der Union, die Charta beiseite lassen und die Position des Europäischen Parlaments, jedenfalls gegenwärtig, nicht weiter stärken. Stattdessen würde ich die im Verfassungsvertrag vorgesehenen Reformen der übrigen Institutionen durchführen (Stimmgewichtung, Präsidentschaft, Aussenminister, Verkleinerung der Kommission und ähnliches) und ich würde im übrigen darauf drängen, dass die Politik in Brüssel und in den Mitgliedstaaten sich sachgemäß, mit Klarheit, Wirklichkeitssinn und Bescheidenheit um die Erfüllung der bestehenden Verträge und die schwierigen Fragen der weiteren Erweiterung bemüht.

Bibliographie

Arendt, Hannah, 1964: Günter Gaus im Gespräch mit Hannah Arendt, Sendung vom 28.10.1964
http://www.rbb-online.de/zurperson/interview_archiv/arendt_hannah.html

Arrow, Kenneth, 1951: Social Choice and Individual Values.

Bobbio, Noberto, 1987: The Future of Democracy: A Defense of the Rules of the Game.

Casper, Gerhard, 1978: The Emerging European Constitution: *Proceedings of the 72nd Annual Meeting of The American Society of International Law* (April 1978): 169-7.

Casper, Gerhard, 2000: The United States at the End of the “American Century”: The Rule of Law or Enlightened Absolutism? The Tyrrell Williams Lecture. *Washington University Journal of Law and Policy* 4 (2000): 149-73.

Cooke, J.E. (ed.), 1961: The Federalist.

Craig, Paul and Grainne de Burca, 2003: EU Law: Text, Cases, and Materials (3rd ed.).

Dahl, Robert A., 1971: Polyarchy: Participation and Opposition.

Dahl, Robert A., 1999: Can international organisations be democratic? A skeptic’s view. In: Shapiro and Hacker-Cordon, *Democracy’s Edges*.

Dahrendorf, Ralf, 2005: Vereint oder offen? Die europäische Alternative. (Werner Heisenberg Vorlesung: Manuskript).

Diamond, Larry and Leonardo Morlino, 2005: Assessing the Quality of Democracy.

Ford, Paul Leicester (ed.), 1893-99: The Works of Thomas Jefferson, vol. 12.

Gerven, Walter van, 2005: The European Union: A Polity of States and People.

Hardin, Russell, 2002: Street-Level Epistemology and Democratic Participation, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, 212-39.

Scharpf, Fritz W., 2004: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 04/6, November 2004.

Schumpeter, Joseph A., 1942: *Capitalism, Socialism and Democracy*.

Sheehan, James J., 2006: The Problem of Sovereignty in European History, *The American Historical Review*, vol. 111, 1-15.

Schmitter, Philippe C., 2000: How to Democratize the European Union . . . and Why Bother?

Tocqueville, Alexis de, 1945: *Democracy in America*, vol. 2 (Vintage Books).