

Gesine Schwan, Der Weg aus der Falle. Aus: FAZ vom 05.06.2020

Das EZB-Urteil zeigt: Die Demokratie lebt nicht vom Nationalstaat allein. Replik auf Dieter Grimm.

Der Weg aus der Falle

Von Gesine Schwan



In Deutschland daheim, in Europa zu Hause: An der Frage, ob ein nationales Gericht die EZB maßregeln kann, scheiden sich die Geister. dpa

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ankauf von Anleihen durch die Europäische Zentralbank hat ein lebhaftes Echo gefunden. Die Entscheidung des Zweiten Senats wirft grundlegende Fragen auf, und zwar nicht nur zur demokratischen Legitimation der Europäischen Union, sondern überhaupt zu den Möglichkeiten demokratischer Politik in Zeiten der Globalisierung. Das hat der frühere Verfassungsrichter Dieter Grimm hier am 18. Mai 2020 in einem Artikel gezeigt, der den Karlsruher Spruch in einen erhellenden historischen und systematischen Kontext stellt. Damit wird die weitreichende grundsätzliche Dimension des Urteils deutlich. Sich auf sie einzulassen und mit ihr auseinanderzusetzen ist auch aus politikwissenschaftlicher Sicht erforderlich.

Dieter Grimm hält das Urteil für „eine nach ernsthafter Prüfung rechtlich gebotene Entscheidung“. Diese dürfte demnach nicht aus Opportunitätsabwägungen unterbleiben, etwa weil sich polnische und ungarische Gegner der Rechtsstaatlichkeit durch sie ermutigt fühlen könnten, dem Europäischen Gerichtshof die Gefolgschaft zu verweigern. Andererseits hätte in Grimms Sicht das deutsche Verfassungsgericht auch andere Gelegenheiten nutzen können, „seine Vorbehalte womöglich überzeugender zur Geltung zu bringen“. Es ging also offenbar um etwas anderes oder um mehr als die konkret zur Verhandlung stehenden EZB-Ankäufe.

Das erklärt womöglich die seltsam zirkuläre und verwirrende Begründung für die harsche Kritik aus Karlsruhe am EuGH, die Formulierung, dessen Urteil, welches das Handeln der EZB gerechtfertigt hatte, sei „schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar“ beziehungsweise „willkürlich“. Diese Einschätzung begründet sich allem Anschein nach nicht aus dem konkreten Handeln der EZB in dem zu beurteilenden Fall der Ankäufe (mit den Nebenfolgen zum Beispiel für die deutschen Sparer), sondern daraus, dass nur ein so harsches Urteil die vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich in den Blick genommene Schlussfolgerung der Kompetenzüberschreitung, des Gangs „ultra vires“, rechtfertigen konnte. So erläuterte dies auch Richter Peter Michael Huber in seinem erklärenden Interview in dieser Zeitung (F.A.Z. vom 13. Mai).

Dieter Grimm deutet die scharfe Kritik so, dass das Bundesverfassungsgericht in europafreundlicher Absicht in seinem früheren Beschluss von 2010 die Hürden sehr hoch gelegt habe, die übersprungen werden müssen, um dem EuGH eine Entscheidung „ultra vires“ vorwerfen zu können. Karlsruhe habe sich damit „in einer selbstgestellten Falle gefangen“. Um zum Schluss des „ultra vires“ zu gelangen, musste das Bundesverfassungsgericht zehn Jahre später so hart formulieren. Daraus ist zu schließen, dass die harsche Kritik nicht aus der konkreten Entscheidung des EuGH selbst folgt, sondern aus einer Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts, die sich schon lange aufgebaut hatte: Der EuGH neige zu einer Überschreitung seiner Kompetenz, und man werde ihm irgendwann die Grenzen seiner Kompetenz zeigen müssen.

Diese schon länger vorgetragene grundsätzliche Kritik sollte offenbar nur an diesem Urteil aus Luxemburg exemplifiziert werden. Aus nichtjuristischer Sicht fragt man sich, ob eine solche Instrumentalisierung eines Einzelurteils statthaft ist. Hätten die selbstgesetzten hohen Hürden von 2010 nicht einfach zu dem Urteil führen müssen, dass Karlsruhe dem EuGH keine Ultra-vires-Entscheidung vorwerfen muss? Das jedenfalls würde die Logik nahelegen.

Dass es, salopp gesagt, um einen Schuss vor den Bug gehen sollte, wird auch daran deutlich, dass Huber und Grimm es als ein Leichtes für den EuGH darstellen, die Bedingung des Bundesverfassungsgerichts nachträglich zu erfüllen und so den Konflikt zu heilen. „Fallbezogen genügt eine wie immer übermittelte Erklärung der EZB, wieso ihr Programm des Ankaufs von Staatsanleihen den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips entspricht“ – so Dieter Grimm. Dies scheint auf den ersten Blick leicht, weil der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kein messerscharfes Kriterium bietet und dem darin steckenden Übermaßverbot deshalb leicht Genüge getan werden kann. Wenn das so ist, wirkt der zuvor erhobene schwere Vorwurf der Willkür allerdings nicht sehr plausibel oder „verhältnismäßig“.

Es sei denn, man verlangte von der EZB in Zukunft generell eine detaillierte Analyse der wirtschaftlichen Folgen ihrer Ankäufe – dann aber in allen europäischen Ländern, für die sie ja zuständig ist – und eine Begründung dafür, welche sie warum akzeptiert und welche nicht. Ist ein Mangel an Liquidität des italienischen Staates unproblematischer als niedrige Zinsen für deutsche Sparer? Damit würde man der EZB allerdings indirekt eine wirtschaftspolitische Entscheidung abverlangen, die sie mit ihrer Geldpolitik gerade nicht treffen darf. Deshalb stellen sich beim Verlangen des Bundesverfassungsgerichts umgekehrt für die EZB grundsätzliche Fragen oder gar Hürden. Bei alledem kann man sich freilich fragen, ob die saubere Trennung von Geld- und Wirtschaftspolitik, welche die Theorie des Ordoliberalismus verlangt, real überhaupt möglich ist. Darüber besteht durchaus Streit.

Die genaue Analyse der Begründungen des Verfassungsurteils spricht also dafür, dass dessen eigentliches Motiv viel tiefer liegt. In den Worten Grimms: „In vollem Umfang lässt sich die Karlsruher Sorge aber erst begreifen, wenn man sie im Licht der europäischen Demokratieproblematik betrachtet.“

Diese Problematik sieht Grimm darin, dass die EU keine eigene demokratische Legitimation aufweisen kann, sondern sie aus den sie konstituierenden Nationalstaaten herleiten muss. Auch das EU-Parlament biete nur eine „relativ dürftige“ Legitimation, weil es nicht über die Kompetenzen der nationalen Parlamente verfüge, weil nur nationale Parteien zur Europawahl anträten, die nach der Wahl aber keine Rolle mehr spielten. Dieser Mangel an demokratischer Legitimation der EU lässt sich nach Grimm auch durch institutionelle Reformen nicht „ausbessern“.

Damit steht die Europäische Union dauerhaft auf legitimatorisch und infolgedessen auch politisch wackeligen Beinen. Aber wie schlüssig und wie realistisch ist diese verfassungsjuristische Perspektive? Die Nationalstaaten sind ja derzeit gerade dabei, in der Wahrnehmung der Gesellschaften an demokratischer Legitimation dramatisch zu verlieren. Diese subjektive Legitimationsüberzeugung ist aber von der „objektiven“ rechtlichen Legitimation nicht einfach zu trennen, sondern für deren Lebendigkeit erforderlich.



Legitimation nicht zu beschränkt denken: Die Politikwissenschaftlerin Gesine Schwan war von 1999 bis 2008 Präsidentin der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). dpa

Der besagte Trend zeigt sich an abnehmender Wahlbeteiligung und an steigendem Protest, an der Schwierigkeit von Regierungsbildungen, am Anwachsen von rechtspopulistischen oder rechtsextremen Parteien. Er zeigt sich auch an Versuchen, die repräsentative Demokratie durch plebiszitäre Elemente oder Partizipationsformen zu reformieren. Vorschläge, Wahlen durch Losverfahren zu ersetzen oder zu ergänzen, um die politische Gleichheit aller Bürger gegen die Übermacht von Lobbyisten zu stärken, weisen vor dem Hintergrund zunehmender Ungleichheit auf das (auch für den Nationalstaat) demokratiethoretisch ungelöste Problem hin, wie die legitimen Partikularinteressen und ihre unterschiedlichen Durchsetzungspotentiale mit dem Gemeinwohl vereinbart werden können. Nicht von ungefähr erfreut sich dieser „altmodische“ Begriff aktuell wieder zunehmender Beliebtheit.

Und schließlich sind die Zweifel bei Bürgerinnen und Bürgern immer größer geworden, ob sich eine nationalstaatliche demokratische Politik noch gegen global agierende kapitalistische Akteure gestaltend durchsetzen kann. Denn der Legitimationsverlust der Nationalstaaten rührt nicht daher, dass plötzlich unfähige oder korrupte Politiker das Heft in der Hand halten. Im Zeitalter der Globalisierung wird die Problemlösungsfähigkeit der Nationalstaaten zweifelhaft. Strukturelle Gründe beschädigen, wie es politikwissenschaftlich heißt, die Output-Legitimation politischer Lösungen, im Unterschied zur Input-Legitimation durch Wahlen.

Die naheliegende Lösung, demokratische Politik über die Grenzen der Nationalstaaten hinaus durch Regierungskooperationen und Konferenzen zustande zu bringen, ist weitgehend gescheitert. Wir sehen das

an den Klimakonferenzen. Der Grund ist derselbe, warum der Rat der Europäischen Regierungschefs und der Ministerrat der EU so schwer vorankommen: Die Akteure gewinnen ihre Macht in nationalen Wahlen. Sie haben es deshalb schwer, für Politiken zu werben, die ihre nationale Wahlklientel nicht interessieren oder sogar stören – und sei es auch nur in den Darstellungen der nationalen Medien. Zugleich werden die transnationalen Probleme immer dringlicher. Aber die Ursachen und Zuständigkeiten für deren Nicht-Lösung auszumachen ist kaum noch möglich.

Wenn es also die versammelten Regierungen – auch in den Vereinten Nationen – nicht schaffen, globale Herausforderungen in Angriff zu nehmen, dann stellt sich die Frage, ob demokratische Politik überhaupt noch eine Zukunft hat. Wenn nicht, dann sieht es für die „unantastbare“ Würde aller Menschen, das Kernstück der liberalen Demokratie, schlecht aus.

Wollen wir diesen Wert, den wir jeden Tag proklamieren, aber politisch erhalten, dann müssen wir komplexere Formen demokratischer Politik suchen und verfolgen, und das hat Rückwirkungen auf deren Legitimation. Zu den notwendigen neuen Akteuren demokratischer Politik in der Globalisierung gehören Städte und Gemeinden, die sich zunehmend global vernetzen. Dazu gehören auch – siehe Kofi Annans „Global Compact“ – zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen, die zu freiwilligen Abmachungen beitragen, etwa über globale Lieferketten oder gegen Korruption. Das ist ein weites Feld. Aber so entsteht eine Architektur demokratischer Politik, die weit unübersichtlicher ist als eine Pyramide von Nationalstaaten. So wird auch die Legitimationsfrage weit komplexer als bei der schematischen Abfolge: Staatsvolk, Wahl, legitime demokratische Repräsentation, demokratische Politik.

Diese definiert sich dann nicht mehr einfach über Verfahren, sondern mehr und mehr über die durch sie realisierten Werte und Rechte, auf die wir uns in internationalen (also noch von Nationalstaaten legitimierten) Vereinbarungen wie den UN-Menschenrechten geeinigt haben. Zugleich folgt sie aber auch aus verzweigten Wahl-, Los- und Partizipationsverfahren auf kommunaler, regionaler, nationaler, kontinentaler und globaler Ebene. Daraus entsteht ein Geflecht verschiedener Input-Legitimationen. Sie sind im Entstehen begriffen, entwickeln sich weiter und bedürfen einer schrittweisen Zusammenführung, um sich wenigstens einer pragmatischen Kohärenz immer wieder anzunähern und nachhaltige globale Lösungen zu ermöglichen (Output-Legitimation).

Diese „unordentliche“ Vision einer „Global Governance“ ist wahrscheinlich für einen nationalen Verfassungsrechtler ein Graus. Aber die rigorose Klarheit nationalstaatlicher demokratischer Legitimation beruht auf einer Reduktion von Komplexität, die nicht aus Vertrauen herrührt wie bei Niklas Luhmann, sondern aus der Ausblendung von weiten Bereichen der Wirklichkeit. Die Herausforderungen der Gegenwart demokratisch, das heißt: wertorientiert, kooperativ und partizipatorisch, anzugehen ist keine leichte, aber unser aller Aufgabe. Politik ist eben keine Wissenschaft, sondern eine Kunst.

Damit haben wir noch keine befriedigende Antwort auf die Frage nach der demokratischen Legitimation der EU. Wahrscheinlich brauchen wir eine Patchwork-Legitimation aus europäischer, nationaler, regionaler und vor allem kommunaler Teilhabe der Bürger an den politischen Entscheidungen. Mit abgestuften (beratenden, mobilisierenden und kontrollierenden) Kompetenzen sollten sich auch Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen beteiligen. Verschiedene Handlungs- und Begründungslogiken werden hier zusammenkommen und nach Abwägung mit Gründen verlangen.

Demokratische Legitimation dauerhaft auf den Nationalstaat zu beschränken führt in eine Sackgasse. Wir müssen sie komplexer denken und gestalten. Sonst hat demokratische Politik in der Globalisierung keine Chance.