

Legitimation und Akzeptanz in der Europäischen Union

von Hans-Georg Stork
(h-gATcikon.de)

Anmerkungen anlässlich eines Kolloquiums im Mai 2016 mit dem Verfassungsrechtler und früheren Verfassungsrichter Dieter Grimm zu EU Verfassungsproblemen.

In seinem Buch „Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie.“ ([1]) versammelt der Verfassungsrechtler und ehemalige Verfassungsrichter, Dieter Grimm, eine Reihe von Aufsätzen zum Problem der demokratischen Legitimation und der allgemeinen Akzeptanz von im Rahmen des EU Vertragswerks vereinbarten Verfahren und getroffenen Entscheidungen. Die folgenden als Ergänzung verstandenen Anmerkungen eines juristischen Laien beziehen sich auf die in den ersten beiden Beiträgen ([2] und [3]) dieses Bandes angestellten Überlegungen.

Bei diesen stehen, wie bei einem ausgewiesenen Fachmann als Autor nicht verwunderlich, verfassungsrechtliche Aspekte im Vordergrund. Kurz zusammengefasst laufen sie darauf hinaus, dass die in frühen EuGh-Urteilen implizite und an der Zielvorstellung des Gemeinsamen Marktes orientierte Auslegung der (damals EWG-) Verträge diesen quasi Verfassungsrang gegeben habe. Dies habe den Spielraum einer demokratisch verfassten Politik in Hinblick auf eventuell notwendige Änderungen gesetzartiger Regelungen sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedsstaaten immer mehr eingeengt und damit einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz des Wirkens von EU Organen durch die Staatsvölker (Bürger) der EU entgegen gestanden. In einem Satz: Je grösser das Defizit an demokratischer Legitimation, um so geringer die Akzeptanz der EU als politische Entität sui generis.

Unabhängig von diesem speziellen EU Kontext drängen sich hierzu drei Fragen auf: Erstens, was ist und wie entsteht demokratische Legitimation? Zweitens: Was ist und wie entsteht Akzeptanz bezogen auf politische Systeme? Und schliesslich drittens: Wie eng ist der Zusammenhang zwischen demokratischer

Legitimation politischer Organe einerseits, und deren Akzeptanz in der Bevölkerung andererseits tatsächlich? Dabei ist jeweils zu fragen, wie es sich mit all dem in einem multinationalen und suprastaatlichen Gebilde wie der EU verhält.

Legitimation (demokratische)

Antworten auf die erste Frage sind Legion und zumindest in erster Näherung vergleichsweise einfach. Das liegt vermutlich unter anderem daran, dass das, worum es geht, bis zu einem gewissen Grade formalisierbar ist. Eine naheliegende – deutschsprachige – Formalisierung sind die Absätze 1-3 des Artikels 20 GG (Grundgesetz), die die Quintessenz einer Entwicklung darstellen, welche etwa mit Beginn der europäischen Aufklärung vor zirka 300 Jahren ihren Anfang nahm.

Der Kernsatz lautet: *„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“*. Im gleichen Absatz 2 des genannten Artikels wird beschrieben, wie dies zu geschehen hat: *„Sie (die Staatsgewalt) wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“*. Also Volkssouveränität und Gewaltenteilung mit – wie es im Angelsächsischen heisst – *„checks and balances“* als tragenden Prinzipien der demokratischen Ordnung.

Wie alle Formalisierungen ist auch diese eine Abstraktion. Doch anders als etwa bei der mathematischen Darstellung eines Naturgesetzes handelt es sich hier gewissermassen um eine synthetische Abstraktion. Als solche bezeichnet sie ein gedankliches Konstrukt, welchem nur durch das Tun und Lassen von Menschen in ihrem Zusammenleben eine reale Bedeutung gegeben werden kann. Es ist eine Art Programmspezifikation, die in geeigneter Weise zu implementieren ist.

Die wohl problematischste Vorschrift dieser Spezifikation ist ihr Hauptsatz: *„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“*. Dessen inhaltliche Realisierung über die allfälligen Wahl- und Abstimmungsmechanismen hinaus ist, wie man weiss, schon im nationalstaatlichen Rahmen keine einfache Aufgabe. Wer ist das Volk? Als Frage nach dem Ursprung von Staatsgewalt verstanden gab es darauf durchaus verschiedene Antworten. Zum Beispiel gehörten Frauen lange Zeit nicht dazu. Oder die Individuen waren hinsichtlich ihrer *„Volkszugehörigkeit“* verschieden gewichtet. Man denke an das preussische Dreiklassenwahlrecht. Das Alter, ab welchem man sich an Wahlen beteiligen durfte, wurde mehrfach (nach unten) angepasst. Und immer noch ist das Wahlrecht jenen versagt, die zwar aktive Mitglieder der Gesellschaft eines Staates sind, diesem aber nicht formal als *„Bürger“* angehören. Aber immerhin: auch wenn die Zugehörigkeit irgend-

wie limitiert ist, geht – so könnte man argumentieren – die Staatsgewalt doch zumindest von einem Teil des „Volkes aus“. Dass die Staatsgewalt „vom ganzen Volk“ auszugehen habe, wird offenbar nicht gefordert.

Wohin die Staatsgewalt gehen soll, wird – wie gesagt – ebenfalls in Absatz 2 des Artikels 20 spezifiziert: Legislative, Exekutive, Judikative. Deren Akteure, auch Mandatsträger genannt, sind alle letztlich durch die Wahlen (von Teilen) des Volkes legitimiert, Entscheidungen zum Wohle des Volkes zu treffen und für ihre Umsetzung zu sorgen. Ob ihre Entscheidungen und deren Umsetzung zu Gunsten des ganzen Volkes ausfallen sollen, ist nicht festgelegt. Freilich werden manche Mandatsträger durch Eid zumindest darauf verpflichtet, Schaden vom Volke abzuwenden.

Das Volk also, der Demos, oder wenigstens Teile davon, ist – um den *terminus technicus* im Titel von [3] zu gebrauchen – in einer Demokratie die einzige Legitimationsressource staatlicher Gewalt und damit der Macht der Mandatsträger. Insoweit ist dies immer noch die erwähnte synthetische Abstraktion, die in den meisten der heute als demokratisch zu bezeichnenden Staaten in der einen oder anderen Weise mittels einschlägiger Institutionen konkretisiert wird. Deren wichtigste ist zweifellos das Parlament, welches qua seiner nach vereinbarten Modi vom Volk gewählten Mitglieder gewissermassen ein Abbild des Volkes darstellen soll, dessen Meinungen es repräsentiert und dessen Interessen es vertritt, was sich unter anderem in Gesetzen, aber auch in Resolutionen und dergleichen, sowie in der Ratifikation oder Nicht-Ratifikation internationaler Verträge manifestiert.

Dennoch, und darauf weist Grimm in den genannten Aufsätzen ausdrücklich hin, verliert die Legitimationsressource „Volk“ in der politischen Praxis oftmals an Gewicht. So heisst es in [2], p1055:

„Noch schlechter ist es mit der Einbettung des Parlaments in einen fortlaufenden gesellschaftlichen Meinungsbildungs- und Interessenartikulationsprozess bestellt. Dieser lässt schon in den Mitgliedstaaten viel zu wünschen übrig, weil die Großtendenzen der Verwissenschaftlichung und Internationalisierung der Politik dem Parlamentarismus entgegenwirken.“

Mit anderen Worten: schon auf der einzelstaatlichen Ebene sind Parlamente in ihrem Wirken keineswegs ausschliesslich durch die (statistisch geglätteten) Meinungen und Interessen ihrer Wählerschaft bestimmt. Vielmehr werden sie – je höher die Staatsebene, auf der sie angesiedelt sind, desto mehr – von mächtigen Sonderinteressen beeinflusst, die sich oftmals mit Zwängen rechtfertigen, welche sich angeblich aus einer zunehmenden Verflechtung des Weltgeschehens und des Welthandels („Globalisierung“) ergeben und den Spielraum für politische Entscheidungen beträchtlich verengen („es gibt keine Alternative“). Hinzu kommt oftmals ein (per se nicht notwendig negativ zu bewertender) Mangel

an fachlicher Kompetenz der Mandatsträger oder an ihnen zur Verfügung stehenden eigenen Beratungskapazitäten. Dies führt dazu, dass die Vorbereitung wichtiger politischer Entscheidungen parlamentsfremden sogenannten „Think tanks“ und privaten Beratungsunternehmen überlassen wird („outsourcing“), deren Unabhängigkeit von durch Lobbyismus verstärkten Partikularinteressen – etwa „der Wirtschaft“ oder des Finanzsektors – nicht oder nur unzureichend garantiert ist. Oder, was möglicherweise ebenso fragwürdig ist, den Exekutivorganen des Staates.

Es ist also nicht von der Hand zu weisen, dass die inhaltliche Ausgestaltung des formalen Demokratie-Modells seinem Kern, der mittels Parlamenten (also den mehr oder weniger homomorphen Abbildern des Staatsvolkes) zu realisierenden Volkssouveränität, in vermutlich allen modernen Industrieländern allenfalls nur noch unzulänglich gerecht wird. Sie werden zu „Elitokratien“, in denen sich mächtige, keiner Wählerschaft verpflichtete Gruppen neben den Parlamenten (und Regierungen) etablieren und diese in ihren Entscheidungen massgeblich im Sinne der Interessen ihrer Klientel beeinflussen. Diese „Eliten“ sind unter anderem meist durch wie auch immer erworbenen grossen privaten Reichtum definiert. Man denke etwa an die Entwicklung in den USA und nicht nur dort, wo Demokratie – zumindest auf der föderalen Ebene - weitgehend Züge einer *Plutokratie* angenommen hat. Und in Deutschland scheint „die Politik“ zusätzlich vor einer „*Mercatokratie*“ zu kapitulieren, wenn eine Bundeskanzlerin das Bonmot von der „marktkonformen Demokratie“ prägt - 2011 ein Kandidat für das „*Unwort des Jahres*“¹.

Gewiss, diese Tendenzen der – wie Grimm es zurückhaltenderweise nennt – „*Verwissenschaftlichung und Internationalisierung der Politik*“ gibt es seit geraumer Zeit, und die parlamentarische Repräsentation des Volkes hat seit dem Beginn der Etablierung moderner Demokratien im achtzehnten Jahrhundert wohl immer die Funktion gehabt, den Prozess der Entscheidungsfindung in Gemeinwesen nicht nur so effizient wie möglich zu machen, sondern auch den jeweiligen „*Macht-Eliten*“ Gelegenheit zu geben, ihre Vorstellungen dabei weitgehend durchzusetzen. Allerdings ging die Entwicklung der neuzeitlichen Demokratien auch einher mit einer Kodifizierung von einklagbaren Bürgerrechten (im deutschen Grundgesetz z. B. die „*Grundrechte*“), der unter anderem die Idee der „*Gleichheit aller vor dem Gesetz*“ zugrunde lag. Die – in der Theorie – strikte Trennung der Recht sprechenden Gewalt (Judikative) von den beiden anderen Gewalten (Legislative und Exekutive) war notwendige Voraussetzung für Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, hohe Güter, die jedoch immer gefährdet waren und es zunehmend sind. Beispiele aus jüngerer Zeit sind etwa die

¹<https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/09/2011-09-01-merkel-coelho.html>

Erosion des Richtervorbehalts (*habeas corpus*) in den Vereinigten Staaten, und die zunehmende Überwachungs- und Ausspähtätigkeit diverser sogenannter Sicherheitsdienste.

Wenn – wie *en passant* oben bemerkt und im Weiteren begründet – bereits auf nationaler beziehungsweise einzelstaatlicher Ebene das Problem der Legitimität politischer Entscheidungen nicht so einfach zu lösen ist, wie es vordergründig den Anschein hat, um wieviel schwieriger wird es dann sein, wenn wir uns auf die Stufe eines Staatenbundes wie der EU begeben?

Zwar finden wir im Aufbau der EU Strukturen, die eine Art Gewaltenteilung darstellen: ein europäisches Parlament, die EU Kommission mit exekutiven Funktionen, und den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Wie Grimm insbesondere in [3] betont, waren jedoch und sind immer noch der Ministerrat und der Europäische Rat (der Regierungs- und Staatsschefs) die eigentlichen Legitimationsressourcen, auch bezogen auf die Existenz und Arbeitsweise der genannten EU Institutionen. Es sind die Regierungen und – qua Ratifizierung – die Parlamente der Mitgliedstaaten, die sich vertraglich auf die Errichtung, Einrichtung und Aufrechterhaltung des „EU Gebäudes“ geeinigt haben und sich somit als die eigentlichen Repräsentanten und Hüter der Interessen ihrer Staatsvölker innerhalb dieses Staatenbundes verstehen. Und es sind die einzelstaatlichen Regierungen und Parlamente, die Souveränitätsverzicht zustimmen müssen, zum Beispiel wenn es darum geht, grenzüberschreitende Angelegenheiten zu regeln, welche im Rahmen des Gemeinsamen Marktes die Kompetenz und Fähigkeiten eines einzelnen Staates übersteigen.

Souveränitätsverluste ergeben sich – und dies ist wohl einer der Hauptpunkte (wenn nicht der Hauptpunkt) der Grimm'schen Kritik an der derzeitigen Situation der EU – nicht nur aus politischen Entscheidungen, sondern vor allem auch aus der Rechtsprechung des EuGH, die Grimm für einige Entwicklungen zumindest als mitursächlich ansieht, welche gemeinhin mit dem Etikett „*neoliberal*“ bedacht werden. Dies betrifft insbesondere das Gebiet des Wettbewerbsrechts. Beispielsweise das „*in den Verträgen enthaltene Verbot staatlicher Beihilfen*“ ([2], p1048) und die vom EuGH veranlasste Anwendung dieser Vorschrift „*nicht nur auf privatwirtschaftliche Unternehmen, sondern auch auf öffentliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge*“; und weiter: „*die Gemeinwohlgründe, aus denen bestimmte Leistungen dem Markt entzogen waren, spielten dabei keine Rolle*“ (ibid). (Ein markantes Beispiel hierfür ist der vielfach zu beobachtende Rückbau der öffentlichen Renten- und Krankenversicherungssysteme in den Mitgliedsstaaten, der teilweise mit geradezu brachialen Methoden durchgesetzt wird. Weitere Beispiele findet man in den öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsinfrastrukturen und im genossenschaftlichen und kommunalen Finanzwesen.)

So schwach also die nationalstaatlichen Legitimationsquellen an sich schon sind (siehe oben), sie werden durch die EuGH Rechtsprechung, Grimm zufolge, noch weiter geschwächt oder gar vollends irrelevant. Dies nicht nur in Bezug auf europäische Politik sondern vor allem auch in Bezug auf Gestaltungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten selbst. Die Priorität der europäischen Verträge und des durch sie begründeten Sekundärrechts gebe sowohl den Verträgen als auch Teilen des Sekundärrechts *de facto* Verfassungsrang und den Gemeinschaftsinstitutionen „Kommission“ (Exekutive) und „Gerichtshof“ (Judikative) eine möglicherweise nicht mit dem Geist der Verträge zu vereinbarende Machtfülle. Die Europäische Union hat damit eine Knebelwirkung auf ihre Mitgliedstaaten, der nur schwer zu widerstehen ist. Denn, so Grimm, „*was in der Verfassung geregelt ist, ist der politischen Entscheidung entzogen. Es ist nicht mehr Thema, sondern Prämisse der Politik. Es kann auch durch den Wahlausgang nicht beeinflusst werden.*“ ([2], p1051) Und auch durch Volksabstimmungen nicht, wie es (wenn auch in einem anderen Sachzusammenhang) die Ereignisse in Griechenland im Jahr 2015 drastisch gezeigt haben. *Pacta sunt servanda*, so hiess es schon im *Imperium Romanum*.

Grimms oben zitierte Bemerkung, die mangelhafte „*Einbettung des Parlaments*“ betreffend, war im Übrigen auf das EU Parlament gemünzt. Ausser den schon für die nationalen Parlamente erkannten Schwächen kommt hier allerdings hinzu, dass das eigentlich für Parlamente bestimmende Charakteristikum, eine Vertretung des Volkes zu sein, allenfalls schwach ausgebildet ist. Dennoch ist das EU Parlament im Laufe der Zeit, wie Grimm in [3] betont, mit immer mehr Kompetenzen ausgestattet worden: von einem reinen Konsultativorgan in der ursprünglichen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bis hin zur Mitbestimmung bei der Abfassung von EU Gesetzen, gemäss dem Lissabon-Vertrag. Wurden in der alten EWG seine Mitglieder noch von den nationalen Parlamenten delegiert, so brachte die 1976 beschlossene und 1979 erstmals praktizierte Direktwahl einen deutlichen Legitimationsschub mit sich. Die Kernkompetenz eines Parlaments, nämlich Gesetzesinitiativen einzubringen, hat es jedoch bis heute nicht. Dieses Initiativrecht ist nach wie vor der Kommission vorbehalten. Und die Hauptrolle beim Erlass dieser Gesetze (*Verordnungen, Richtlinien*) spielt immer noch der EU Ministerrat.

Das Manko, keine echte Volksvertretung zu sein, ergibt sich für das EU Parlament aus der Tatsache, dass es so etwas wie ein „*europäisches Volk*“ eigentlich nicht gibt. Wie bereits argumentiert, ist der Begriff „*Volk*“ schon im einzelstaatlichen (nationalen) Rahmen durchaus problematisch. Dennoch gibt es im kollektiven Bewusstsein so etwas wie ein französisches Volk, ein dänisches Volk, ein deutsches Volk, und so weiter, aller Verschwommenheit des Begriffs „*Volk*“ zum Trotz. Und als Ergebnis der europäischen Geschichte hat sich eine weit-

gehende Korrespondenz zwischen Volk und Staat herausgebildet, zumindest teilweise verstärkt durch die in den jeweiligen Staatsgebieten vorherrschenden Mehrheitssprachen.

In gewisser Weise sind wir heute, was die öffentliche Wahrnehmung Europas betrifft, nicht viel weiter als in der zweiten Hälfte des 19ten Jahrhunderts. Eine „europäische Öffentlichkeit“, zum Beispiel im Sinne von medialer Aufmerksamkeit für über nationale Angelegenheiten hinausgehende Belange, gibt es allenfalls in Bereichen der Wirtschaft, in intellektuellen Zirkeln und im Kunst- und Wissenschaftsbetrieb (wobei insbesondere letztere ohnehin seit langem eine globale Reichweite haben). Und nur wenn es, wie etwa in krisenhaften Situationen, besonders hart hergeht auf europäischen Bühnen, werden diese thematisiert, und dann meist recht oberflächlich und oft mit erheblich negativen Untertönen bezogen auf Spieler, die nicht zur jeweils eigenen Mannschaft gehören.

Unter anderem dem Fehlen einer ausgeprägten, alle Sprachgrenzen überwindenden europäischen Öffentlichkeit ist offenbar auch das Fehlen einer wahrhaft europäischen *Parteienlandschaft* geschuldet: EU-weite politische Gruppierungen, die im Verein mit entsprechenden Medien einen auf genuine EU-Themen bezogenen Meinungs- und Willensbildungsprozess *im Volk* aufrecht erhalten könnten, gibt es bis dato nicht. Dieses Manko wird auch durch die im EU Parlamentsbetrieb vollzogene Bildung von *Fraktionen* nicht wettgemacht. Ob Initiativen wie DiEM25 des Ökonomen und kurzzeitigen früheren Finanzministers Griechenlands, Yanis Varoufakis, einen hilfreichen Ansatz darstellen, bleibt abzuwarten.

Dennoch, und obwohl er eine weitere Stärkung der Rolle des Parlaments auf der EU Bühne nicht für geeignet hält, das durch die Konstitutionalisierung der Verträge herbeigeführte Legitimationsdefizit zu verringern, sieht Grimm für das EU Parlament eine tragende Funktion „als Gegengewicht gegen die Dominanz nationaler Interessen im Rat und die Dominanz technokratischer Tendenzen in der Kommission“ ([3], p333). Ein vorsichtig optimistisches Urteil, immerhin. Vielleicht auch deshalb, weil das Parlament bei allen Einschränkungen doch eine gewisse Kontrollinstanz darstellt, der die Kommission rechenschaftspflichtig ist.

Dagegen wurde bereits vor der Einführung des Euro als Giralwährung Anfang 1999 ohne vertragliche Grundlage ein Gremium installiert, welches keinem Parlament, weder europäisch noch national, verantwortlich ist. Es handelt sich um die sogenannte *Eurogruppe*, deren offenbar legitimationsfreie Machtfülle seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 allmählich zu Tage trat, mit unterschiedlichen Einschätzungen in verschiedenen Mitgliedstaaten. (Die Vergeblichkeit jeglichen Widerstands gegenüber dieser Machtfülle seitens na-

tionaler Demokratien wurde oben am Beispiel der Griechenland-„Krise“ 2015 angedeutet.) Grimm erwähnt die Eurogruppe in keinem der hier zur Debatte stehenden Aufsätze. Der Lissabon-Vertrag widmet ihr zwei Artikel, die ausdrücklich darauf hinweisen, dass es sich um ein informelles Gremium handelt, dem die Finanzminister der Staaten der *Eurozone* angehören, und zu dessen Sitzungen bei Bedarf Vertreter der Europäischen Zentralbank (EZB) geladen werden. Bedenkt man, welche Bedeutung öffentlichen Finanz- und Etat-Fragen für das Wohl oder Wehe ganzer Bevölkerungen zukommt, so erscheint es in der Tat verwunderlich, dass solche Fragen in einem quasi demokratiefreien Raum abgehandelt werden. Tatsächlich haben Entscheidungen dieses Gremiums die Lebenswirklichkeit vieler Menschen in Europa durchaus negativ beeinflusst. Und es verwundert, dass Grimm im Zusammenhang mit dem Begriff „Akzeptanz“, davon keine Notiz zu nehmen scheint.

Akzeptanz – was, wer, was und wie?

Nun ist dieser Begriff allerdings vielschichtig, und es scheint daher gewagt, einen direkten Bezug herzustellen zwischen einem Defizit demokratischer Legitimation in einem politischen System einerseits und der breiten Akzeptanz politischer Entscheidungen innerhalb dieses Systems andererseits.

Diese Aussage beantwortet implizit und in Kurzfassung zwei Fragen: (1) Was soll akzeptiert werden? Antwort: politische Entscheidungen innerhalb eines politischen Systems. (2) Wer soll akzeptieren? Antwort: eine breite Mehrheit derer, die diese Entscheidungen betreffen. Doch mindestens zwei weitere Fragen kommen hinzu: (3) Was bedeutet eigentlich Akzeptanz, woran erkennt man sie? Und: (4) Wie entsteht, wie erreicht man Akzeptanz?

Die Postulierung eines direkten Bezugs zwischen demokratischer Legitimation und Akzeptanz geht davon aus, dass Entscheidungen, an denen die Betroffenen in geeigneter Weise, zum Beispiel über gewählte Repräsentanten, mitwirken können, von den Betroffenen leichter akzeptiert werden, als ohne deren Beteiligung. Es handelt sich ja schliesslich um Entscheidungen, die sie quasi selbst gefällt haben. Akzeptanz kann dann in verschiedener Weise umschrieben werden: Zufriedenheit, nicht *mehr* fordern, sich erfüllende Erwartungen, Hoffnungen, aber auch „in den selbst gepflückten sprichwörtlichen sauren Apfel beissen“, und Mehrheitsentscheidungen anerkennen. *Nicht-Akzeptanz* zeigt sich im Entstehen von Bewegungen, die das Ziel haben, die etablierte Ordnung grundlegend zu ändern oder - im Extremfall - zu zerstören und durch eine neue zu ersetzen. Es sind zunächst psychologische, massenpsychologische und soziale Dimensionen, in denen das Desideratum „Akzeptanz“ zu verorten ist.

Für die EU wie für alle übrigen politischen Gebilde bedeutet das genannte Postulat, dass diese umso akzeptabler würden, je demokratischer sie wären, wenn also die Legitimation ihrer Institutionen und Akteure letztlich auf die Menschen zurückginge, die von ihren Politiken betroffen sind, und wenn diese Menschen frei wären und die Möglichkeit hätten, eventuell notwendige oder mehrheitlich gewünschte Änderungen von Strukturen, Inhalten und Personalien der Politik zu bewirken. Diese Form der Selbstbestimmung des Volkes ist gewissermassen die Theorie, und wenn die politische Praxis dieser Theorie entspräche, so hätten wir womöglich eine Utopie erreicht.

Doch vermutlich kann es eine diese Theorie annähernd realisierende Praxis bestenfalls in kleinen, überschaubaren Gruppen geben. Demokratisch legitimierte Prozesse innerhalb von Millionengesellschaften in dem Sinne zu implementieren, dass damit die Bedürfnisse einer grossen Mehrheit befriedigt werden, ist dagegen, trivialerweise und wie auch im vorangegangenen Abschnitt dargelegt, eine Herkulesaufgabe. Man kann im Übrigen davon ausgehen, dass für die meisten Individuen in solchen Gesellschaften sich eine Beteiligung am politischen Prozess (wenn überhaupt) auf die punktuellen Wahlereignisse reduziert. Für die Meisten erscheinen daher die Ergebnisse dieses Prozesses auf weit von ihnen abgehobenen Willensakten zu beruhen. Insofern besteht hier für die Meisten kaum ein Unterschied zwischen einem Dasein als Untertan und einem als Bürger; kaum ein Unterschied zwischen ihrer Wahrnehmung *demokratischer* Legitimation und einer Legitimation von „*Gottes Gnaden*“.

Wenn nicht die Medien wären, im Wortsinne die Vermittler zwischen Welten: zum Beispiel den engen, persönlichen Welten der Meisten und den grossen weiten Welten der *politischen Klasse* (und anderer sogenannter *Eliten*) auf den verschiedenen Ebenen ihres Agierens (angefangen bei der Bürgerinitiative, über Parteien, Parlamente, Regierungen, bis hin zu „Europa“). Es sind die Medien, die sprichwörtliche *vierte Gewalt* in einem demokratischen Staat, die, abgeleitet von den Aktionen der politischen Klasse und oftmals im Verbund mit ihr, das Bild einer Wirklichkeit erzeugen, die über die Lebenswirklichkeit der Meisten hinausgeht und Bezüge zwischen dieser und dem übergeordneten Geschehen herstellen. Es sind die Medien - vor allem immer noch Fernsehen, Rundfunk, Presse aller Art, aber auch zunehmend Blogs im Internet und sogenannte *social networks* - , in denen Zustimmung oder Ablehnung in mannigfacher Form zum Ausdruck kommt. Offenbar sind sie es, die - ihrerseits nur durch das Grundrecht der Meinungs- und Pressefreiheit „legitimiert“ - die „Stimmung im Volk“ nicht nur (mehr oder weniger) repräsentieren, sondern auch und vor allem - nicht immer mit den lautersten Methoden - massgeblich beeinflussen.

Es sind die Macher und Mächtigen der medialen Öffentlichkeit, welche akzeptieren oder ablehnen, nicht die Völker, gleichgültig ob es um nationale oder

europäische Belange geht. (Sondierungen der Art des sogenannten *Eurobarometer*, scheinen dies zu belegen, spiegeln sie doch die mediale Präsenz bestimmter Themen wider.) Für *die Politik* besteht also das Problem nicht darin, die Zustimmung der Völker zu erlangen, sondern die der jeweiligen Meinungsmacher (oder, etwas vornehmer gesagt, der Meinungs-„eliten“).

Dies muss wohl gemeint sein, wenn Grimm mit Bezug auf den Vertrag von Maastricht 1992 und die Akzeptanz oder Ablehnung der EU, schreibt: „Zugleich wollte er (der Maastricht Vertrag) Europa auf eine »neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas« heben. Aus der EG wurde die EU, die Währungsunion wurde beschlossen. Wie sich zeigte, waren die Völker Europas darauf aber nicht vorbereitet. Die Zustimmung, auf die sich die Politik noch glaubte stützen zu können, war Zustimmung für eine Wirtschaftsgemeinschaft gewesen, die längst überschritten war.“ ([2], p1052).

Ob es an mangelhaften *Public Relations* (früher Propaganda genannt, noch früher *propaganda fide*) lag? Mit ziemlicher Sicherheit lag es auch an dem bereits festgestellten Fehlen einer genuin europäischen Öffentlichkeit als Diskussions- und meinungsbildendem Forum. Und vermutlich lag es, was die Öffentlichkeit betrifft, *nicht* an der ohnehin - Grimm zufolge - bereits längst stattgefundenen, aber kaum zur Kenntnis genommenen Konstitutionalisierung der Verträge. Es drängt sich allerdings der Verdacht auf, dass vielen der verantwortlichen Politiker selbst der „Boden zu heiss wurde“, den sie sich bereitet hatten, und ihnen - aus welchen Gründen und Motiven auch immer - die Überzeugungskraft fehlte, das Projekt Europa der breiten medialen Öffentlichkeit schmackhaft zu machen.

Die Ereignisse seitdem haben den Boden nicht abgekühlt, im Gegenteil. Es gab in vieler Hinsicht kein überzeugendes Spiel auf der europäischen Bühne. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die auf dieser Bühne auftretenden Spieler auch auf ihren nationalen Bühnen einen Text sprechen, der oft dem europäischen diametral entgegen steht. Es ist die Performanz der Akteure und nicht so sehr die legitimatorische Konsistenz des dem Spiel zugrundeliegenden Skripts, auf die Kritiker ihr Augenmerk richten. Wohlfeil Negatives darüber zu berichten, ist einträglicher als dem Spiel als Ganzem positive Seiten abzugewinnen und diese gebührend darzustellen. Dabei sind diese Seiten, wie auch Grimm hervorhebt, unübersehbar: „Es gibt eine Begründung für Europa, die hohe Plausibilität besitzt, weil die Vorteile, die eine Europäisierung verspricht, auf andere Weise nicht zu haben sind. Der Grund ist die wachsende Zahl grenzüberschreitender Probleme, deren Lösung von der Politik erwartet wird, aber im engen Rahmen der europäischen Nationalstaaten nicht mehr möglich ist. Zwischen dem Aktionsradius machtvoller, global wirkender privater Akteure und dem Aktionsradius der staatlichen Politik öffnet sich eine Kluft, die allein durch die Internationalisierung öffentlicher Gewalt geschlossen werden kann.“ ([2], p1053)

Allerdings, und hier trifft sich die Kritik „von Links“ an der EU mit Grimms Kritik an der (frühen) Rechtsprechung des EuGH, wird diese Internationalisierung (durch, mehr oder weniger stringent: EU, NAFTA, WTO, IMF, etc.) von genau jenem neoliberalen Zeitgeist geleitet, der die Macht jener *global wirkenden privaten Akteure* erst ermöglicht hat und immer weiter vergrößert. Und der diesen auch die Möglichkeit eröffnet, ihre Profitinteressen gegenüber den dem Gemeinwohl verpflichteten staatlichen Organen durchzusetzen – und das (wie man hört) vor Gerichten mit zweifelhafter Legitimation (Stichwort: TTIP). Grimm scheint diese Problematik zu erkennen, wenn er schreibt: „*Es geht bei der Vergemeinschaftung darum, die Macht transnationaler Akteure im Gemeinwohlinteresse Regeln zu unterwerfen, und das ist eine politische Aufgabe.*“ Und er schließt daraus: „*Die Rückbildung der EU zum Gemeinsamen Markt wäre also mit dem Legitimationsgrund nicht vereinbar.*“ ([2], p1054)

„Linke Kritik“ moniert unter anderem, und das wohl mit Recht, dass die von Grimm so bezeichnete *politische Aufgabe* nicht, oder allenfalls nur unzureichend angegangen wird. Inwieweit dies eine Folge der zweifellos bestehenden formalen Legitimationsdefizite ist, ist eine andere Frage. Zumindest aber ist zu fordern, dass die transnationalen Akteure bei der Herausbildung der ihre Macht einschränkenden Regeln weitgehend aussen vor bleiben, was, wie im vorigen Abschnitt bereits ausgeführt, wohl nicht oder nicht immer geschieht.

Während solche Kritik von Links am derzeitigen Zustand der EU als durchaus konstruktiv bezeichnet werden kann, tendieren „rechte“ Gegner dazu, das Bild durch und durch schwarz zu malen und mit diffusen Appellen an eine Art *Stammesinstinkt* einer *Re-Nationalisierung* das Wort zu reden. Einige von ihnen können mit Fug und Recht als *protofaschistisch* bezeichnet werden, indem sie versuchen, mit Hilfe von Sündenböcken Stimmung „im Volk“ zu machen und den „kleinen Leuten“ vorgaukeln, in sozialen Belangen auf ihrer Seite zu stehen, dabei aber in Wirklichkeit nur die Besitzstandswahrung der oberen Schichten der Bevölkerung im Auge haben und im Übrigen die neoliberalen sogenannten *Reformen* nicht nur *nicht* in Frage stellen, sondern sie sogar noch verschärfen wollen. Wie es nach einer Re-Nationalisierung vergemeinschafteter Politikfelder weiter gehen soll, erfährt man von ihnen nicht.

„*Was muss dann geschehen, um die Akzeptanz der EU zu erhöhen?*“, fragt Grimm. Und antwortet, weiter ausgehend von der Annahme eines direkten Zusammenhangs zwischen Legitimation und Akzeptanz: „*Wenn das Legitimationsproblem der EU darin besteht, dass sich ihre exekutiven und judikativen Instanzen vom Willen der sie tragenden Mitgliedstaaten stark verselbständigt haben und Entscheidungen von hohem politischen Gewicht in einem unpolitischen Modus fällen, dann muss dafür Sorge getragen werden, dass die Verselbständigung begrenzt wird und politische Entscheidungen in einem politischen Modus getroffen werden.*“ ([2], p1057)

Zweifellos, das Legitimationsproblem, wie von Grimm aufgezeigt, zu lösen, ist eminent wichtig. *Entscheidungen von hohem politischen Gewicht* müssen in einem *politischen Modus* gefällt werden. Doch worauf es letztlich ankommt ist, die *richtigen* Entscheidungen zu treffen, Entscheidungen, die der grossen Mehrheit der EU Bürger soziale Perspektiven öffnen und die nicht davon ausgehen, dass gutes Wirtschaften gleichbedeutend mit der Erhöhung des *Shareholder Value* ist. Für solche Entscheidungen ist der *politische Modus* vermutlich eine *notwendige*, sicher aber keine *hinreichende* Voraussetzung.

Es ist also zu bedenken, dass die Akzeptanz der EU durch die „EU Völker“ nicht so sehr von der Lösung des in seiner Komplexität und Subtilität von zirka 97% der letztlich betroffenen Menschen nicht oder kaum verstandenen Legitimationsproblems abhängt, sondern mehr noch zum Beispiel von greifbaren Erfolgen einer europäischen Sozial- und Solidarpolitik, die es allerdings nicht (oder fast nicht) gibt.

Solange den *Benachteiligten* (eine durchaus dynamische Grösse!) der EU Gesellschaften mit mehr oder weniger Berechtigung plausibel gemacht werden kann, dass ihre vermeintliche oder tatsächliche Benachteiligung etwas „mit Europa“ (oder „dem Euro“, oder „der EU Bürokratie“, etc.) zu tun hat, so lange wird es keine breite Akzeptanz von EU Kompetenzen durch die Völker (Gesellschaften, Massen) der EU geben. Und ebenso lange werden rechte Flötisten ein leichtes und zerstörerisches Spiel haben. *Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral.*

Potentiell noch destruktiver jedoch ist der Aufbau und die Dämonisierung eines *äusseren Feindes* als Integrations- und Akzeptanz-Katalysator gemäss dem Motto: „*Wer ein Feindbild hat, hält besser zusammen und hält Manches aus*“ (wie zu Zeiten des deutsch-französischen Krieges 1870-71, oder irgendeines Krieges). Vielleicht ist es (auch) der Versuch der EU, eine gemeinsame Aussen- und „Verteidigungs“-politik zu organisieren, der Grimms Urteil begründet, die EU sei „*über eine Wirtschaftsgemeinschaft längst hinaus gewachsen*“ ([2], p1057). Die diesen Versuch begleitende Rhetorik der EU Verantwortlichen lässt freilich nichts Gutes erwarten. Statt Feindbild und EU Armee – und unabhängig von der notwendigen Lösung des Legitimationsproblems - muss es vielmehr ein allgemein verständliches „*Wofür*“ (zB Prosperität statt Austerität) der Integration geben, dem ebenso allgemeine Zustimmung zuteil werden kann, und den erkennbaren Willen, dieses Ziel auch zu erreichen. Es wäre fatal, stattdessen Bedrohungen zu konstruieren, um mit diesen „das Volk“ für die weitere Abarbeitung einer neoliberalen Agenda gefügig zu machen.

Allerdings: in dem über eine Wirtschaftsgemeinschaft hinausgewachsenen Staatenbund fehlen offenbar entscheidende Instrumente und Verfahren, die ihn zu Sozial- und Solidargemeinschaften machen könnten. Solange diese nicht ge-

wollt oder für nicht machbar gehalten werden (was wohl mit der fehlenden *europäischen Öffentlichkeit* zu tun hat), sollte zumindest die Währungsunion aufgegeben werden (leider). Eine Rückkehr zur *Schlange* des einstigen europäischen Währungssystems (EWS) wäre denkbar.

Aber es sollten wirksame Massnahmen zur *Angleichung der Lebensverhältnisse* getroffen werden, die über den Glauben an einen ausgleichenden („Gleichgewicht“ erzeugenden) Markt hinausgehen, aber auch über die bestehenden, aus den Regional- und Strukturfonds finanzierten „Entwicklungsbeihilfen“.

Weiters müsste über gemeinschaftliche Massnahmen nachgedacht werden zur Eindämmung der wachsenden Ungleichheit innerhalb der EU Gesellschaften (bedingt u.a. durch den „*technischen Fortschritt*“ beziehungsweise die zunehmende Substitution von Arbeit durch Kapital), sicher einer der Gründe für eine mehr oder weniger klar wahrgenommene soziale Benachteiligung vieler ihrer Individuen. (Eine europäische Wirtschaftsverfassung mit Konstituierung neuer Eigentumsverhältnisse wäre hier wahrscheinlich ein fast utopisches Maximalziel.)

Natürlich kann man fragen, ob die EU überhaupt eine *Wirtschaftsgemeinschaft* ist, also eine Volkswirtschaft, die als Ganze erwirtschaftet, was sie „zum Leben braucht“. Und eine der möglichen Antworten ist „Jein“. Es handelt sich eher um eine *Gemeinschaft von Volkswirtschaften*. Es gibt in der EU – Eurostats Aggregaten und dem Gemeinsamen Markt zum Trotz - immer noch so viele *Wirtschaften* (bzw. Bruttosozialprodukte) wie es Mitglieder gibt, mit ebenso vielen *Input-Output* Relationen (Leistungs- /Zahlungsbilanzen) und entsprechender Konkurrenz auf Mitglieder-Ebene. (Wer wird Export-welt-europa-meister?)

Zwar gibt es ein *EU Wettbewerbsrecht, das staatliche Beihilfen an Unternehmen verbietet, falls diese marktverzerrende Wirkungen haben* ([2], p1048), doch hindert dieses Verbot offenbar nicht, durch nationalstaatliche, offenbar EU-konforme Gesetzgebung („Reformen“) nationalen Unternehmen bessere Exportchancen zu verschaffen: durch Steuervorteile, „Flexibilisierung“, Lohndumping, Niedriglohnssektor, Leiharbeit, Prekariat, Agenda 2010, etc., eine moderne Form des Merkantilismus. Dabei wäre es mehr als angebracht, wenn „*die Externalitäten nationaler Politik für die übrigen Mitgliedstaaten nur auf der übergeordneten europäischen Ebene bearbeitet würden*“ ([3], p. 335). Doch leider findet eine solche Bearbeitung bis dato nicht oder nur sehr verhalten statt. Man denke zum Beispiel an die Hinnahme der ständigen über das zulässige Mass hinausgehenden deutschen Exportüberschüsse.

Eine wirkliche *Wirtschaftsgemeinschaft* hätte ein Bruttosozialprodukt, und Konkurrenz fände überwiegend zwischen Unternehmen statt und allenfalls zwischen Regionen und Kommunen, nicht aber zwischen Einzelstaaten. Dann

aber wäre eine solche Gemeinschaft de facto ein (Bundes-)Staat mit zumindest einer für alle verbindlichen Wirtschafts- und Sozialordnung.

Wenn wir einen solchen Bundesstaat - aus welchen Gründen auch immer, zum Beispiel verfassungsrechtlichen - (wie Dieter Grimm, in [3], p334) *nicht* wollen, sollten wir dann nicht das Kind EU beim eigentlichen Namen nennen: Gemeinsamer Markt mit Zollunion, immer noch, aber nun mit partiell gemeinsamer Währung und allerlei aus „Mitgliedsbeiträgen“ finanzierten begleitenden Massnahmen?

Und sollten wir es nicht - zumindest vorläufig, aber auf unbestimmte Zeit - lieber dabei belassen, allerdings ohne eine gemeinsame Währung und das dadurch bedingte hohe Konfliktpotential? Und auch ohne die explizite Ambition der Verwirklichung einer „*immer engeren Union der Völker Europas*“ und einer wie immer gearteten Neuaufgabe einer europäischen „*Verteidigungsgemeinschaft*“. Und was die *Macht transnationaler Akteure* betrifft, so erfordert deren Zügelung *im Gemeinwohlinteresse* wohl längst global wirksame Strategien. Vielleicht ist es dafür schon zu spät. Doch lasst uns angesichts der zentrifugalen Kräfte in der Union retten, was zu retten ist.

Literatur

- [1] Grimm, Dieter: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie. C. H. Beck, München 2016, ISBN 978-3-406-68869-0.
- [2] Grimm, Dieter: Europa: Ja – aber welches?. Merkur 68 (787), 2014
- [3] Grimm, Dieter: Auf der Suche nach Akzeptanz - Über Legitimationsdefizite und Legitimationsressourcen der Europäischen Union. Leviathan, 43. Jg., 3/2015, S. 325 – 338