

Jo Leinen

## Handlungsfähiger und demokratischer

### Für ein Europäisches Grundgesetz

Durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag erfuhr die Europäische Union ihren bisher größten Demokratisierungsschub. Das Europäische Parlament wurde in der Gesetzgebung dem Rat in nahezu allen Politikbereichen gleichgestellt, wodurch das Mitentscheidungsverfahren nicht nur dem Namen nach sondern auch de facto zum »ordentlichen Gesetzgebungsverfahren« avancierte. Über 80 % der Gesetzgebungsakte fielen in der 7. Legislaturperiode 2009 bis 2014 unter diese Prozedur, in der 6. Legislaturperiode waren es noch weniger als die Hälfte der legislativen Dossiers. Gleichzeitig wurden die direkten Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger mit dem demokratischeren Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten, der nunmehr von der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments gewählt wird, und der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) deutlich gestärkt. Warum also sollte dieser Vertrag heute schon wieder obsolet sein?

Das Hauptproblem des Vertrags von Lissabon liegt nicht in den Neuerungen, welche die demokratische Legitimität der EU zweifelsohne gestärkt haben, sondern darin, dass die Konstruktionsfehler der Währungsunion aus dem Vertrag von Maastricht, wie zuvor schon in den Verträgen von Amsterdam und Nizza, nicht behoben wurden. Als der Euro, das qualitativ tiefgreifendste Integrationsprojekt seit der Schaffung des Gemeinsamen Marktes und dem Wegfall der Binnengrenzen, entworfen wurde, gab es zahlreiche Mahnungen, dass für eine stabile gemeinsame Währung nicht nur eine vergemeinschaftete Geldpolitik, sondern auch eine gemeinsame Wirtschafts- und Fiskalpolitik

notwendig wären – ansonsten würde die neue Währung aufgrund höchst unterschiedlich ausgerichteter Volkswirtschaften früher oder später unter Druck geraten. Da eine weitergehende Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene politisch jedoch nicht durchsetzbar erschien, begnügte man sich damit – in der Hoffnung, dass sich schon alle daran halten würden – im Stabilitäts- und Wachstumspakt Verschuldungsgrenzen festzulegen und die Mitgliedsstaaten zu einer Koordinierung ihrer nationalen Wirtschaftspolitiken aufzurufen. Die Mahner haben Recht behalten. Die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurden reihenweise verletzt, ohne dass dies Folgen hatte. Mögliche Sanktionen wurden dadurch verhindert, dass die meisten Mitgliedsstaaten Angeklagte und Geschworene zugleich waren. Gleichzeitig war die lose Koordinierung der Wirtschaftspolitiken nicht dazu geeignet, die strukturellen Ungleichgewichte der Mitglieder des Währungsraumes zu verringern. Diese drifteten vielmehr zunehmend auseinander.

Die unvollständig ausgestaltete Währungsunion begünstigte eine Situation, in der die demokratischen Errungenschaften des Lissabon-Vertrags durch die Krisendynamik und das Krisenmanagement unter Druck geraten, da letzteres aufgrund fehlender Kompetenzen und Instrumente auf europäischer Ebene intergouvernemental geprägt ist. So wurde der drohende Staatsbankrott einiger Krisenstaaten entscheidend durch die Rettungspakete des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und seiner Vorgänger verhindert. Dieser ist jedoch ein rein zwischenstaatliches Instrument außerhalb des EU-Rechtsrahmens, bei dem die Mitgliedsstaaten der Euro-

Zone als Kapitalgeber fungieren. Obwohl häufig der Eindruck erweckt wird, die sogenannte »Troika« aus Europäischer Zentralbank, Europäischer Kommission und Internationalem Währungsfonds (IWF) würde über die im Gegenzug für günstige Kredite geforderten Anpassungsprogramme entscheiden, sind es letztendlich alleine die in der Euro-Gruppe vertretenen Regierungen und der IWF, die das letzte Wort haben. Das Europäische Parlament als Vertretung der Bürgerinnen und Bürger, die unter den teils gravierenden ökonomischen und sozialen Folgen der Anpassungsprogramme leiden müssen, kann hier kaum Einfluss nehmen.

So kommen dann auch Entscheidungen zustande wie im Fall Zyperns, das im März 2013 aufgrund seines maroden und überdimensionierten Bankensektors an den Rand des Ruins geraten war. Die Regierungen in der Euro-Gruppe forderten im Gegenzug für das dringend benötigte Hilfspaket richtigerweise eine Beteiligung der privaten Gläubiger und Anleger der Banken, vergaßen dabei aber zunächst völlig, dass man Kleinsparer und reiche russische Oligarchen, die Unmengen von Schwarzgeld in Zypern geparkt hatten, nicht in einen Topf werfen kann. Eine derartig unausgewogene Forderung wäre unter Beteiligung des Europäischen Parlaments niemals zustande gekommen. Flankiert wurde der ESM-Vertrag von dem ebenfalls zwischenstaatlich geschlossenen Fiskalpakt, welcher strengere Verschuldungsgrenzen und Sanktionsmöglichkeiten für die teilnehmenden Staaten vorsieht. Auch hier bleibt das Europäische Parlament außen vor. Zudem wurde die Forderung der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament, bei der Berechnung der Neuverschuldung zwischen wachstumsfördernden Investitionen und sonstigen Ausgaben zu differenzieren, nicht aufgenommen.

Gleichzeitig wurde der Lissabon-Vertrag an einigen Stellen bis zum äußersten

gedehnt. Die hohen Zinsaufschläge, welche die Krisenstaaten berappen mussten, um Staatsanleihen auf den Märkten zu platzieren, fielen erst signifikant, als EZB-Präsident Mario Draghi am 2. August 2012 ankündigte, die Zentralbank werde notfalls unbegrenzt Staatsanleihen der betroffenen Staaten aufkaufen. Es ist jedoch nach

### *Die Grenzen des Lissabon-Vertrags*

wie vor äußerst umstritten, ob das sogenannte *Outright Monetary Transactions Programm* (OMT) der EZB überhaupt von ihrem Mandat gedeckt ist. Erstmals in seiner Geschichte hat das Bundesverfassungsgericht deshalb den Europäischen Gerichtshof in einem Vorabentscheidungsverfahren angerufen, das derzeit anhängig ist. Auch die Diskussion um die Vervollständigung der Bankenunion zeigt, dass die geltenden Verträge immer wieder an ihre Grenzen stoßen. Während die Einrichtung eines gemeinsamen Aufsichtsmechanismus (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) und die Formulierung gemeinsamer Regeln zur Bankenabwicklung vorangekommen sind, scheitert die Schaffung eines Europäischen Bankenabwicklungsfonds, welcher die Haftung der Steuerzahler für Pleitebanken begrenzen würde, bisher am Widerstand einiger Mitgliedsstaaten. Insbesondere der deutsche Finanzminister bezweifelt, dass die Verträge hierfür eine ausreichende Rechtsgrundlage bieten und plädiert deshalb abermals für einen zwischenstaatlichen Vertrag, anstatt die gesetzliche Grundlage für den Fonds, wie von der Kommission vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament gefordert, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu verabschieden.

Kompetenzen wurden somit nur dem Anschein nach auf die europäische Ebene übertragen. Tatsächlich verbleiben sie aber bei den Mitgliedsstaaten, werden jedoch im Zuge eines entstehenden Exekutivföderalismus weitgehend der Kontrolle der nationalen Parlamente entzogen, da diesen

oft nichts bleibt, als vermeintlich »alternativlose« Entscheidungen der nationalen Regierungen in Brüssel abzusehnen, während das Europäische Parlament nicht die nötigen Rechte erhält, um die Lücke zu füllen. Das Ergebnis ist eine demokratische Schiefelage in der Europapolitik, durch die das gesamte europäische Einigungswerk in seinem Bestand gefährdet werden könnte. Um dies zu verhindern, braucht die Union eine neue vertragliche Grundlage, ein »Europäisches Grundgesetz«, das zwei Anforderungen erfüllen muss. Erstens muss die Union handlungsfähiger werden, um vergleichbare Krisen in Zukunft effektiver bekämpfen zu können und, wichtiger noch, präventiv gegen wirtschaftliche Ungleichgewichte vorzugehen. Dazu muss die Eurozone ein eigenes Budget erhalten, mit dem Strukturreformen in einzelnen Mitgliedsstaaten unterstützt werden können und das, zum Beispiel über eine europäische Sockelarbeitslosenversicherung, als automatischer Stabilisator im Falle asymmetrischer wirtschaftlicher Schocks fungieren kann. Auch muss die Union die Möglichkeit erhalten Gemeinschaftsanleihen, zum Beispiel für die Tilgung von Altschulden, auszugeben, um den Zinsdruck auf einzelne Mitgliedsstaaten zu verringern, ohne auf die zweifelhafte Hilfe der EZB angewiesen zu sein.

Zweitens muss die Union demokratischer werden. Weitreichende Entscheidungen wie die im Rahmen von ESM-Hilfen geforderten Anpassungsprogramme müssen genauso wie die Leitlinien für eine gemeinsame Wirtschaftspolitik Gegenstand einer breiten Debatte in der europäischen Bürgerkammer sein, im Zuge derer verschiedene Konzepte in einem demokratischen Wettbewerb gegeneinander antreten. Die Europäische Kommission muss zu einer vom Europäischen Parlament und dem Rat, als Vertretung der Mitgliedsstaaten, kontrollierten Wirtschaftsregierung ausgebaut werden. Leitbild bei dieser Umgestaltung muss die in Art. 10 EUV verankerte

parlamentarische Demokratie sein, deren Verwirklichung nicht zuletzt vom Bundesverfassungsgericht eingefordert wird.

Nach den Erfahrungen des gescheiterten Verfassungsvertrages und der schwierigen Ratifikation des Vertrags von Lissabon gibt es in Europa eine nachvollziehbare Zurückhaltung, erneut ein möglicherweise langwieriges Vertragsänderungsverfahren anzustoßen. Insbesondere in Frankreich

### *Der Zukunftsdebatte ein Forum geben*

und den Niederlanden wirkt der Schock über den negativen Ausgang der Referenden und den Riss, der teilweise quer durch die Parteien ging, bis heute nach. Die Debatte über die Zukunft der Union hat indes längst begonnen. Sie ist jedoch von einer unstrukturierten Vielstimmigkeit geprägt – verschiedenste Akteure äußern aus ihrer jeweiligen Perspektive Wunschvorstellungen, ohne dass durch diese Zwischenrufe eine konsistente Vision für die Fortentwicklung der EU entstünde. Nationale Parlamentarier drängen auf gestärkte Mitwirkungsrechte auf der europäischen Ebene, der britische Premier David Cameron verlangt, getrieben von UKIP und Euroskeptikern seiner eigenen Partei, die Re-Nationalisierung von Politiken und die Neuverhandlung der EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs, und Politiker aus anderen Mitgliedsstaaten, wie Deutschland und Italien, drängen wie das Europäische Parlament auf Schritte in Richtung einer politischen Union. Aus dieser Gemengelage zu einem Vertragswerk zu gelangen, dem am Ende alle zustimmen können, ist eine große Herausforderung, die aber lösbar ist, wenn sich alle relevanten Akteure dieser Aufgabe stellen. Ein europäischer Konvent aus europäischen und nationalen Parlamentariern, den Regierungen der Mitgliedsstaaten und der EU-Kommission sollte deshalb mit ausreichend Zeit und in einem transparenten Verfahren unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft über die Vertiefung der Union beraten, wo-

bei insbesondere auch über neue Formen der differenzierten Integration nachgedacht werden muss, um allen Anforderungen und den divergierenden Interessen gerecht werden zu können. Die Versammlung könnte nach der Europawahl und der Wahl der neuen Europäischen Kommission Anfang 2015 ihre Arbeit aufnehmen.

Zugegeben, ein neuer Konvent wird ein schwieriges Unterfangen. Es wäre jedoch nicht zu verantworten, aus Furcht vor den Schwierigkeiten in Untätigkeit zu verharren und damit der latenten Handlungsunfähigkeit und der Umgehung parlamentarischer Kontrollrechte in der Europapolitik Vorschub zu leisten.



**Jo Leinen**

MdEP, war bis 1994 Umweltminister im Saarland und ist jetzt u.a. Vorsitzender des Ausschusses für konstitutionelle Fragen im Europäischen Parlament.

[jo.leinen@europarl.europa.eu](mailto:jo.leinen@europarl.europa.eu)

*Richard Meng*

## **Verdammt, es gibt sie!**

### **Europas Öffentlichkeit entwickelt sich längst über die national tickenden Medien hinaus**

Ohne Öffentlichkeit keine Demokratie? Das stimmt. Aber man kann sich durchaus streiten, wer eigentlich fortgeschrittener ist in Europa, die kontinentale Demokratie oder die kontinentale Öffentlichkeit. Europas Bürgerkommunikation ist längst nicht mehr alleine an den national tickenden Massenmedien zu messen. Es wird Zeit, dass die Politik sich von ihnen nicht mehr in nationale Wahrnehmungsweisen hineintreiben lässt. In der traditionellen Medienwelt von Zeitungen und Fernsehen wird Europa zumeist nur eingebaut in die gerade aktuellen nationalen Aufregungsspiralen. Dort, wo Brüsseler Nachrichten in eine nationale Politikerzählung passen – über die Schwierigkeiten beim Klimaschutz etwa oder über die Einkommensschere zwischen Arm und Reich – wird das als Bestätigung und Verfestigung der Meinungslage prominent berichtet. Und wenn Brüssel wieder einmal Hemmschuh zu sein scheint für etwas, das national gerade populär ist, passt das auch immer gut.

Die EU hilft dann immer mal, das eigene Weltbild abzurunden.

Natürlich ist das dann aber nicht die EU, sondern in der Regel nur das nationale Bild von ihr. Die »deutsche Perspektive«, oder die französische. Oder, da versteht man das Argument besonders gut: die griechische, die spanische. Denn europäische Öffentlichkeit insgesamt bleibt die Summe von Einzelöffentlichkeiten, wenn man Öffentlichkeit von den großen Verkaufsmedien her denkt. Oder von einer Institutionenpolitik her, die ihre demokratische Legitimation nach wie vor auf nationaler Ebene definiert, und sei es durch das nationale Ergebnis bei Europawahlen.

Aber ist das noch die ganze Wirklichkeit? Längst gibt es deutliche Zeichen dafür, dass auch die nationalen Meinungsströme nicht mehr unabhängig davon entstehen, was in anderen europäischen Ländern gedacht wird. Mag in Europa Meinungsbildung immer noch national daher kommen, so ist sie letztlich doch stark be-