

Der Demokratie in Europa täte es gut, wenn Macht ausgelost würde

Die Krise des Finanzkapitalismus in Europa wird kaum zum Verschwinden der Europäischen Union von der Weltbühne und auch nicht zwangsläufig zum Scheitern der Gemeinschaftswährung Euro führen. Gleichwohl sollte diese Krise – und vor allem die Krise der Krisenbewältigung – Anlass genug sein, die Erörterung unterschiedlicher Zukunftsszenarien für die politische Ordnung Europas nicht mehr nur als phantasiaevolle Spekulation oder akademisches Glasperlenenspiel zu betrachten, sondern als Beitrag zur Lösung aktueller Probleme.

Schon heute stehen die Bürger Europas und ihre politischen Eliten an einem Scheideweg. Auf der einen Seite können sie den Entwicklungspfad einer verstärkten Aufspaltung der europäischen Institutionen betreten. Diese de facto bereits mit der Währungsunion begonnene und mit der aktuellen Nichterweiterung des Schengen-Raumes um Rumänien und Bulgarien fortgesetzte Entwicklung führte zu einem Europa der parallel existierenden politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Räume und einem komplexen Netz zwischenstaatlicher Verträge.

Ein solches Europa wäre sicherlich keine Rückkehr ins frühe 20. Jahrhundert der abgeschotteten Nationalstaaten. Es bedeutete auch nicht den viel beschworenen Untergang Europas, wie manche Verfechter der gegenwärtigen „Rettungspolitik“ die Öffentlichkeit glauben machen wollen (während sie gleichzeitig die europäische Idee in Geiselhaft nehmen, um die Krisenkosten auf die Masse der Steuern zahlenden Bürger abzuwälzen). Es erscheint jedoch kaum denkbar, dass die Option eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten mit einer Steigerung der demokratischen Qualität der europäischen Integration verknüpft werden kann.

Der alternative Pfad wird, jedenfalls offizieller Rhetorik zufolge, von der Mehrheit der deutschen Politiker bevorzugt. Von Merkel und Steinbrück bis Trittin lautet das Mantra: Europa benötigt nach den sichtbar gewordenen Fehlern in der Konstruktion der Währungsunion eine verstärkte ökonomische, soziale und politische Integration. Oder mit dem jüngsten Thesenpapier der nordrhein-westfälischen CDU: Die EU wird nur dann gerettet werden können, wenn die europäische Politik Gestaltungsmacht zurückgewinnt, weshalb Europa „struktureller, politischer und institutioneller Reformen bedarf“. Das liefe auf eine erneute Revision der erst 2009 in Lissabon reformierten Europäischen Verträge hinaus.

Auch hier lassen sich zwei Positionen unterscheiden. Die „Zentralisten“ betonen die Notwendigkeit effizienten politischen Handelns der EU. Zu den Verfechtern dieser Position gehören nicht nur EU-Kommissare und Währungshüter, die die Einführung eines starken Wirtschaftsdirektors fordern, sondern auch Politikwissenschaftler wie Herfried Münkler, der mit der Parole „Alle Macht dem Zentrum!“ im Gestus eines Neomachiavellisten für ein stark verkleinertes, schnell entscheidungsfähiges und von weltmachtbewussten Eliten regiertes Europa votiert.

Demgegenüber plädieren „Demokratisieren“ wie Jürgen Habermas dafür, im Zuge weiterer Integrationschritte die an die EU-Institutionen abzugeben nationalen Kompetenzen nicht lediglich zu verrechtlichen, sondern „demokratisch verrechtlicht“ zu gestalten. Diese Position legt besonderen Wert auf eine erhöhte demokratische Legitimation der Entscheidungen in einem reformierten politischen System der EU.

Viele Köche verderben die Union

Weder die Notwendigkeit effizienter Handlungsfähigkeit noch die Forderung nach einer stärkeren Demokratisierung der Europäischen Union kann vernachlässigt werden. Zu diesem Zweck bietet sich der Rückgriff auf ein Instrument an, das zunächst in der Antike und dann erneut in der Frühen Neuzeit zum allgemein anerkannten Kanon politischer Entscheidungsverfahren gehört hatte, dem seitdem aber

Wie man Europa zugleich vergrößert und verkleinert, seine Entscheidungsgremien effizient macht und besser legitimiert: durch den Zufall.

Von Hubertus Buchstein und Michael Hein

derzeitigen Regime der Zuständigkeitszerpflüchtung. Die alle fünf Jahre vorzunehmende Verteilung der fünfzehn Kommissionsplätze auf die (27 oder mehr) Mitgliedsstaaten sollte jedoch nicht ausgehandelt, sondern durch eine gewichtete Lotterie entschieden werden.

Mit diesem einfachen Verfahren würde allen Ländern Fairness garantiert. Als Kriterium für die Losgewichtung diene die Bevölkerungszahl der Staaten, wobei wir für die Berechnung der genauen Quoten vorschlagen, analog zum Europäischen Parlament das Prinzip der progressiven Proportionalität anzuwenden. Dieses durch den Lissabonner Vertrag zur Verkleinerung des Parlaments eingeführte Prinzip sieht eine

stellung des Kommissionspräsidenten und der Kommissare änderte sich hingegen nichts. Das Los soll diesen Prozess also nicht etwa entpolitisieren. Der einzige Unterschied zu heute bestünde darin, dass nicht alle EU-Staaten, sondern nur ein Teil von ihnen je ein (und nur ein) Kommissionsmitglied vorschlagen könnten.

Aufgrund der enormen Unterschiede der Losquoten wären zwar die großen Länder mit hoher Wahrscheinlichkeit in jeder Kommission vertreten. Demgegenüber hätten die kleinen Länder wohl nicht immer ein Mitglied in der Kommission, erhielten im positiven Fall jedoch ausschließlich einflussreiche Ämter, und müssten sich nicht mehr mit einzelnen

die jüngste Reform der europäischen Verträge sieht eine Verkleinerung der Kommission mittels eines strikt gleichberechtigten Rotationsverfahrens vor (wenn auch nur auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten). Doch diese Regelung wurde von den Staats- und Regierungschefs noch vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages ausgesetzt. Der große Vorteil der Auslosung bestünde mithin nicht allein darin, eine handlungsfähige Kommission zu schaffen, sondern auch darin, die europäische Politik von den unerziehbaren Verhandlungen um den Start eines Rotationsverfahrens zu entlasten, das aufgrund der Gleichbehandlung die großen Mitgliedsstaaten massiv benachteiligen würde.

Ein „House of Lots“ als EU-Oberhaus

Unser zweiter Vorschlag besteht in der Einführung einer gelosten Zweiten Kammer des Europäischen Parlaments. Mit einer solchen Einrichtung ließe sich das Demokratiedefizit der Europäischen Union wirksam reduzieren, denn ein solches „House of Lots“ trüge gleichzeitig zur Stärkung der Partizipation der Bürger als auch der deliberativen Qualität der politischen Entscheidungen der EU bei. Wie kann man sich diese europäische Loskammer konkret vorstellen? Sie sollte aus zweihundert Mitgliedern bestehen, die analog zu der (dann) Ersten Parlamentskammer nach dem Prinzip der progressiven Proportionalität die Bürger der EU-Mitgliedsstaaten repräsentieren. Die Abgeordneten würden für jeweils zweieinhalb Jahre im Rhythmus der alle fünf Jahre stattfindenden Wahlen zur Ersten Kammer ausgelost, wobei jeder Bürger zeitweilig höchstens einmal ein Mandat erhalten dürfte.

Die Teilnahme an der Lotterie sollte zu den obligatorischen Pflichten der EU-Bürger gehören. Im Sinne des Zieles einer statistischen Repräsentanz der Bevölkerung wären daher alle Wahlberechtigten zur Teilnahme an der Lotterie verpflichtet, die Gründe für die Ablehnung eines Mandats eng gefasst und die Abgeordnetentätigkeit finanziell und organisatorisch so attraktiv ausgestaltet, dass die denkbaren Benachteiligungen für die ausgelosten Bürger weitgehend ausgeräumt wären.

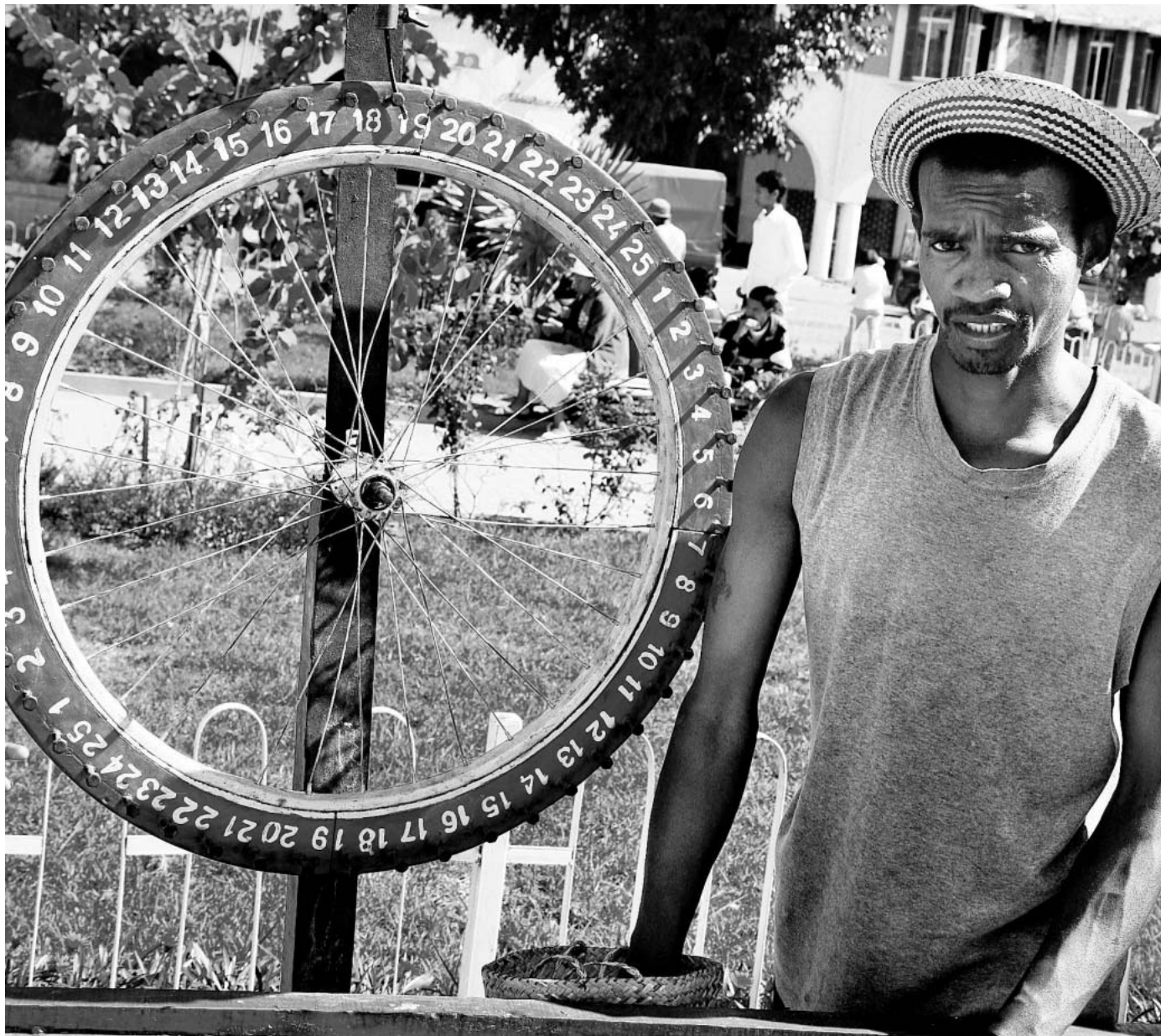
Die Zuständigkeiten einer solchen Loskammer sollten ausschließlich auf Legislative bezogen sein. Die Kontrolle des Rates, der Kommission und der anderen europäischen Institutionen verbliebe in der Kompetenz der Ersten Kammer. Für eine Entscheidung benötigte das „House of Lots“ jeweils eine Dreiviertelmehrheit aller Mitglieder. Für den Bereich der supranationalen Politikgestaltung schlagen wir folgende Zuständigkeiten vor:

Erstens sollte die Zweite Kammer in allen Gesetzgebungsfragen jederzeit Empfehlung für die Erste Kammer, die Kommission und den Rat der EU beschließen können.

Zweitens erhalte die Loskammer ein absolutes Vetorecht. Zwischen Beschluss und Erlass aller Legislative gälte eine vierzehntägige Frist, in der die Kammer den betroffenen Akt zur Begutachtung einzählen könnte. Daraufhin verlängerte sich diese Einspruchsfrist auf neunzig Tage, bis zu deren Ablauf die Loskammer den Rechtsakt ablehnen dürfte.

Drittens sollte man dem „House of Lots“ ein Initiativrecht zubilligen. Mache es davon Gebrauch, gälte für die anderen EU-Organe aufgrund der Annahme der hohen deliberativen und partizipativen Qualität des Vorschlags ein verkürztes Gesetzgebungsverfahren mit niedrigeren Mehrheitserfordernissen, in dem die Erste Parlamentskammer sowie der Rat der Union bereits mit absoluten Mehrheiten dem Vorschlag der Loskammer zustimmen könnten.

Die Ratio dieser drei Befugnisse liegt darin, vor allem den Rat gleichsam unter „deliberativen Entscheidungsdruck“ zu setzen. Dabei blieben jedoch die integrativen und stabilisierenden Vorteile qualifizierter Mehrheits- und Einstimmigkeitserfordernisse erhalten, denn die Loskammer könnte diese in der Ersten Kammer sowie im Rat ihrerseits nur mit einer Dreiviertelmehrheit aufheben.



Das Rad der Fortuna: Lotterieverkäufer auf Madagaskar

Foto Luna/Visum

zumeist der Beigeschmack des Skurrilen anhaftet: das Los. Mit dem gezielten, wohl-dosierten Einbau von Losverfahren in das Institutionengefüge der Europäischen Union, so unsere Überzeugung, ließen sich an zentralen Stellen sowohl die Effizienz als auch die demokratische Legitimität europäischer Politik erhöhen.

Beginnen wir mit dem Kriterium der Effizienzsteigerung. Wir schlagen vor, die EU-Kommission auf fünfzehn Mitglieder einschließlich des Kommissionspräsidenten zu verkleinern – so, wie es im Übrigen bereits der 2005 gescheiterte Verfassungsvertrag vorgesehen hatte. Die politische Ratio dieser Reduktion besteht darin, eine schlagkräftige und effiziente Kommission zu formieren. Die Kompetenzen ihrer Mitglieder hätten dann einen angemessenen Umfang und littlen nicht mehr unter dem

leichte Unterrepräsentation der großen Mitgliedsländer (um maximal 23 Prozent) und demgegenüber eine deutliche Überrepräsentation der kleinsten Mitglieder (um bis zu knapp 90 Prozent) vor. Damit wird erreicht, dass die kleinsten und kleinsten Mitgliedsstaaten eine nennenswerte bzw. überhaupt eine Beteiligung am Parlament erhalten, während das Gewicht der sechs größten Mitglieder leicht abgeschwächt wird.

Durch eine solcherart gewichtete Verlosung der fünfzehn Plätze in der Kommission erhielte jeder Staat alle fünf Jahre die Chance, maximal ein Kommissionsmitglied zu stellen. Bei der jeweils direkt nach den Europawahlen stattfindenden Lotterie würde in einer öffentlichen Zeremonie ausgelost, welche Länder in der neuen Legislaturperiode in der Kommission vertreten wären. Am sonstigen Modus der Be-

und für sich genommen eher unbedeutenden Zuständigkeiten wie der „Mehrsprachigkeit“ oder der „Digitalen Agenda“ zufriedengehen.

Alle fünf Jahre wären wieder alle Mitgliedsstaaten im Lostopf, gegebenenfalls mit der Bevölkerungsentwicklung angepassten Losquoten. Durch das Gesetz der großen Zahl würde sich dadurch auf lange Sicht in etwa eine Verteilung entsprechend der progressiven Proportionalitätsquoten ergeben – es würde also ein mit dem Europäischen Parlament vergleichbares Maß an Repräsentativität erreicht.

Zugleich wäre die vom Vertrag von Lissabon formulierte Anforderung für die Verkleinerung der Kommission erfüllt, „das demographische und geographische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedsstaaten“ zu berücksichtigen. Denn auch

Wochenendausflüge und Wallfahrten zu begehbaren Bücherschränken

Luther, Bach, Goethe waren hier: Eine Frankfurter Tagung über die Kultstätten der Bildungsreligion

Mit dem ersten Band von „Dichtung und Wahrheit“ setzte Goethe seinem Frankfurter Elternhaus 1811 ein literarisches Denkmal. 1795 hatte Catharina Elisabeth Goethe das Haus und die Sammlungen ihres verstorbenen Mannes veräußert. Das Mansardenzimmer, das Bettine von Arnim 1835 in ihrem Buch „Goethes Briefwechsel mit einem Kinde“ abgebildet und als Studierstube des Dichters bezeichnet hatte, wurde zum Gedenkraum. 1844 brachte man auf Betreiben Arthur Schopenhauers eine Marmorplatte über dem Eingang an: „In diesem Hause wurde Johann Wolfgang von Goethe am 28. August 1749 geboren.“ Das Freie Deutsche Hochstift erwarb das Anwesen 1863 als „Stiftsort“. Mit dem Erweiterungsbau von 1897, der den Bibliotheks- und Museumsbestand des Hochstifts aufnahm, wurde das Goethehaus von sachfremden Nutzungen befreit und in enger Anlehnung an „Dichtung und Wahrheit“ als bürgerliches Wohnhaus im Stil des achtzehnten Jahrhunderts eingerichtet.

Wer das Haus heute betritt, sollte eine Menge Vorwissen mitbringen. Die Lektüre der Autobiographie ist ein Schlüssel zum Museum. Die Einrichtung, die nur zum Teil aus Familienbesitz stammt, entspricht der 1926 abgeschlossenen Rekonstruktion. Das fast vollständig kriegszer-

störte Gebäude wurde nach 1947 detailgetreu wieder aufgebaut. Der aufmerksame Besucher, der sich in die Welt des jungen Goethe versetzen lassen will, stößt zwangsläufig auf Spuren des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts, die den Gedenkort erst zu dem machen, was er ist.

Der Typus der „weltlichen Personengedenkstätte“ ist eine Erfindung des bürgerlichen Zeitalters, die in die Gegenwart hineinragt. Neben dem Freien Deutschen Hochstift haben sich auch in Weimar und Marbach große Forschungseinrichtungen um den Kern eines Dichterhauses herum entwickelt. An ihre Seite treten die Memorialorte für Luther, Dürer, Mozart und Bach. Eine Tagung im Freien Deutschen Hochstift widmete sich jetzt der Bedeutung dieser Häuser für die Geschichte des Erinnerns im neunzehnten Jahrhundert und fragte nach ihrer Funktion für die Vermittlung kultureller Bildung heute. Wie weit tragen die historisch gewachsenen Kult- und Inszenierungsformen? Wie verhält sich die Aura zur Aufklärung, die Weihe zum Wissen? Hellmut Seemann, Präsident der Klassik Stiftung Weimar, überschlug provokativ „Nutzen und Nachteil des Dichterhauses für die Bildung“. Die Gastgeberin Anne Bohnenkamp-Renken brachte eine Lanze für die emotionalen Bedürfnisse der Besucher.

Die Vorgeschichte des Problems reicht zurück bis in die frühe Neuzeit, wie Christian Philippen von der Stiftung Lutherdenkstätten anhand der Eislebener Lutherhäuser zeigte. Im Sterbehause entstand im siebzehnten Jahrhundert ein regelrechter Reliquienkult um Luthers Bett und den Becher seines letzten Trunkes. Schon im sechzehnten Jahrhundert hatte der Magistrat Luthers Geburtshaus mit einer Gedenktafel markiert. Nach dem Stadtbrand von 1689 wurde es als öffentliche Memorialstätte wieder aufgebaut, der bewusst eine Armenschule angegliedert war. Die Häuser sind heute Wallfahrtsorte des internationalen Protestantismus und müssen zugleich die Interessen der Kulturtouristen befriedigen. Wichtiger als die materielle Authentizität der Gebäude ist die jahrhundertelange Tradition ihrer Verehrung. Schon David Friedrich Strauß stellt 1839 fest: Der „Cultus des Genius“ ist im Kern ein neuer Katholizismus.

Eine Voraussetzung für die Herausbildung von „Personengedenkstätten“ ist die Verlagerung des Rezeptionsinteresses vom Totengedenken zu den Lebens- und Arbeitsorten. Thomas Schauerer vom Nürnberger Dürerhaus illustrierte diesen Zusammenhang anhand der Dürer-Memoriale. 1680 erwarb Joachim von Sandrart Dürers Grab für die Nürnberger Akademie



Unsterblicher Meister: Johann Sebastian Bach mit Andachtsbank (1930)

Foto Bachhaus

und sorgte für dessen Schmuck mit einer Bronzeplatte. 1825 kaufte der Magistrat das Wohnhaus des Malers an, um es vor drohenden Veränderungen zu bewahren. Auch wenn das Gebäude erst 1871 als Museum zum Besucher warb, kann man seit der Dürer-Feier von 1828 von einer Gedenkstätte sprechen.

Paul Kahl (Universität Göttingen), Initiator der Tagung, erklärte die Schillerhäuser in Weimar, Leipzig-Gohlis und Marbach zu Paradigmen der Tagung, die er gegenüber Museum und Denkmal abgrenzte. Der förmlichen Gründung einer „Personengedenkstätte“ geht meist eine lange Verehrungsgeschichte voraus, die

Die beiden skizzierten Eingriffsmöglichkeiten des „House of Lots“ – nicht jedoch das Initiativrecht – sollten des Weiteren für diejenigen europäischen Politikbereiche eingeführt werden, in denen das Parlament bisher nicht oder nicht gleichberechtigt beteiligt ist und weitgehend intergouvernemental entschieden wird. Damit könnten diese einer demokratischen Kontrolle bisher weitgehend entzogenen Felder wie etwa die Außen- und Sicherheitspolitik oder die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen einer wirksamen demokratischen Aufsicht unterstellt werden.

Nicht zuletzt sollten alle zukünftigen Änderungen der Europäischen Verträge sowie der Beitritt neuer Mitgliedstaaten der Zustimmungspflicht der Loskammer unterliegen. Damit würden zum einen alle Entscheidungen über die Grundlagen der Europäischen Integration erstmals wirksam demokratisiert und könnten nicht mehr ohne öffentliche Debatten getroffen werden. Zum anderen wäre die Union gezwungen, zukünftige Beitritte nicht nur rhetorisch, sondern auch faktisch an die Erfüllung klar definierter Kriterien zu binden und die Beitrittsverfahren von Beginn an entsprechend durchzuführen.

Bei der Organisation des „House of Lots“ wären mehrere Aspekte zu beachten. Zunächst sollten die Themen in der Regel nicht vollständig im Plenum bearbeitet werden, sondern in Arbeitsgruppen von beratungsfreundlicher Größe von fünfzehn bis dreißig Abgeordneten debattiert und Entscheidungsvorlagen für das Plenum erarbeitet werden. Sodann sollte die Kammer über eine wissenschaftliche Abteilung verfügen – so groß und differenziert, dass die Abgeordneten sich jederzeit und unabhängig von Lobbyeinflüssen Zugang zu allen für relevant gehaltenen Informationen, Standpunkten, Werten und Interessen der jeweils betroffenen Bürger, Mitgliedsstaaten und Organisationen verschaffen könnten. Schließlich müsste die Kammer über eine ausreichend ausgestattete Petitionsabteilung verfügen, an die sich alle Bürger wenden könnten.

Die Finanzierung einer solchen Zweiten Parlamentskammer stellt im Übrigen kein Problem dar. Es böte sich an, die beiden Kammern einfach auf die bereits bestehenden Parliamentssitze in Brüssel und Straßburg aufzuteilen und damit zudem die Unsinnigkeit der „Parlamentskarawane“ zu beenden. Allein dies würde voraussichtlich den Großteil der Kosten der neuen Kammer finanzieren. Sinnvollerweise sollte dabei die eng in den europäischen Politikbetrieb eingebundene Erste Kammer in Brüssel verbleiben, während die Zweite Kammer örtlich getrennt in Straßburg anzusiedeln wäre.

Zur Präsentation dieser Vorschläge gehört die Ehrlichkeit einzuräumen, dass man sich über ihre Realisierbarkeit keine Illusionen macht. Um der Lotterie tatsächlich mehr Raum zu geben, wäre es jedoch auch verfehlt, einfach auf eine weitere Verschärfung der gegenwärtigen Krise zu setzen. Die Hoffnung, dass erst größte Not den Mut gebiert, unkonventionelle Wege zu gehen, hat in der Geschichte zu oft getrogen. Vielmehr werden Losverfahren wie in der vorgeschlagenen Art und Weise eine größere Rolle im institutionellen Gefüge der europäischen Politik wohl erst dann spielen können, wenn im Zuge eines gesellschaftlichen Mentalitätswandels Zufallspraktiken im politischen Bereich allgemein an Akzeptanz gewinnen.

Dass dies derzeit wohl noch nicht der Fall ist, hat zuletzt der „Berliner Schulstreit“ um die Verlosung von Schulplätzen eindringlich vor Augen geführt. Aber wäre nicht gerade eine schwere Krise, wie sie die europäische Politik derzeit durchlebt und in der ihre Fundamente zunehmend grundsätzlich in Frage gestellt scheinen, ein Anlass, auch ungewöhnliche Ideen nüchtern im Hinblick auf ihre möglichen Vor- und Nachteile hin abzuklopfen?

Die Autoren lehren Politikwissenschaft an der Universität Greifswald. Von Hubertus Buchstein erschienen zum Thema: Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU. Frankfurt/Main, 2009.

an einen Ort, nicht an eine Sammlung gebunden ist. Im Unterschied zum Denkmal ziehen Dichter- und Künstlerhäuser das Sammlungsgut magisch an und verleihen ihm im „geweihten“ Ambiente besondere Bedeutung.

Besonders lehrreich ist das Beispiel des Bachhauses in Eisenach. Die 1907 als Museum eröffnete Gedenkstätte trägt seit 1868 eine Bronzetafel: „Johann Sebastian Bach wurde am 21. März 1685 in diesem Hause geboren.“ Seit 1928 nimmt man an, dass der Komponist ein paar Straßen weiter das Licht der Welt erblickte. 1973 ließ die Direktorin des Bachhauses die Gedenktafel entfernen. Der amtierende Direktor Jörg Hansen machte im Jahre 2007, wie er in Frankfurt erzählte, diesen Akt „sozialistischer Wahrheitsliebe“ rückgängig. Gemäß der „kapitalistischen Dialektik“, auf die sich Hansen berief, erhält der Besucher erst im Museum Aufschluss über die Problematik, wird aber mit einer anspruchsvollen Ausstellung entschädigt.

Das Unbehagen angesichts der kunstreligiösen und nationalkulturellen Wurzeln der „weltlichen Personengedenkstätten“ war auf der Tagung greifbar. Doch es wird beim Unbehagen bleiben. Denn wenn der Begriff der „Gedenkstätte“ auch vorrangig die Opfer von Krieg und Diktatur meint: Das Bedürfnis nach Anbetung des Genius bleibt. CHRISTOPH SCHMÄLZLE