

Wie die EU die Demokratie beschädigt – und was man dagegen tun kann

Die demokratische Legitimation der EU-Institutionen wird seit Jahrzehnten diskutiert. Insbesondere die europäische Gesetzgebung leidet unter Defiziten. **Dietrich Murswiek** macht Vorschläge, wie die Mängel behoben werden könnten

Die europäische Integration stellt die Demokratie vor schwierige Probleme – sowohl auf der Ebene der Europäischen Union als auch auf der Ebene ihrer Mitgliedsstaaten. Die Mitgliedsstaaten leiden unter Auszehrung ihrer Kompetenzen und unter dem daraus resultierenden Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente: Wenn ein großer Teil der nationalen Gesetzgebung heute durch EU-Richtlinien determiniert ist und der Bundestag dann nur umzusetzen hat, was in Brüssel schon beschlossen worden ist, dann ist das eine schwere Einbuße an nationaler Demokratie.

Diese Einbuße könnte – jedenfalls weitgehend – kompensiert werden durch Demokratie auf EU-Ebene. Aber die demokratische Legitimation der EU-Gesetzgebung leidet unter schwerwiegenden Defiziten. Das ist seit Jahrzehnten bekannt, aber anstatt die Defizite zu verkleinern, lässt man sie ständig größer werden. Der letzte wesentliche Reformschritt, den die EU unternommen hat, um ihr Demokratiedefizit zu verringern, bestand darin, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments zu erweitern und es zum zweiten, fast gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan neben dem Rat zu machen, der aus Regierungsvertretern der Mitgliedsstaaten besteht.



Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Universität Freiburg im Breisgau.

Das Problem ist aber: Das EU-Parlament ist kein demokratisches Parlament. Es setzt sich nach dem Prinzip der „degressiven Proportionalität“ aus Abgeordnetenkontingenten der Mitgliedsstaaten zusammen. Infolge dieses Prinzips sind die Bürger kleiner Mitgliedsstaaten im Europaparlament überrepräsentiert. Ein Wähler in Luxemburg hat bei Europawahlen ein 15-mal so großes Stimmgewicht wie ein Wähler in Deutschland. Das ist mit dem Prinzip der demokratischen Gleichheit unvereinbar. Je mehr Macht das EU-Parlament bekommt, desto undemokratischer wird die EU, solange es die degressive Proportionalität gibt.

Kann also das Europäische Parlament in seiner jetzigen Struktur den Erlass von EU-Richtlinien und -Ver-

ordnungen nicht demokratisch legitimieren, dann müsste das doch der Rat können. Denn im Rat fließen die demokratischen Legitimationsströme zusammen, die von den Völkern der Mitgliedsstaaten ausgehen und über ihre Parlamente an die nationalen Regierungen weitergeleitet werden. Es sind demokratisch legitimierte Regierungsmitglieder, die im Rat entscheiden.

Doch ein Bruch in der demokratischen Legitimation, die der Rat vermittelt, besteht schon darin, dass der Rat seit geraumer Zeit nicht mehr nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheidet, sondern nach dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit. Wird ein Regierungsmitglied im Rat überstimmt, dann geht die Legitimation für das betreffende EU-Gesetz nicht von seinem Staatsvolk aus. Dieses Problem lässt sich lösen, wenn man den Mitgliedsstaaten zugesteht, in Fragen von wichtigen nationalen Interessen ein Veto einlegen zu können, wie das der „Luxemburger Kompromiss“ früher vorsah.

Die Demokratie auf EU-Ebene krankt aber vor allem an der Macht der Europäischen Kommission und verschiedenen Verfahrensstrukturen, die als „Sperrklinkeneffekte“ bezeichnet werden können. Obwohl die Kommission das Machtzentrum der EU ist, ist sie nicht wirklich demokratisch legitimiert. Eine echte parlamentarische Verantwortlich-

keit der Kommission gibt es nicht – ein Misstrauensvotum ist nur mit Zweidrittelmehrheit möglich –, und soweit man von einem gewissen Maß an parlamentarischer Verantwortlichkeit sprechen kann, ist es die Verantwortlichkeit vor einem seinerseits nicht demokratisch legitimierten Parlament.

Die Macht der EU-Kommission

Die Kommission nun hat in der EU das Monopol der Gesetzesinitiative. Weder das Parlament noch der Rat – also die eigentlichen Gesetzgebungsorgane – können eigene Gesetzesvorschläge einbringen. So etwas ist in einer parlamentarischen Demokratie undenkbar. Das EU-System war in gewisser Weise verständlich, als die EWG noch eine reine Wirtschaftsunion war und die Kommission als Expertengremium verstanden werden konnte, dessen Aufgabe es war, die im EWG-Vertrag von den Mitgliedsstaaten schon festgelegten wirtschaftspolitischen Ziele zu verwirklichen. Wenn es jetzt aber in der EU um ganz andere Politikbereiche geht – um soziale Fragen, um Migrationspolitik, um innere Sicherheit etwa –, dann muss ein demokratisch legitimes Organ auch Gesetzesvorschläge machen können.

Das Initiativmonopol gibt der Kommission zudem eine Schlüsselstellung für die „negative Gesetzgebung“, also die Aufhebung oder Abänderung bestehender Gesetze. Zum Demokratieprinzip gehört, dass die Wähler mit ihrer Entscheidung eine Richtungsänderung herbeiführen können. Wenn sie mit einem Gesetz nicht einverstanden sind und mit ihrer Wahlentscheidung eine neue Parlamentsmehrheit installieren, dann muss die neue Regierung beziehungsweise Parlamentsmehrheit das Gesetz nach ihren Vorstellungen ändern können.

Die nationalen Gerichte sollten dem Europäischen Gerichtshof bei Kompetenzüberschreitungen entgegentreten

Auf EU-Ebene aber funktioniert das nicht, selbst dann nicht, wenn sich in allen oder den meisten Mitgliedsstaaten die politischen Mehrheiten geändert haben oder wenn aufgrund einer Europawahl im EU-Parlament neue Kräfteverhältnisse gegeben sind. Auch für die Aufhebung oder Abänderung eines von der Mehrheit nicht mehr gewollten EU-Gesetzes ist ein Vorschlag der Kommission erforderlich. Die Kommission ist der Hüter der „Sperrklinke“: Die Kurbel der europäischen Gesetzgebung lässt sich nur in eine Richtung drehen, in Richtung auf immer mehr EU-Zentralismus – sofern sich die Kommission nicht dazu bewegen lässt, die Klinke zu lösen.

Ähnliche Sperrklinkeneffekte ergeben sich für das Parlament im Verhältnis zum Rat und für die jeweilige Sperrminorität im Rat. Bei Gesetzesvorhaben, für die das Einstimmigkeitsprinzip gilt, kann sogar ein einzelner Mitgliedsstaat die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes blockieren, das alle anderen inzwischen für überflüssig oder für änderungsbedürftig halten.


Diese Legitimationsmängel der negativen Gesetzgebung ließen sich durch eine einfache Maßnahme beheben: Alle Richtlinien und Verordnungen müssten mit einem Verfallsdatum versehen werden, zu dem sie automatisch außer Kraft treten,

wenn ihre Gültigkeit nicht durch einen neuen Gesetzgebungsakt bestätigt wird. Das würde nicht nur die Fortdauer der demokratischen Legitimation sicherstellen, sondern zugleich der Versteinerung der Gesetzgebung und dem Wildwuchs der Regelungen entgegenwirken, durch den auch Experten kaum noch durchblicken können.

Subsidiarität nicht angewendet

Daneben diene das Verfallsdatum auch der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips. Dieses Prinzip ist eine hervorragende Idee, die als Leitprinzip im EU-Recht steht, aber praktisch nicht angewendet wird: Auf EU-Ebene soll nur geregelt werden, was die Mitgliedsstaaten nicht selbst hinreichend regeln können. Das Verfallsdatum würde dafür sorgen, dass die Mitgliedsstaaten in gewissen Abständen darüber nachdenken müssten, ob sie eine EU-Regelung wirklich noch brauchen; könnten sie sich darauf nicht einigen, fiel die Materie automatisch in die nationale Zuständigkeit zurück.

Ein weiteres großes Demokratieproblem der EU ist der Europäische Gerichtshof, der die Kompetenzen der EU ständig ausdehnt, ohne hierfür demokratisch legitimiert zu sein. Die Begrenzung seiner Macht ist ein zwingendes demokratisches Gebot. Beispielsweise könnte ein aus Richtern der nationalen Verfassungsgerichte zusammengesetzter Kompetenzkonfliktgerichtshof die Zuständigkeit für die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten erhalten.

Vorerst kann man nur an die nationalen Verfassungsgerichte appellieren, dem Europäischen Gerichtshof bei Kompetenzüberschreitungen entgegenzutreten. Dazu sind sie legitimiert und zur Wahrung der Demokratie auch verpflichtet. 

IMPRESSUM

„Wohlstand für Alle –
70 Jahre Grundgesetz“

Sonderveröffentlichung der Ludwig-Erhard-
Stiftung im Finanzen Verlag München

Herausgeber

Ludwig-Erhard-Stiftung e.V.
Johanniterstr. 8
53113 Bonn

V.i.S.d.P.

Lars Vogel (Adresse wie Herausgeber)

Redaktion

Natalie Furjan (Ltg.), Berthold Barth

Bildredaktion

Julian Mezger

Fotograf

Werner Schuering

Bildbearbeitung

Wolfgang Kriegbaum

Gestaltung

Katja Hösl, Melina Lopez Ruiz

Lektorat

Mario Servidio (Ltg.), Natalie Furjan

Verlag

Finanzen Verlag GmbH,
Bayerstr. 71-73, 80335 München

Verlagsleitung

Daniela Glocker, Marion Lummer

Anzeigen

Georg Fleischer (verantwortlich,
Adresse wie Verlag)
Tel. 089/272 64-160; Fax: -198

Sonderdrucke, Lizenzen

Marcus Batta
Tel. 089/272 64-121; Fax: -198

Druck

Weiss-Druck GmbH & Co. KG
Hans-Georg-Weiss-Straße 7
52156 Monschau

**Veröffentlichung gemäß § 8 Abs. 3
Bayerisches Pressegesetz**

Alleinige Gesellschafterin der Finanzen
Verlag GmbH, München ist die Entwurf
Partner AG, Hauptstr. 39, CH-9054 Teufen.
Mitglieder des Verwaltungsrats der Entwurf
Partner AG: Guido Koller, Ruedi Zwissler

©2019 für alle Beiträge bei der Finanzen
Verlag GmbH. Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck (auch auszugsweise) nur mit
schriftlicher Genehmigung des Verlags