

Demokratie und EU-Krise: ein Dilemma?

Die aktuellen Herausforderungen für die EU könnten zum ersten Mal sogar ihren Weiterbestand in Frage stellen. Jetzt gilt es, zwei Fliegen mit einer Klappe zu nehmen: Durch kurzfristige Entscheidungen die Finanzmärkte zu beruhigen und langfristige Reformen auf Schiene zu bringen. Ersteres kann, wenngleich weitreichende Fragen wie gemeinsame Haftungen gefragt sind, nicht direktdemokratisch erfolgen.

Die Krise

Seit die 2007 von den USA ausgegangene Finanzmarktkrise 2009 auch die EU erreicht hat, sehen sich die EU-Politiker laufend gezwungen, im Eiltempo und im kleinsten Kreis Notmaßnahmen zu treffen. Diese Schritte sind teilweise nicht einmal in den EU-Verträgen als Gegenstand supranationaler Politik vorgesehen. Und wenn doch, ist es derzeit kaum möglich, die demokratische Einbeziehung der Parlamente auf EU- wie auf nationaler Ebene wie vorgesehen durchzuführen. Wie weit dürfen die Politiker nach demokratiepolitischen Kriterien überhaupt gehen, wann ist das Volk einzubeziehen?

Demokratie ist nicht Demokratie

Alle EU-Staaten verbinden repräsentative (über Volksvertreter) mit direktdemokratischen Elementen. Was von wem mit welcher Mehrheit entschieden wird, ist also auch in anerkannt demokratischen Systemen keineswegs alternativlos. Verfassungsfragen werden dabei im Gegensatz zu Routine-Entscheidungen höheren Zustimmungserfordernissen unterworfen.

So auch auf EU-Ebene, wo Vertragsreformen nicht nur der Zustimmung aller Regierungen, sondern auch der Ratifizierung aller Länder bedürfen. Das führt dort teils zwingend (Irland), teils per politischer Entscheidung zu Volksabstimmungen. In der EU-Tagespolitik ging man von der ursprünglichen Dominanz der Regierungsvertreter im Ministerrat hin zu weitgehender Mit-Entscheidung des Europäischen Parlaments. Mittlerweile kann sogar eine Bürgerinitiative aus mindestens einer Million BürgerInnen aus sieben Ländern die Kommission auffordern, einen Rechtsakt vorzuschlagen.

Die repräsentative und die direkte Demokratie stehen also in verschiedenen Mischungsverhältnissen nebeneinander, in den Mitgliedstaaten wie auf EU-Ebene. Mit gutem Grund:

Input-Legitimität versus Output-Legitimität

Mittel und Zweck können auch in der Politik nicht losgelöst betrachtet werden. Wissenschaftlich formuliert: Nicht nur Entscheidungsmodalitäten müssen in einer funktionierenden Demokratie Anerkennung durch das Volk finden (Input-Legitimität) sondern auch Ergebnisse (Output-Legitimität).

Ob Ergebnisse adäquat sind, hängt oft unmittelbar mit dem Faktor Zeit zusammen: Der Hochfrequenzhandel prägt heute globalisierte Finanzmärkte, die auch scheinbar „mächtige“ Akteure wie die deutsche Kanzlerin vor sich hertreiben. Die Lösung gesamteuropäischer Fragen etwa wegen anstehender Landtagswahlen hinauszuzögern (wie in Deutschland geschehen), kann extrem teuer kommen – für alle, die den Fehler der ungleichgewichtigen Wirtschafts- und Währungsunion gemeinsam begangen haben. Der IWF und sogar die USA warnen jetzt, dass es spätestens beim aktuellen EU-Gipfel ein überzeugendes Signal der EU braucht, hinter ihrer Währung und jedem Partnerland zu stehen. Dies überzeugt, weil inzwischen praktisch über Nacht durch verteuerte Kreditkosten für Regierungen und Gesellschaften untragbare Mehrkosten geschaffen werden können.

Angesichts dessen ist es nicht unbedingt illegitim, wenn auf Expertenebene unter Ausschluss direktdemokratischer Elemente kurzfristig Modelle entwickelt werden, um den Finanzkollaps von Banken und Staaten tunlichst zu verhindern.

Und die Demokratie?

Demokratierechtlich ist es vorzuziehen, wenn dabei die bestehenden repräsentativ-demokratischen Verfahren bestmöglich respektiert werden. Oft liegt das Entscheidende ohnehin weniger in Verschiebungen zwischen den Polen repräsentativ bzw. direkt-demokratisch, sondern vielmehr im Detail bestehender Praktiken: Zu denken ist an adäquate Arbeitsbedingungen für die Volksvertretungen angesichts übermächtiger Ressourcen auf Seiten der Regierungen. Oder die ausreichende Finanzierung der unentbehrlichen Gerichts- und sonstigen Kontrollsysteme. Verbesserungsbedarf gibt es vielerorts auch in der Qualität der durch die Regierungen weitergegebenen Informationen und im Diskurs mit den Parlamenten, Medien und Bürgern. Dabei ließe sich vieles schnell verbessern.

Die heute vieldiskutierten Volksabstimmungen bzw. EU-Vertragsreformen haben unvergleichlich längere Zeithorizonte und sind nur unter anspruchsvollen Voraussetzungen überhaupt fruchtbar. Wichtig sind sie trotzdem, im Sinn der demokratischer Mitspracherechte wie auch der kurzfristigen Krisenintervention: Bürger wie Märkte warten auf glaubhafte Zukunftsperspektiven der EU und werden sich nur so „beruhigen“ lassen.

Prof. Gerda Falkner ist Leiterin des Instituts für europäische Integrationsforschung der Universität Wien.

(Publiziert im Wirtschaftsmagazin "Format" (Nr. 26/2012, Seite 15).