

„Erosion der Demokratie“

Der EU-Ausbau untergräbt unser Grundgesetz und die Volkssouveränität, warnt der Verfassungsrechtler Dietrich Murswiek – Europa braucht dafür eine Lösung
Moritz Schwarz

Herr Professor Murswiek, ist unser Grundgesetz im 70. Jahr seines Bestehens bedroht?

Dietrich Murswiek: Es hat sich als eine stabile Verfassung erwiesen, und das wird sich in nächster Zeit nicht ändern. Doch gibt es Erosionserscheinungen der Demokratie, die sich verfassungsrechtlich kaum auffangen lassen – etwa die Gleichgerichtetheit der meinungsführenden Medien bei manchen Themen oder die ständigen Versuche, die öffentliche Meinungsbildung durch Tabuisierung legitimer Auffassungen zu steuern.

Kommt die größte Gefahr für das Grundgesetz nicht von der EU, wo man die Ära der Nationalstaaten „überwinden“ will?

Murswiek: Die Zentralisten in Brüssel versuchen, immer mehr Macht anzuhäufen – zu Lasten der Mitgliedstaaten. Aber das Ziel, die Nationalstaaten und ihre Verfassungen in einem europäischen Bundesstaat aufgehen zu lassen, wird doch nur von deutschen Politikern in der SPD und bei den Grünen vertreten.

Ist das Grundgesetz bezüglich dieses Ziels eher eine Hilfe oder ein Hindernis?

Murswiek: In dem von Peter Gauweiler und mir zusammen mit anderen Klägern 2009 erstrittenen Lissabon-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß die Eingliederung Deutschlands in einen EU-Bundesstaat mit dem Grundgesetz unvereinbar wäre.

Über ein neues EU-Parlament wird übernächsten Sonntag entschieden. Wie relevant ist diese Wahl tatsächlich?

Murswiek: Die EU-Gesetzgebung ist inzwischen mindestens so wichtig wie die nationale. Im wesentlichen gleichberechtigt mit dem Rat beschließt das Parlament die EU-Gesetze, die sogenannten Richtlinien und Verordnungen.

Dann ist also das so lange beklagte Demokratiedefizit der EU inzwischen behoben?

Murswiek: Nein, denn das Europaparlament ist kein wirklich demokratisches Parlament. Es hat – wie der Rat – kein Initiativrecht, darf also keine Gesetzesvorschläge einbringen. Das Monopol der Gesetzesinitiative liegt bei der – demokratisch nicht hinreichend legitimierten – Kommission. Zudem: Demokratie beruht auf der Gleichheit der Bürger und ist strikt privilegienfeindlich. Ein System wie bei der Europawahl, wo die Stimmen mancher Bürger ein Mehrfaches an politischem Gewicht haben, ist undemokratisch. Etwa bewirkt ein Wähler in Luxemburg mit seiner Stimme fast 15mal soviel wie ein Wähler in Deutschland.

Was folgt daraus?

Murswiek: Demokratie bedeutet Selbstbestimmung des Volkes, zu dem jeder Bürger als gleichberechtigter Teil gehört. Da wir heute weitgehend nicht von Berlin, sondern von Brüssel regiert werden, sind wir durch Demokratiedefizite in der EU in unseren demokratischen Beteiligungsrechten direkt betroffen. Die EU kann uns Gesetze aufdrücken, die nicht durch das deutsche Volk legitimiert sind, von dem laut Grundgesetz alle Staatsgewalt ausgehen muß, und die auch auf EU-Ebene nicht demokratisch legitimiert sind.

Und das, obwohl der Rat der EU – der ja aus Regierungsvertretern der EU-Staaten besteht – und das EU-Parlament zugestimmt haben. Wie kann das sein?

Murswiek: Die im Rat vertretenen Regierungsmitglieder sind indirekt durch die Völker der Mitgliedstaaten demokratisch legitimiert. Aber während früher im Rat das Einstimmigkeitsprinzip galt, wird dort heute mit (qualifizierter) Mehrheit entschieden. Damit aber ist die Legitimationskette zu jenen Völkern und ihren Wählern unterbrochen, deren Regierungsvertreter im Rat überstimmt worden sind. Weil die überstimmteten Völker nun eine Entscheidung mittragen müssen, die sie eigentlich ja abgelehnt haben. Und das Europaparlament kann aus dem schon erwähnten Grunde diese fehlende Legitimität nicht ersetzen.

Aber Mehrheit ist Mehrheit – das ist demokratisch.

Murswiek: Aber Mehrheit von welcher Gesamtheit? In der Demokratie entscheidet die Mehrheit des Volkes oder seiner Repräsentanten. Im Rat der EU geht die öffentliche Gewalt nicht von einem europäischen Unionsvolk aus, sondern von den – durch ihre Regierungsvertreter repräsentierten – Völkern der Mitgliedstaaten. Auf diese kommt es an; sie sind die Legitimationssubjekte. Wird ein Volk von einer Mehrheit anderer Völker überstimmt, ist das nicht demokratische Selbstbestimmung, sondern Fremdbestimmung.

Ein weiteres Demokratieproblem sehen Sie in den „Sperrklinenneffekten“. Was meinen Sie damit?

Murswiek: Zur Demokratie gehört die grundsätzliche Reversibilität beschlossener Gesetze: Führt eine Wahl zu einer neuen Mehrheit, muß der Gesetzgeber die Möglichkeit haben, das von der abgewählten Mehrheit beschlossene Gesetz aufzuheben oder abzuändern. Diese „negative Gesetzgebung“ muß in derselben Weise demokratisch legitimiert sein wie die übliche „positive Gesetzgebung“. In der EU stehen dem aber diverse Vetopositionen und vor allem das Initiativmonopol der EU-Kommission entgegen.

Sie meinen, weil nur diese Gesetzesvorschläge einbringen darf?

Murswiek: Ja. Die Aufhebung oder Änderung eines EU-Gesetzes ist nur möglich, wenn die Kommission einen entsprechenden Vorschlag einbringt. Auch wenn Parlament und Rat sich einig sind, eine Richtlinie oder Verordnung aufzuheben, können sie dies nicht, wenn die Kommission nicht mitmacht. Sie ist die Hüterin der Sperrklinke: Was dazu führt, daß sich die

Kurbel der EU-Gesetzgebung immer nur in eine Richtung drehen läßt – in Richtung auf immer mehr Zentralismus. Was einmal vom EU-Gesetzgeber als Rechtsakt beschlossen ist, bleibt EU-Recht, selbst wenn Wahlen zu anderen Kräfteverhältnissen führen. Ausnahme: Ist die Kommission bereit, die Sperrklinke zu lösen, kann die Kurbel ein wenig zurückgedreht werden.

Was folgt daraus: die EU verlassen, reformieren oder einfach weiter zusehen, wie die Demokratie demontiert wird?

Murswiek: Es gibt mehrere Lösungsmöglichkeiten. Die einfachste und wirkungsvollste wäre, alle EU-Gesetze mit einem Verfallsdatum zu versehen, etwa: Zehn Jahre nach Inkrafttreten verlören Richtlinien und Verordnungen automatisch ihre Gültigkeit oder aber ihren Vorrang vor nationalem Recht, wenn sie nicht zuvor von Parlament und Rat bestätigt würden. Damit wären nicht nur die Legitimationsprobleme der „negativen Gesetzgebung“ erledigt. Das hätte auch enormen Effekt auf den Abbau von Überregulierung und die Stärkung der Subsidiarität – also auf das Prinzip, wonach Probleme stets auf der möglichst niedrigen Ebene gelöst werden sollten. Dieses Subsidiaritätsprinzip, nach dem die EU nur tätig wird, wenn die in Betracht gezogenen Regelungen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, steht zwar im EU-Vertrag, wird aber in der Praxis nicht angewendet und hat eine immer weiter fortschreitende Zentralisierung der EU nicht verhindert. Dem ließe sich mit einem Verfallsdatum entgegenwirken, weil dann in Abständen überprüft werden müßte, ob eine EU-einheitliche Regelung überhaupt gebraucht wird.

Und das würde alle Probleme lösen?

Murswiek: Nein, zum Beispiel nicht die beschriebene Legitimationslücke, die durch das Prinzip der Mehrheitsentscheidung im Rat entstanden ist. Dem ließe sich dadurch entgegenwirken, daß der „Luxemburger Kompromiß“ reaktiviert wird, wonach früher ein Mitgliedstaat eine Mehrheitsentscheidung im Rat blockieren konnte, wenn er geltend machte, daß „wichtige nationale Interessen“ auf dem Spiel stehen.

Aber das wäre de facto ein Rückbau der EU, und der ist politisch nicht erwünscht.

Murswiek: Von wem nicht erwünscht? Von den Zentralisten, die an Demokratie wenig Interesse haben! Aber die europäische Integration lebt nun mal aus dem Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung. Als politische Gemeinschaft europäischer Staaten und Völker kann sie nur dann vital bleiben, wenn die Mitgliedstaaten die Vielfalt europäischer Lebensweisen weiterhin repräsentieren und gestalten können – so daß sie sich auf europäischer Ebene gegenseitig inspirieren, ergänzen oder auch im Wettbewerb um die besten Lösungsmöglichkeiten zum Wohl des Ganzen beitragen. Deshalb wird eine Entbürokratisierung und Verschlankung der EU zu ihrer Stärkung beitragen.

Aber werden Reformvorschläge, wie die Ihren, überhaupt diskutiert?

Murswiek: Es gibt gelegentlich solche Diskussionen unter Wissenschaftlern, allerdings bisher ohne wesentliche politische Resonanz. Es liegt nicht zuletzt an den Wählern, dies zu ändern.

Ein herkömmlicher Reformvorschlag dagegen lautet: Stärkung des EU-Parlaments. Sie jedoch warnen, eben das würde zu mehr Entdemokratisierung führen – das klingt allerdings nach einem Widerspruch.

Murswiek: Das Parlament zu stärken, ohne zuvor ein gleiches Wahlrecht einzuführen – also eines, bei dem die Stimme jedes Wählers das gleiche Gewicht hat –, bedeutet, ein nicht demokratisch legitimes Organ zu stärken. Und zwar auf Kosten des bisher einzigen wirklich demokratisch legitimen Organs: auf Kosten des Rates. Würde man hingegen das EU-Parlament zu einem echten Parlament auf der Basis gleicher Wahlen und mit dem Recht zur Gesetzesinitiative machen und die Kommission an das Vertrauen des Parlaments binden, dann könnte man so zwar eine demokratische Legitimation der EU durch die Gesamtheit der EU-Bürger konstruieren. Doch ginge dann die Hoheitsgewalt der EU nicht mehr von den Völkern der Staaten aus, sondern vom „EU-Volk“. Das aber wäre ein Wechsel des demokratischen Subjekts, den das deutsche Grundgesetz laut Lissabon-Urteil nicht zuläßt. Überdies wäre dieses Unionsvolk ein Konstrukt, das noch längst keine Entsprechung in der Wirklichkeit hat – im Sinne einer demokratischen Kommunikationsgemeinschaft. Denn die Sprachbarrieren und andere Kommunikationshemmnisse sind dafür zu groß. Bevor diese überwunden sind, muß die Union sich auf die Völker der Mitgliedstaaten gründen. Das EU-Parlament kann daher zur demokratischen Legitimation nicht wirklich etwas beitragen.

Sollte man die Demokratie durch Volksentscheide auf EU-Ebene stärken?

Murswiek: Der mitunter sehr abgehoben wirkenden politischen Klasse in Brüssel ein direktdemokratisches Korrektiv entgegenzustellen wirkt auf den ersten Blick attraktiv. Allerdings: Könnten die Unionsbürger per Volksbegehren und Volksentscheid über Gesetze beschließen, verschöbe sich die Balance im EU-Institutionengefüge zugunsten des Unionsvolks – das dann nicht nur die Kommission und das Parlament, sondern auch den Rat übertrumpfen könnte. Das wäre ein Ausbruch aus der Konzeption der EU als Staatenverbund und mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Wieso nicht?

Murswiek: Im Unterschied zu einem Bundesstaat bleibt in einem Staatenverbund wie der EU die Souveränität bei den Mitgliedstaaten – und deren Völker sind die maßgebliche Quelle der demokratischen Legitimation. Dies muß laut Grundgesetz auch so bleiben – aber zumindest letzteres würde sich durch die Möglichkeit unionaler Volksentscheide ändern. Unproblematisch wäre dagegen die Einführung nationaler Volksentscheide mit Unionsbezug, zum Beispiel als Voraussetzung für die Übertragung weiterer Hoheitsrechte auf die EU.

Ist der Europäische Gerichtshof für die Demokratiedefizite mitverantwortlich?

Murswiek: Mit seiner expansiven Rechtsprechung hat der EuGH zusätzliche Demokratieprobleme geschaffen. Laut den EU-Verträgen beruhen alle EU-Kompetenzen auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Die EU-Organe haben nur jene Zuständigkeiten, die ihnen von den Mitgliedstaaten übertragen worden sind. Die Legitimation

des Handelns der EU-Organe hängt davon ab, daß es durch die von den nationalen Parlamenten beschlossenen Zustimmungsgesetze zu den Unionsverträgen gedeckt ist. Wenn Unionsorgane ihre Kompetenzen eigenmächtig ausdehnen, fehlt es ihnen dafür an demokratischer Legitimation. Dennoch hat der EuGH solche eigenmächtigen Kompetenzerweiterungen immer wieder abgesegnet oder sich selbst als treibende Kraft für Erweiterungen der EU-Macht (Stichwort „Motor der Integration“) betätigt, indem er die Verträge ausdehnend ausgelegt hat. Er maß sich so Befugnisse an, die nur nationale Parlamente haben.

Was könnte man dagegen tun?

Murswiek: Es gibt etliche Vorschläge, etwa die Schaffung eines europäischen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte, der mit Richtern der nationalen Verfassungsgerichte besetzt wird. Man könnte auch dem Rat die Befugnis geben, durch Mehrheitsbeschluß eine verbindliche Vertragskonkretisierung vorzunehmen, wenn der EuGH mit seiner Auslegung zu expansiv geworden ist. Ansonsten ist es Sache der nationalen Verfassungsgerichte, Souveränität und Demokratie des eigenen Landes gegen Übergriffe durch EU-Organe und EuGH zu verteidigen. Sie müssen nur den Mut dazu haben.

Den Karlsruher Richtern scheint dieser Mut zu fehlen.

Murswiek: Das Bundesverfassungsgericht betont seit dem Vertrag von Lissabon, daß es die „Ultra vires“-Kontrolle innehat, also prüfen kann, ob ein EU-Organ seine Kompetenzen überschreitet. Bisher aber ist es stets davor zurückgeschreckt, eine Kompetenzüberschreitung festzustellen, selbst wenn die auf der Hand lag und die Richter das auch so sahen. Doch wollen sie dem EuGH nicht widersprechen, sofern dessen Entscheidung nicht „objektiv willkürlich“ ist. Diese Zurückhaltung sollten sie aufgeben; das wäre ein Dienst an der Demokratie und an der – richtig verstandenen – europäischen Integration. Denn undemokratische Kompetenzanmaßungen der EU hinzunehmen, ist nicht „europafreundlich“ – „europafreundlich“ ist es vielmehr, die EU-Verträge so anzuwenden, wie die Mitgliedstaaten sie beschlossen haben.

Prof. Dr. Dietrich Murswiek, der Freiburger Völker- und Verfassungsrechtler, geboren 1948 in Hamburg, ist Mitautor des „Bonner Kommentars zum Grundgesetz“ und war Prozeßbevollmächtigter mehrerer Verfassungsbeschwerden zum Thema EU und Euro. Zum EU-Demokratiedefizit schreibt er im aktuellen Sammelband „Die Zukunft der Demokratie“, neben Peter Sloterdijk, Herfried Münkler und anderen. 2016 erschien sein Buch „Die Eurokrise vor dem Bundesverfassungsgericht“.