

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

**FCE 7/03**

**VERSTÄRKT DIE EUROPÄISCHE VERFASSUNG DEN  
BINNENMARKTABSOLUTISMUS?**

**DR. HERMANN SCHEER, MDB**

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin**

**am 10. Dezember 2003**

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des  
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich habe die Einladung sehr gerne angenommen, weil ich von dieser Vortragsreihe des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht schon viel gehört habe.

Ich habe meinen Vortragstitel mit einem Fragezeichen versehen, weil andernfalls möglicherweise der Anschein entstanden wäre, ich wolle mit der Tür ins Haus fallen.<sup>1</sup> Allerdings werde ich mich bemühen, aus dem Fragezeichen am Ende meines Vortrags ein Ausrufezeichen gemacht zu haben.

Wir erleben seit vielen Jahren eine Europadebatte, die meines Erachtens nach aus psychologischen und historisch verständlichen Gründen äußerst oberflächlich geführt wird. In dieser Debatte stehen viele Akteure auf dem Standpunkt, dass je mehr politische Zuständigkeiten „entnationalisiert“ werden, je mehr diese europäisiert werden, desto besser sei es für Europa und desto besser sei es für die ganze zukünftige Entwicklung ohnehin, insbesondere vor dem Hintergrund unserer negativen historischen Erfahrungen mit dem Nationalstaat vor allem in Deutschland. Auf diesem Wege sind in den vergangenen 15 Jahren eine Menge politischer Zuständigkeiten auf die europäische Ebene übertragen worden.

Dies geschah vor allem durch drei entscheidende politische Schritte. Der eine war die Schaffung des europäischen Binnenmarktes während der Präsidentschaft des französischen Kommissionspräsidenten Delors. Der Zweite Schritt war der Vertrag von Maastricht 1992, der dies noch einmal vertragsrechtlich kodifiziert und verdichtet hat. Der dritte Schritt war der Vertrag von Amsterdam. Der vierte Schritt wäre die europäische Verfassung, so wie sie vom EU-Konvent vorgeschlagen worden ist.

Und je mehr diese Bedingungen des europäischen Binnenmarktes wirken, desto selbstverständlicher erscheinen sie und desto weniger wird darüber diskutiert. Sie kennzeichnen das gesamte Verfassungswerk, weil darüber in der Diskussion im EU-Konvent und auch fast ausschließlich in der öffentlichen Diskussion nicht reflektiert worden ist. Obwohl sich hier fundamentale Probleme verbergen, die meines Erachtens ausschlaggebend dafür sind, ob das europäische Einigungswerk scheitert oder nicht, ob die Europäische Union in der Bevölkerung angenommen wird oder die Europaskepsis zunimmt; ausschlaggebend auch für die Handlungsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, besonders im Hinblick auf seine Zukunftsfähigkeit.

Dies leite ich ab von einem Statement, das ich bereits 1992 abgegeben habe aus Anlass der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages durch den Deutschen Bundestag, nämlich am 2. Dezember 1992. Ich habe seinerzeit, obwohl meine politischen Aktivitäten seit Beginn meiner Mitgliedschaft im Bundestag im Jahre 1980 immer international angelegt waren und vor allem immer einen sehr starken europäischen Bezug hatten, obwohl ich seit 1983 Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats bin, obwohl ich Präsident und Gründer der Europäischen Vereinigung für Erneuerbare Energien (Eurosolar) bin, Maastrichter Vertrag meine Zustimmung verweigert und mich der Stimme enthalten. Vor dem Hintergrund meiner Aktivitäten, denen man alles andere als Europafeindlichkeit oder mangelndes Verständnis für europäische Probleme und Bedingungen vorwerfen kann, war dies für viele überraschend. Ich muss jetzt, elf Jahre später, zu dem Ergebnis kommen, dass die Bedenken, die ich damals formuliert habe, sich leider bewahrt haben. Ich könnte eine Menge systematischer Belege dafür benennen.

Ich habe damals in der Ratifizierungsdebatte des Bundestags gesagt:

„Die elementare Bedeutung demokratischer Entscheidungsprozesse ist, dass allein diese die Lernfähigkeit einer politischen Ordnung gewährleisten, indem die dauernden Möglichkeiten zur Selbstkorrektur von Fehlentwicklungen und zur Einstellung auf neue Herausforderungen gegeben ist, und dass über die für die gesamte Gesellschaft verbindlichen

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Text ist die Bandabschrift der an der Humboldt-Universität frei gehaltenen Rede.

Rechtsakte von gewählten Repräsentanten entschieden wird, mit nachvollziehbaren Verantwortlichkeiten und in durchschaubaren Verfahren. Nur so erhält und behält eine politische Ordnung ihre innere Zustimmung. Die Demokratiegeschichte lehrt uns (mit *Rolf Sternberger*, einem der großen Politikwissenschaftler der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts), dass unverzichtbare Legalität nicht aufrecht erhalten werden kann ohne Legitimität, die immer wieder in demokratischen Verfahren erworben werden muss. Wer diese Grundlagen einer politischen Ordnung ignoriert, riskiert deren Bestand. Dass diese Hinweise nicht so selbstverständlich sind, wie sie sein müssen, zeigt sich seit vielen Jahren am europäischen Integrationsprozess. Seit Jahren wird die Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften gefordert. Schon mit der Zunahme der gesetzgeberischen Entscheidungskompetenzen des Ministerrats, auf der Basis der Einheitlichen Europäischen Akte, die vor 5 Jahren (1987) in Kraft trat, war die zwingende Notwendigkeit gegeben, dem seit 1979 direkt gewählten Europaparlament diejenige Entscheidungskompetenz zu geben, die die nationalen Parlamente abgeben müssen. Mit dem Beschluss über einen einheitlichen europäischen Binnenmarkt, dessen Gesetze bereits die Mehrzahl der die Wirtschaft betreffenden Fragen zu solchen des Ministerrats machen, wird das demokratische Erfordernis dringlicher. Noch dringlicher wird es mit dem Vertrag von Maastricht. Aber die Realität ist, dass zwar die Rechte des europäischen Parlaments geringfügig verstärkt werden, demgegenüber aber ein enormer Kompetenzzuwachs des Ministerrats steht. Statt weiterer Demokratisierung ist das Ergebnis deshalb ein Substanzverlust an Demokratie, also das Gegenteil des prinzipiell Geforderten und Erforderlichen. Daneben fehlt es auch an einer durchdachten Aufteilung der Gestaltungskompetenz zwischen den politischen Institutionen der Gemeinschaft und denen der Mitgliedstaaten, wie sie für jede föderale Ordnung unverzichtbar ist. Zwar sieht der Vertrag das Subsidiaritätsprinzip vor, aber es bleibt im Konkreten unausgefüllt. Der Ministerrat kann - wenn er sich einig ist - künftig viel mehr Kompetenzen an sich ziehen als es etwa der Bundesregierung gegenüber den Bundesländern erlaubt wäre. Mit der Grundgesetzänderung werden sich der Bundestag und Bundesrat zwar das konkrete Recht einräumen, beliebigen Kompetenzverlagerungen einen Riegel vorzuschieben, aber die Fragen bleiben, welchen praktischen Stellenwert das haben wird, zumal das Bundesverfassungsgericht diese Grenzen nicht gezogen hat. Aber die Fragen bleiben, welchen praktischen Stellenwert das haben wird, wenn wir auf der nationalen Ebene immer wieder einem psychologischen Zustimmungszwang zu mühselig ausgehandelten Ministerratskompromissen ausgesetzt bleiben, weil im Falle der Ablehnung Europa stets insgesamt angeblich gefährdet ist und was mit den jetzt schon korrekturbedürftigen EG-Gesetzen geschieht, die weder von nationalen noch vom europäischen Parlament korrigiert werden können. Keiner kann heute wissen ob und wann es zu einem dem Maastrichter Vertrag folgenden Vertrag kommen wird, der die grundsätzliche Demokratielücke überwindet. (*Bis heute ist es zu einem solchen nicht gekommen.*) Bis dahin sind in der EG demokratische Rechte auf schwerwiegende Weise vom Ministerrat usurpiert, möglicherweise - wenn es keinen weiteren Vertrag gibt - ad infinitum. Weil das Bestehen einer Demokratielücke Legitimationsverlust bedeutet, befürchte ich, dass diese Lücke gerade im jetzigen Stadium des Integrationsprozesse den Keim für De-Integration, für anti-europäische Protestbewegungen, für Spaltungs- oder gar Abspaltungstendenzen bilden kann. Ich hoffe, dass das nicht eintritt, aber es gibt schon Anzeichen aus dem letzten Jahr, die genau in diese Richtung weisen. Es ist deshalb ein historischer Punkt erreicht, an dem man sich nicht länger mit dem Versprechen auf eine eventuelle demokratische Struktur Europas bei künftigen Vereinbarungen vertrösten lassen darf. An Worten mangelte es nie, wohl aber an vehementem Einsatz.

Oft erleben wir in der Gemeinschaft hartnäckige und zugespitzte Konflikte um Agrarpreise oder Währungsfragen. Aber nie wurde versucht, die alles überragende Demokratieforderung zu einem solch zugespitzten Streitfall zu machen.

Die Vereinigten Staaten von Amerika verdanken ihre Existenz dem Integrationsmittel der gemeinsamen Sprache, demokratischen Bundesinstitutionen und festgeschriebenen Gestaltungskompetenzen ihrer Staaten. Die einheitliche Sprache in Europa wird es nie geben können, die Mitgliedsländer der EU werden in manchen zentralen Fragen künftig erst einmal weniger originäre Kompetenzen haben als amerikanischen Bundesstaaten und dies auf unabsehbare Zeit ohne demokratische Gemeinschaftsinstitutionen inmitten eines historisch einmaligen Strukturwandels mit vielfachem ständigen Entscheidungsbedarf.

Weil die vorhandene Demokratielücke wahrscheinlich schon aktuell nicht folgenlos bleibt, muss man befürchten, dass wir wegen der deshalb eintretenden und teilweise bereits eingetretenen inneren Turbulenzen in der Gemeinschaft in manchen Ländern nie bei den auch von mir ersehnten Vereinigten Staaten von Europa ankommen.

Der erste große Versuch zu einer europäischen Friedensordnung, das *Metternich'sche* Europa des Wiener Kongresses, scheiterte am Legitimationsdefizit der obrigkeitlich verfassten europäischen Großstaaten. Diese Ordnung war gegen die junge Demokratisierungsbewegung gerichtet, weil man durch diese ein Zerbrechen der inneren und äußeren Stabilität befürchtete. Die Demokratiebewegungen sprengten dieses Europa, aber sie lösten auch ungewollt das Zeitalter nationalistischer Exzesse aus. Die Vermutung liegt nah, dass ein integriertes Europa, das sich durch ein demokratisches Minus ausweist, deshalb gesprengt werden könnte, und das ungewollte Ergebnis nationalistische Rückfälle wären. Deren direktere Ursache wird dann sein, dass der Integrationsprozess der Europäischen Gemeinschaft im Jahr nach dem demokratischen Aufbruch in Ost- und Mitteleuropa in demokratische Geschichtsvergessenheit konstruiert wurde. Um seiner unaufschiebbaren demokratischen Grundrechte willen hätte nach meiner Auffassung das Europaparlament gegen den Vertrag stimmen müssen. Keiner hätte ein solches Votum als anti-europäisch missinterpretieren können. Nie wurden parlamentarische Demokratierechte verliehen, immer musste man dafür kämpfen, Brüche und Verfassungskonflikte riskieren.“

Ich will, bevor ich dieses in Zusammenhang mit dem Binnenmarkt bringe, verdeutlichen, was ich unter einem Demokratieprinzip verstehe. Warum das kein Feuilleton ist, ein netter Zusatz, der das Leben angenehmer macht, der das Gesicht einer Gesellschaft netter aussehen lässt, sondern warum es elementar für Gesellschaften sein muss. Es ist nicht, dass nicht demokratisch gefasste Entscheidungen schlechter sein müssen als demokratisch gefasste, dass sie immer intelligenter oder weitsichtiger wären. Die Frage ergibt sich nicht aus der Bewertung einzelner Entscheidungen, sondern sie ergibt sich aus dem politischen Prozess.

Im politischen Prozess, das lehrt uns die Kybernetik von lebenden Systemen - und ohne jeden Zweifel sind Gesellschaften lebende Systeme -, geht jedes System unter, wenn es keine ausreichenden Rückkoppelungsmechanismen im System selbst und gegenüber den äußeren Faktoren hat. Diese Rückkoppelung muss ständig funktionieren, um die Lernfähigkeit eines Systems zu gewährleisten. Lernfähigkeit ergibt sich nicht nur daraus, dass es eine freie Diskussion über Fehlentwicklungen gibt, die möglichst sanktionsfrei ist, sondern sie ergibt sich aus der Fähigkeit, aus erkannten Fehlentwicklungen praktische Schlussfolgerungen zu ziehen und damit eine Lernfähigkeit eines politischen Systems aufrecht zu erhalten. Dieses ist von dem Augenblick an nicht mehr gewährleistet, in dem entscheidende Stellgrößen eines gesellschaftlichen Systems von außen vorgegeben sind und nicht mehr aus eigener Kraft verändert werden können.

In nebensächlichen Fragen ist letzteres möglicherweise nicht gravierend. Aber wenn es die Mehrzahl der politischen Entscheidungsfälle und zwar sogar diejenigen von existenziellem Charakter für ein Gesellschaftssystem betrifft, dann verliert ein System die Fähigkeit, aus erkannten Fehlentwicklungen noch rechtzeitig Schlussfolgerungen zu ziehen. Und dadurch verliert es auch die Selbstbestimmungsqualität. Demokratie ist damit ein anderes Wort für den kybernetischen Lernprozess und für die Selbstgestaltungsfähigkeit in elementaren Fragen der Existenz einer Gesellschaft. Diese Fragen können keiner Gesellschaft abgenommen werden, jedenfalls nicht von Stellgrößen oder von den Bestimmern von Stellgrößen, die außerhalb dieses Systems stehen und nicht von diesem ihre Legitimation beziehen müssen.

Da kein lebendes System ohne Rückkoppelungsmöglichkeit das ständige „Auf und Ab“ von Gesellschaften überstehen kann - denn ohne Rückkoppelung und Stellgrößen kann es dann nur noch ein „Ab“ geben - glaube ich, dass der Verlust demokratischer Entscheidungsfähigkeit im Zuge des europäischen und auch des globalisierten Wirtschaftsprozesses fast zwangsläufig zu einer Selbstgefährdung von Gesellschaften führen muss. Der Weg dahin wird erkennbar durch die verlorengehende Legitimationskraft eines politischen Systems, d. h. auch durch eine geringere Akzeptanz dessen, was dort geschieht. Die Akzeptanz lässt zwangsläufig nach, wenn die Möglichkeiten zur Beeinflussung des Geschehens nicht mehr in der Hand derjenigen sind, die man dafür gewählt hat. Dies folgt aus der Verwandlung der politischen Szenerie Europas auf der kommunalen, regionalen und mitgliedstaatlichen Ebene hin zu Strukturen bei Parlamenten und Regierungen, die selbst bei den heikelsten Fragen nicht mehr oder höchstens nur noch bedingt zuständig sind. Dies wirft dann verständlicherweise die Frage nach Sinn und Zweck der Wahlen im nationalen System auf.

So leidet das europäische Projekt an einem Übermaß an technokratischer Funktionsfähigkeit, die bisher im Vordergrund der Integrationsbemühungen stand. Technokratie und Demokratie stehen sich ab einem bestimmten Punkt wie Feuer und Wasser gegenüber. Demokratische Entscheidungsverfahren sind zwangsläufig langwieriger. Jedoch befinden wir uns nun einmal in der widersprüchlichen Situation, dass auf der einen Seite beispielsweise die europäische Kommission immer effizienter werden und Blockaden für neue europäische Regelungen immer weiter ausgeräumt werden sollen, auf der anderen Seite aber das Ziel des „Wir wollen Europa in den Herzen der Bürger verankern“ überall plakatiert wird. Wie soll beides zusammen aufgehen, wenn die Bürger das Gefühl haben, dass sie mit den von ihnen gewählten Repräsentanten aus dem Entscheidungsprozess schon größten Teils ausgeklinkt sind? Das ist tatsächlich zunehmend der Fall.

Ein historischer Exkurs: Das europäische Einigungswerk der „Heiligen Allianz“ des Wiener Kongresses von 1815 war von der ernsten Bemühung geprägt, nie wieder einen europäischen Krieg entsehen zu lassen. Die Schuldige für diesen Krieg war - so wurde es nach der Niederschlagung Napoleons betrachtet - die französische Revolution, die das gesamte europäische Ordnungsbild, die europäischen Monarchien, welche ihre Legitimation von Gottes Gnaden ableiteten, ins Wanken gebracht und Europa mit den napoleonischen Kriegen überzogen hatte. Nachdem dieses Kapitel beendet war, haben sich die europäischen Großmächte Preußen, Österreich-Ungarn, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Russland gemeinsam geschworen, nie wieder eine solche Situation entstehen zu lassen, untereinander einen dauernden Frieden zu schließen und diesen dadurch zu gewährleisten. Dazu gehörte, dass neben dem dauernden Friedensschluss die Demokratiebewegung in Europa gemeinsam klein gehalten werden sollte und nicht mehr zur Entfaltung kommen dürfte. Es wurden gemeinsame Institutionen gebildet, die vor allem diesem Zweck dienten. Europa wurde mit einem Bewachungs- und Bespitzelungsapparat überzogen, um den Demokratiebewegungen entgegenzuwirken und diese zur Not mit alliierten Streitkräften zu unterdrücken, so etwa in der Juli-Revolution von 1830.

Diese erste große Europäische Friedensordnung war – so *Ernst Rudolf Huber* in „Verfassungsgeschichte der Neuzeit“ - gerichtet gegen alle den Status quo bekämpfenden europäischen Bewegungen, sowohl gegen diejenigen, die die Befreiung von Völkern oder Volksteilen aus bestehender Fremdherrschaft suchten, als auch gegen diejenigen, die für die Völker einen Anteil an

der Ausübung der Staatsgewalt erstrebten. Diese Friedensordnung ging aufgrund ihres Demokratiedefizits zu Grunde.

Die Parlamentarisierung Europas, die Durchsetzung der demokratischen Verfassungsordnung wurde zum Merkmal des 20. Jahrhunderts, spätestens nach 1945, nach der bitteren Erfahrung des Zweiten Weltkrieges, der nazistischen Herrschaft, und in Abgrenzung von kommunistischen Staatsdiktaturen Ost-Europas bzw. der Hemisphäre der Sowjetunion. Nun haben wir seit 1945 über vielfältige Integrationsschritte eine europäische Demokratisierung erreicht.

Der Erfolg dessen, was wir bisher an europäischer Integration erzielt haben, liegt mehr bei den Initiativen, die im Europarat seit 1949 systematisch zu europäischer demokratischer Rechtsordnung geschaffen worden sind. Der Europarat ist in seiner Wirkung mehr in den Hintergrund getreten, aber er war der Demokratiewächter Europas. Er hat eine erhebliche Wirkung gehabt, er war und ist bis heute noch die glaubwürdigste europäische Integrationsform vor dem Hintergrund des Ziels der demokratischen Verfassungsordnung, die ich für den größten zivilisatorischen Fortschritt der Geschichte halte. Diese demokratische Verfassungsordnung wurde damit verteidigt, dass ein Mitgliedstaat des Europarats, der die Demokratie aufkündigte, stets aus dem Europarat ausgeschlossen oder die Mitgliedschaft suspendiert wurde. Dies geschah etwa nach dem griechischen Militärputsch von 1966-67 oder bei den verschiedenen Übernahmen der Staatsgewalt durch das Militär in der Türkei. Portugal, das von Anfang an Mitglied der NATO war, hatte keine Chance Europaratsmitglied zu werden, bevor die Diktatur überwunden war.

Ob hingegen der wirtschaftliche Erfolg Europas auf die Europäische Gemeinschaft von 1957, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, zurückzuführen ist, ist durchaus in Frage zu stellen. Dies wird zwar selbstverständlich behauptet, aber der Blick auf westeuropäische Länder, die ebenso große Erfolge hatten wie die Bundesrepublik Deutschland oder Frankreich, zeigt: Länder, die sich lange Zeit in der EFTA organisiert hatten, wie Schweden und Österreich hatten den gleichen wirtschaftlichen Erfolg. Der Erfolg ist eher darauf zurückzuführen, dass das Gebilde von sozialen Wohlfahrtsstaaten in der Zeit günstiger Wachstumsraten in jahrzehntelanger Nachkriegsentwicklung den eigentlichen wirtschaftlichen Erfolg verbürgt und eine hohe Akzeptanz der politischen Systeme in der Bevölkerung herbeigeführt hat.

Ob irgendein Mitgliedsland der klassischen EWG durch die Existenz der EG wirtschaftlich erfolgreicher wurde, ist weder dementierbar noch belegbar. Es gab die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor für den weiteren politischen Integrationsprozess, und insoweit es ein solcher wurde, beurteile ich diese Entwicklung positiv. Insoweit es nur die wirtschaftliche Integrationsentwicklung war, fällt das Urteil heute schon wesentlich komplizierter aus. Niemand kann heute sagen, dass das, was am Ausgangspunkt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stand, nämlich der europäische Agrarmarkt, ein Erfolgsmodell geworden wäre. Die Transformation der Landwirtschaft in nicht-ökologische Erzeugungsstrukturen ist damit vorangetrieben worden, das Bauernsterben konnte nicht aufgehalten werden. Die Subventionshöhe der europäischen Landwirtschaft ist allgemein bekannt, auch der unglaubliche Bürokratismus, welcher die gesamten Agrar- und Vermarktungsstrukturen diktiert. Nicht zufällig werden die Stimmen lauter, die von mir bis zu *Wolfgang Schäuble* in seinem neuen Buch reichen, der fragt, ob es nicht an der Zeit wäre, den gemeinsamen europäischen Markt in Richtung einer Regionalisierung der Agrarstrukturen aufzugeben, um Europa auf diesem Wege eine neue Legitimationsbasis zu geben.

Auch wenn dies auf den ersten Blick widersprüchlich klingt: Es muss eben nicht alles europäisiert werden. Je mehr europäisiert wird und je mehr Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene kommen, desto mehr verliert Europa zwangsläufig seine föderale Struktur. Ein Europa, das aus so vielen Staaten mit unterschiedlichen Traditionen besteht, wird ohne föderale Strukturen nicht akzeptiert werden.

Als 1993 die Volksabstimmung über den Maastrichter Vertrag stattfand, musste es doch zu denken geben, dass eine Mehrheit der Dänen gegen den Vertrag stimmte, obwohl praktisch sämtliche Meinungsführer Dänemarks, alle großen Parteien - von den Konservativen bis zu den Sozial-

demokraten -, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und alle Massenmedien eine intensive Kampagne für eine Zustimmung zu Maastricht praktiziert haben. Die Sprecher der Gegeninitiative waren praktisch namenlos. Sie hatten mit wesentlich weniger Mitteln trotzdem 51% der Stimmen bekommen. In Frankreich gab es einen ganz ähnlichen Prozess jedoch mit einem etwas anderen Ausgang. Das Referendum ging mit 51 % zu 49 % für die Zustimmung zum Vertrag von Maastricht aus. Auch hier gab es jedoch die Situation, dass alle großen Parteien für ein „Ja“ votiert hatten, Gewerkschaften wie Arbeitnehmerverbände und wiederum alle großen Massenmedien. Trotzdem gab es 49% Gegenstimmen.

Die Abstimmung ist auch in Norwegen schief gegangen und wäre es auch fast in Schweden. Die jüngste schwedische Abstimmung über den Euro vor ein paar Monaten, war beim genaueren Hinsehen eine gegen die Zentralisierung der Zuständigkeiten in der EU und damit über den Verlust der demokratischen Selbstverwaltungsmöglichkeiten innerhalb Schwedens selbst. Schweden galt jahrzehntelang als das weltoffenste Land der ganzen Welt und ist es möglicherweise heute noch. Man kann also nicht davon sprechen, dass hier nur von einem engstirnigen provinziellen Standpunkt heraus abgestimmt worden wäre. Ähnliches gilt für Dänemark, ein Land mit einer großen demokratischen Tradition besonders auf der kommunalen Ebene.

Hier ging es stets in erster Linie um die Demokratiefrage. Eine solche Haltung von vornherein als antieuropäisch zu denunzieren, erzeugt eine merkwürdige psychologische Spannung. Es entsteht nämlich der Eindruck, die Sorge um die demokratische Qualität eines Gemeinwesens, um die demokratische Selbstverwaltungsfähigkeit eines Gemeinwesens, sei gleichzusetzen mit Nationalismus. Dies könnte unter Umständen dazu führen, dass demokratische Grundforderungen und nationale Strömungen miteinander verschmelzen, wie beim Scheitern des Metternich'schen Modells. Das kann jedoch wohl nicht das Ergebnis eines europäischen Einigungsprozesses sein.

Warum in Polen ein großer Widerstand gegenüber dem europäischen Verfassungsentwurf besteht, warum es in manchen osteuropäischen Ländern eine breite, kritische, öffentliche Debatte in den letzten Jahren auch zu Fragen des Beitritts gegeben hat, können sich viele nicht von vornherein erklären, weil die ökonomischen Angebote der Europäischen Union durchaus attraktiv sind. Gerade angesichts der wirtschaftlichen Lage, in der sich diese Länder befinden, erhoffen ihre Regierungen, eine ähnliche Unterstützung zu erhalten wie Beitrittsländer früherer Jahre. Spanien und Portugal konnten durch ihre Mitgliedschaft und die wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen einen großen wirtschaftlichen Schritt machen. Für diese ist der Beitritt zweifellos ein großer wirtschaftlicher Sprung gewesen.

Diese Hoffnung haben nun natürlich auch andere. Der wirkliche Grund für die dennoch unverkennbare Skepsis gegenüber dem Beitritt liegt darin: Nachdem sie erst vor wenigen Jahren auf friedlichem Wege die Demokratie von innen erstritten und die kommunistischen Staatsstrukturen sowie die sowjetische Vormundschaft abgestreift haben, wollen sie die neu gewonnene demokratische Verfassungssubstanz nicht kurze Zeit später wieder an die EU abgeben.

Die Funktionsfähigkeit der EU, ihre Zukunftsfähigkeit und demokratische Qualität sind Schlüsselfragen. Die demokratische Qualität ergibt sich nicht nur daraus, ob das Europäische Parlament mehr Mitwirkungsrechte oder tatsächliche parlamentarische Rechte bekommt. Ein wesentliches Element ist, ob das Europäische Parlament auch ein eigenes Initiativrecht hat. Bis heute und bis in den Verfassungsentwurf hinein bleibt das Initiativrecht bei der Kommission. Es bleibt auch mit dem Entwurf bei der dreifachen Rolle der Kommission mit ihren gesetzgeberischen Funktionen, durch ihr alleiniges Initiativrecht, durch ihre exekutiven Funktionen sowie die in Bezug auf die gesamten Binnenmarktfragen ausgeprägten quasi-richterliche Funktionen. Das Prinzip der Gewaltenteilung, ein unverzichtbares Prinzip demokratischer Verfassungsstaaten, ist in Form der Europäischen Kommission buchstäblich konterkariert.

Die Kommission hat bis heute bezogen auf die Binnenmarktfragen – und ob das die Europäische Verfassung löst, wissen wir noch nicht - eine stärkere judikative Funktion als der Europäische Gerichtshof. Sie hat eine stärkere legislative Funktion als das Europäische Parlament und der Mi-

nisterrat und sie hat eine wachsende exekutive Funktion durch die Zunahme von EU-Richtlinien, die zukünftig Europäische Gesetze heißen sollen, wodurch dann zahlreiche weitere direkte Interventionsmöglichkeiten entstehen. Wenn man das alles zusammen betrachtet, so ergibt sich die Frage nach der demokratischen Qualität nicht nur über die Herstellung einer tatsächlichen Gewaltenteilung, was der Verfassungsentwurf nicht löst.

Die Notwendigkeit der demokratischen Qualität der EU ergibt sich auch daraus, dass es vor dem Hintergrund eines vielsprachigen Europa nicht möglich ist, eine Akzeptanz und Funktionsfähigkeit europäischer Institutionen zu erreichen auf der Basis einer Überzentralisierung, welche im Grunde genommen schon jetzt weit über die föderale Struktur der Vereinigten Staaten von Amerika hinausgeht. Das zeigen Vergleiche der Kompetenzen amerikanischer Staaten mit den Entscheidungskompetenzen europäischer Staaten in allen wirtschaftlichen Angelegenheiten. Es wäre unvorstellbar, dass Kalifornien sich für den Entwurf eines Wirtschaftsstrukturförderungsgesetzes eine Erlaubnis bei der amerikanischen Bundesregierung einholen müsste. Bei uns ist dies im Verhältnis zwischen Bundesländern und Bundesregierung auch nicht der Fall, mit der einzigen Einschränkungsmöglichkeit des Verstoßes gegen ein Bundesgesetz, wobei dann das Bundesverfassungsgericht entscheiden muss, ob eine Maßnahme erlaubt ist. Im Verhältnis der Europäischen Kommission zu dem jeweiligen Bundesland ist dies jedoch selbstverständliche Praxis, denn dies sei nun einmal die Bedingung des europäischen Binnenmarktes.

Faktisch bedeutet dies: Wer Europa will, soll den europäischen Binnenmarkt wollen. Wer also gegen bestimmte Regelungen des tendenziell total liberalisierten Binnenmarktes ist, gilt damit als anti-europäisch. Dieser seltsame Umkehrschluss hat jahrelang die Debatte bestimmt und bestimmt sie weiterhin. Obwohl der Plausibilitätstest dafür, so scheinbar einleuchtend es auch klingen mag, überhaupt nie angetreten werden kann.

Ohne jeden Zweifel war die Bundesrepublik Deutschland vor dem Inkrafttreten des Europäischen Binnenmarktes ein Binnenmarkt, auch ohne die Interventionsmöglichkeiten der Bundesregierung in wirtschaftsstrukturelle Entscheidungen der Bundesländer. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind ohne jeden Zweifel ein Binnenmarkt, aber die Gestaltungsrechte eines Staates innerhalb der USA in wirtschaftlichen Fragen sind entschieden größer als die eines EU-Mitgliedstaates.

Es gibt also keinen überzeugenden Grund, für einen Binnenmarkt eine so weitgreifende Interventions-, Steuerungs- und Regelungsfunktion der Europäischen Kommission durch Richtlinien oder direktes Eingreifen zu schaffen. In dem dies aber geschehen ist, sind die tatsächlichen demokratischen Entscheidungskompetenzen mittlerweile in einer Weise zusammen geschnürt, die den meisten bisher verborgen geblieben ist. Jedoch prägt dies in entscheidendem Maße schon längst die Realität, gesetzgeberische Prozesse werden eingeschränkt, eingeschnürt, kanalisiert oder auf nationaler Ebene zunichte gemacht. Wir haben es hier daher mit einem eklatanten Problem zu tun. Ich kenne dafür viele Beispiele aus meiner eigenen parlamentarischen Tätigkeit. Es gibt keinen zwingenden Grund für eine so hohe und intensive Regelungsdichte, wie sie auf der EU-Ebene seit Einführung des Binnenmarktes und durch die bisherigen Verträge stattfindet. Lassen Sie mich als Beispiele für sinnlose Regelungswut nur die „Richtlinie über Kakao- und Schokoladenerzeugnisse für die menschliche Ernährung“, die „Richtlinie über das Folgerecht des Urheberwerks eines Originals eines Kunstwerkes“, die Richtlinien über Honig, über bestimmte Zuckerarten für die menschliche Ernährung, über „Fruchtsäfte oder gleichartige Erzeugnisse für die menschliche Ernährung“, über Konfitüren, Marmeladen, über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Es gibt kaum noch einen unberührten Bereich. Die Forderung für ein Subsidiaritätsprinzip wird immer mehr zum Feuilleton.

Vor wenigen Wochen hat der Bundesrat, nach meiner Ansicht mit zwanzig Jahren Verspätung, die Föderalismus-Kommission eingesetzt. Diese wird die Aufgabe haben, den Prozess der zunehmenden Politikverflechtung, wie sie ihn vor allem der Politikwissenschaftler *Fritz W Scharf* in zahlreichen Werken dargestellt hat, im Bund-Länder-Verhältnis zu überwinden. Diese Verflech-

tungen haben unzweifelhaft zu einer Lähmung unseres politischen Institutionsmechanismus geführt, eine Lähmung, die die Legitimation unserer politischen Institutionen empfindlich erodiert hat, mit all den Folgen die wir gegenwärtig erleben. Deshalb ist die Föderalismusdiskussion so wichtig, die Bundes- und Länderkompetenzen neu beschreiben und festlegen soll. Manche Bundeskompetenz wird auf die Länderebene zurückgegeben werden müssen oder umgekehrt. Es ist zwingend geworden, die Zuständigkeiten neu klären, um die Funktionsfähigkeit und die Akzeptanzfähigkeit aufrechtzuerhalten bzw. wiederzugewinnen. Dass auf EU-Ebene nun aber genau derselbe Vorgang noch einmal betrieben wird, stellt ein kardinales Problem dar.

Der Mechanismus erfolgt über zwei Instrumente, welche scheinbar völlig unkritisiert im Verfassungsentwurf für die EU festgeschrieben werden. Das möchte ich an zwei Stellen beschreiben, die dafür maßgeblich sind.

Sie sind in jedem Fall wichtiger als die Frage, ob der künftige Ratspräsident 2,5 oder 5 Jahre amtiert oder wie viele Kommissionsmitglieder es geben sollte. Letzteres interessiert die Bevölkerung nicht allzu sehr.

Was viel mehr interessiert, ist der laufende politische Prozess und die Handlungsfähigkeit der politischen Institution, die Transparenz von politischen Entscheidungsvorgängen, die Handlungsspielräume – ob sie gegeben sind oder nur noch scheinbar gegeben sind?

Alle demokratischen Verfassungen befassen sich mit elementaren Prinzipien, so auch das Grundgesetz: „Alle Macht geht vom Volke aus“, die elementaren Grundrechte, menschliche Grundfreiheiten und Gerechtigkeitsanforderungen und -erfordernisse sowie natürlich das Prinzip der Gleichheit aller vor dem Gesetz, möglichst sogar einer relativen sozialen Gleichheit.

Schauen wir uns vor diesem Hintergrund den Verfassungsentwurf der Union an, so benennt er in Art. I-3 Abs. 2, an seiner prominentesten Stelle, die Definition und die Ziele der Union: „Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen und einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb.“ In Art. I-4 unter dem Titel „Grundfreiheiten und Nichtdiskriminierung“ heißt es an erster Stelle: „Der freie Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, sowie die Niederlassungsfreiheit werden innerhalb der Union und von der Union gemäß der Verfassung gewährleistet.“

Es ist das erste Mal in der demokratischen Verfassungsgeschichte, dass neben den Grundrechten, die von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte abgeleitet sind bzw. zu ihr geführt haben und die zu Grundfreiheiten oder Grundprinzipien der Verfassungsstaaten geworden sind, ein ökonomisches Prinzip in einer Verfassung festgeschrieben wird. Das Prinzip der vollständigen Liberalisierung aller Wirtschaftsvorgänge wird praktisch in den Rang der Grundrechte erhoben. Dieses wirkt sich nicht nur in abstrakten Leitsätzen aus, sondern es setzt sich fort in zahllosen sektoralen und - was noch gravierender ist - funktionalen Binnenmarktregeln.

Sektorale Binnenmarktregeln sind Liberalisierungsgesetze in Form von Europäischen Richtlinien etwa auf dem Energiesektor. Das kann die EU mit ihren Organen machen, wenn sie hierfür die Zuständigkeiten hat. Allerdings ist dieses Prinzip gleichzeitig funktional, d. h. es wirkt auch dann, wenn gar keine Zuständigkeit gegeben ist. Sobald eine Frage wirtschaftlichen Charakter bekommt, gibt es eine Interventionsmöglichkeit. Ich habe dieses in den letzten Jahren in der eigenen Praxis erlebt als es um das von mir und einigen anderen Kollegen initiierte Erneuerbare Energien-Gesetz im Deutschen Bundestag ging, welches das erfolgreichste Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien weltweit auf dem Stromsektor geworden ist. Obwohl die EU bis heute keine Zuständigkeit im Energiebereich hat, hat sie interveniert unter Berufung auf die vom Primärrecht des uneingeschränkten Binnenmarktes abgeleitete funktionale Mit- und Obergestaltungs-kompetenz. Dies geht weit über eine sektorielle Zuständigkeit hinaus.

Wie sieht es aber nun mit den im Teil I, Titel III des Verfassungsentwurfs festgelegten Zuständigkeiten aus? Hier wird zwischen ausschließlichen Zuständigkeiten und Bereichen mit geteilter

Zuständigkeit unterschieden. Der Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten sieht sehr bescheiden, fast harmlos aus. Es wird die Währungspolitik genannt (für die Euro-Mitgliedstaaten), die gemeinsame Handelspolitik, die Zollunion und die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik.

Welche Auswirkungen „Geteilte Zuständigkeiten“ haben können, sieht man bereits daran, dass selbst der Binnenmarkt lediglich als geteilte Zuständigkeit eingeordnet wird, obwohl diese Kompetenz extensiv ausgeübt wird. Weiterhin fallen in die geteilte Zuständigkeit: Verkehr und trans-europäische Netze, Energie, Sozialpolitik hinsichtlich der in Teil III genannten Aspekte, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Umwelt, Verbraucherschutz, gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens. Mit Ausnahme der Kultur und der Bildung ist praktisch alles enthalten.

Geteilte Zuständigkeiten bedeuten Politikverflechtungen oder – nach der Definition des Subsidiaritätsprinzips - dass die Union im Grunde genommen in diesen Bereichen zuständig werden kann, immer vorausgesetzt der Ministerrat stimmt zu. Die EU kann also die Initiative an sich reißen, wenn sie beweisen kann, dass sie etwas besser regeln kann als die einzelnen Mitgliedstaaten oder Regionen – und wer prüft das schon? Die Beweislast liegt faktisch bei den sog. unteren Gebietskörperschaften. Das ist aus der Formulierung des Subsidiaritätsprinzips ablesbar.

Es ergeben sich aus diesem Mechanismus – unabhängig von der Beweislast - sehr breit gefächerte Zuständigkeitszuweisungen bei den geteilten Zuständigkeiten. Diese haben keine sofortige weitere Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen zur Folge. Aber die Zentralisierung wird sich ergeben von Fall zu Fall, nicht immer gleich beim ersten Anlauf, also ein schleichender Prozess zunehmender Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen. Und es gibt bisher aus meiner Sicht kein Beispiel dafür, dass eine einmal auf die EU übertragene Zuständigkeit wieder zurückgegeben wurde.

Theoretisch ist dies denkbar. Fraglich ist, ob dies praktisch stattfinden wird. Dies hängt auch damit zusammen, dass an diese Möglichkeit bisher noch nicht gedacht wurde. Denn ein Problembewusstsein in den hier angesprochenen Fragen existiert bisher nur rudimentär, obwohl der Auftrag für den Verfassungsentwurf von der Regierungskonferenz in Nizza, unter dem Eindruck vielfältiger Porteste und einer wachsenden Europaskepsis, eigentlich war, das europäische Institutionengefüge transparenter zu machen, das Subsidiaritätsprinzip zu stärken, d. h. der Überzentralisierung entgegenzuwirken. Im Entwurf der Verfassung gibt es keine einzige Passage, die Zuständigkeiten an die Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten oder die Kommunen zurück überträgt.

Nach einem Bericht der Europäischen Kommission stehen wir schon jetzt vor der Situation, dass Frankreich 220 Vertragsverletzungsverfahren hat und Deutschland 70. Auch wenn die verklagten Staaten nicht immer unterlegen sind, so zeigt doch diese Vielzahl von Vertragsverletzungsverfahren, dass hier ein unglaubliches Konfliktpotenzial herangewachsen ist. Mit den entsprechenden Folgen: der Lähmung des politischen Institutionensystems insgesamt - von der europäischen Ebene bis zur Mitgliedstaatenebene. Diese potenzielle „Allkompetenz“ der EU wird im wesentlichen durch das, was ich als Binnenmarktabsolutismus bezeichne, vermittelt.

Ich komme deshalb zu der These, dass ohne eine Korrektur dieses Binnenmarktabsolutismus mit seiner Gleichsetzung von Liberalisierungsregeln mit elementaren Grundrechten, der Freiheit und Gleichheit und der Volkssouveränität, diese letztgenannten darunter leiden werden.

Die Nichtakzeptanz, die Europaskepsis der Bevölkerung wird ohne Korrektur dieses Binnenmarktabsolutismus im Zuge der Verdichtung des Integrationsprogresses zunehmen. Dann sind wir in der Gefahr einer Selbstgefährdung des europäischen Gemeinschaftswerkes wegen fahrlässigen Umgangs mit dem Demokratieprinzip.

Während es 1979 bei der ersten Europawahl noch 65% Wahlbeteiligung in Deutschland gab waren es 1999 nur noch 45%, obwohl zwischen 1979 und 1999 die Zuständigkeiten der europäi-

schen Ebene zugenommen haben, die europäischen Ereignisse also relevanter geworden sind. Wie viel Wahlbeteiligung werden wir im Jahr 2004 haben? Der Rückgang der Wahlbeteiligung ist ein Alarmzeichen. Es ist ein europäisches Syndrom. Es wird nur überwunden werden durch die Überwindung dieses Binnenmarktabsolutismus, der das Vehikel für den europäischen Zentralisierungsprozess ist.

\* \* \*