

Bürgernähe als Schlagwort

Am Wochenende vom 24. und 25. Oktober versammelten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union zu einem informellen Sondergipfel im österreichischen Pörschach. Von den ursprünglich gesteckten Zielen blieb im Endeffekt nicht viel übrig.

Die Initiative zum informellen Gipfel unter österreichischer Ratspräsidentschaft ging von Helmut Kohl und Jacques Chirac aus. Die beiden forderten im Juni, zum Abschluß der britischen Präsidentschaft, Europa müsse in Zukunft näher an den Bürger rücken, die Entscheidungsprozesse in der Union müßten insgesamt transparenter und für die Menschen besser vermittelbar werden, insbesondere durch das Prinzip der Subsidiarität. Der Begriff der Subsidiarität ist der vor allem von der katholischen Soziallehre herausgestellte Gedanke, daß Aufgaben, die von kleineren Einheiten zufriedenstellend bewältigt werden können, nicht an größere Einheiten delegiert werden sollen. Eng damit verbunden ist der Begriff der Bürgernähe.

Die EU sah bereits früh die Gefahr einer zunehmenden Entfremdung der Bürger vom „Europa der Technokraten«. Initiativen, ein «Europa der Bürger» zu verwirklichen, sollten die Gemeinschaft für die Menschen in den Mitgliedstaaten greifbarer und in ihrem Alltag erfahrbarer machen.

Bereits in den 70er Jahren unternahm die Gemeinschaft erste Versuche in diese Richtung. Die damals von der Kommission und vom belgischen Premierminister Tindemans ausgearbeiteten Vorschläge sahen zur Verbesserung der Bürgerrechte im wesentlichen die Ausweitung der Freizügigkeitsrechte zu einem allgemeinen Aufenthaltsrecht vor, die Abschaffung von Personenkontrollen an den Grenzen innerhalb der Gemeinschaft, die Einräumung des Wahlrechts der Gemeinschaftsbürger auf kommunaler Ebene sowie eine deutliche Anerkennung der Grund- und Freiheitsrechte im Europarecht. Es sollte allerdings nochmals fast 20 Jahre dauern, bis durch das Aushandeln des EU-Vertrags in Maastricht eine primärrechtliche Verankerung besonderer Rechte der EU-Bürger erreicht wer-

den konnte. Sowohl der Grundsatz der Subsidiarität als auch die Verpflichtung, daß alle Entscheidungen der EU möglichst bürgernah getroffen werden müssen, sind im EU-Vertrag enthalten (Art. A EUV sowie Art. B EUV).

Gegen den «zentralistischen Moloch»?

Immer wieder, jedoch scheinbar unkontrolliert und ohne Vorwarnung, wird die Diskussion um Subsidiarität und Bürgernähe neu entfacht. Vor allem in Vorwahlzeiten scheinen sich europäische Politiker gerne mit Kritik an dem «zentralistischen Moloch» EU profilieren zu wollen, und verlangen dementsprechend eine stärkere Rolle der Nationalstaaten. Daß es diesmal ausgerechnet der Paradeeuropäer Helmut Kohl war, der mit dem Thema hausieren ging, hatte wohl ebenfalls vor allem taktische Gründe, die mit dem Bundestagswahlkampf im Zusammenhang standen. Kohl war bis jetzt jeglicher nationaler Töne unverdächtig. Kompromißlos verteidigte er die Idee der europäischen Einigung, sowohl gegen die Euro-Muffel der SPD als auch gegen Euroskeptiker und «Europa der Vaterländer»-Nostalgiker aus der Schwesterpartei CSU. Doch die deutschen Wähler schickten Kohl in die Wüste, und beim Pörschacher Gipfel verzichtete der Pfälzer, obwohl offiziell noch Bundeskanzler, auf einen Abstecker.

Dabei ist die Forderung, nicht zu viele Kompetenzen an die EU abzugeben, unter Umständen sogar wieder Befugnisse von der EU-Ebene auf die nationalen oder regionalen Gebietskörperschaften zurückzuverlagern, kaum mit der Grundidee der EU vereinbar. Die die EU begründenden Verträge sahen nämlich die Übertragung von nationalen Kompetenzen auf eine höhere Ebene vor, so sollte der supranatio-

Die Forderung, Befugnisse von der EU-Ebene auf die nationalen oder regionalen Gebietskörperschaften zurückzuverlagern, ist kaum mit der Grundidee der EU vereinbar.

nale Charakter der Europäischen Gemeinschaften unterstrichen werden. Diese Supranationalität war gleichsam eines der Hauptmerkmale am Beginn der europäischen Integration. Nur die in Maastricht gegründete Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (zweite Säule) sowie im Bereich Justiz und Inneres (dritte Säule) ist wegen der nationalen Befindlichkeiten in diesen Bereichen intergouvernemental angelegt, das heißt, Beschlüsse kommen nur einstimmig zustande. Es sind aber gerade diese Bereiche, wo die Union ein eher klägliches Bild abgibt (man nehme nur die Reaktion der EU auf die verschiedenen Krisen in Jugoslawien und Irak als Beispiel). Längerfristig wird man um eine Übertragung der zweiten und dritten Säule in den intergouvernemental angelegten Bereich der ersten Säule nicht herumkommen, wenn Europa zu einem einflußreichen und glaubwürdigen Partner auf internationalem Parkett heranreifen will.

Freihandelszone oder Wertegemeinschaft

Wenn man also nun die Kompetenzen Brüssels in Frage stellt, untergräbt man praktisch die europäische Integration insgesamt. Gerade Kohl war immer der Meinung, die EU müßte mehr als das lange von Großbritannien verteidigte Modell einer Freihandelszone sein. Gedacht war sie vielmehr als Wertegemeinschaft, deren Integrationsprozeß ein dynamischer sein müsse. Mit der Infragestellung von Brüsseler Kompetenzen stellt Kohl seine während 16 Jahren betriebene Politik in Frage. Immerhin war Kohl auch schon 1986 (Einheitliche Europäische Akte), 1991 (Vertrag von Maastricht) sowie 1997 (Vertrag von Amsterdam) deutscher Bundeskanzler. Damals gaben alle Mitgliedstaaten einen Teil ihrer nationalen Souveränität ab, zum Beispiel durch ein Reduzieren der Entscheidungen, die nur mit Einstimmigkeit verabschiedet werden können, hin zu einem mehr an Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit. Daß die vor allem von Kohl angezettelte Diskussion auf ein gewachsenes Selbstbewußtsein Deutschlands zurückzuführen ist, wird unter anderem durch die Tatsache belegt, daß Kohls Nachfolger Gerhard Schröder bei seinem Kurzbesuch in Pörschach bereits deutlich vorsichtiger Töne in puncto Aufnahmebereitschaft von mittel- und osteuropäischen Reformländern in die EU von sich gab. Bisher war Deutschland einer der Hauptmotoren der Osterweiterung. Allgemein wird angenommen, daß Deutschland, neben

Österreich, am meisten von der Erweiterung profitieren wird, da es dadurch von der Peripherie in das Zentrum der Union rücken wird.

Viel dringlicher als die Subsidiarität müßte den Staats- und Regierungschefs das eklatante Demokratiedefizit am Herzen liegen. Die in einer Demokratie übliche Gewaltenteilung ist in der EU nur in Ansätzen verwirklicht. Die Exekutiv- und Legislativbefugnisse liegen größtenteils in den Händen der Kommission sowie des Ministerrats. Das Europäische Parlament (EP), das durch die Direktwahl immerhin das einzig wirklich demokratisch legitimierte Organ der EU darstellt, besitzt größtenteils nur Anhörungs- und Beratungsrechte. Die einem Parlament normalerweise zustehende Funktion der Legislative wird ihm bislang verwehrt. Wenn man das Schlagwort des «Europa der Bürger» wirklich ernst nehmen würde, müßte sich die EU prioritär in diesem Bereich um eine Demokratisierung bemühen. Doch daß die Regierungen am Schattendasein des EP nichts wesentliches ändern wollen, muß nicht erstauen, da so die überragende Vormachtstellung des Ministerrats im Rechtsetzungsprozeß der EU behauptet wird. Wer sägt schon gerne an seinem eigenen Ast. Durch dieses System können die Minister eine ganze Reihe von Rechtsakten vorbei an jeglicher demokratischer und parlamentarischer Kontrolle beschließen. Das EP selbst scheint sich allerdings auch eher auf die Absicherung ungerechtfertigter Privilegien beschränken zu wollen (siehe Diskussion um Reisekostenpauschale), als wirklich an einem Lobbying für mehr Einfluß in der EU interessiert zu sein. Das Ansehen des EP in der Bevölkerung ist dementsprechend.

Auch die Forderung des ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors, den Kommissionspräsidenten in Zukunft von den EU-Bürgern wählen zu lassen und damit der zentralen Stellung der Kommission in der EU zumindest eine gewisse demokratische Legitimation zu verschaffen, wird kaum von jemandem ernsthaft diskutiert. Solche faulen Kompromisse wie 1994 mit der Bestellung Jacques Santers wären dann kaum noch möglich.

Ein Vorsitz ohne Konzept

Auf dem Pörschacher Gipfel wurde am Ende über eine Menge Dinge geredet, nur nicht über das Thema, das man sich eigentlich vorgenommen hatte. Da der österreichische Kanzler Viktor Klima wohl auch keine so rechte Ahnung hatte, was denn nun in Pörschach zur Diskussion stehen sollte, absolvierte er in den Tagen

Das politische System der EU erlaubt es den nationalen Regierungen, eine ganze Reihe von Rechtsakten vorbei an jeglicher demokratischer und parlamentarischer Kontrolle zu beschließen.

