

HINTERGRUNDPAPIER "EU-SYSTEM"



Europaskeptische und populistische Frames zur Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) wird in europaskeptischen und populistischen Diskursen mit einer Reihe gängiger Sprachbilder und Attribute umschrieben: Dazu zählen u. a. die "gewaltige Brüsseler Bürokratie" und ihre "Regulierungswut", "unkontrollierte Behörden-Apparate" und ein "undemokratische[r], undurchsichtige[r] Machtapparat" oder sogar "EU-Sklaverei". Sie finden sich sowohl in der politischen Auseinandersetzung als auch in der massenmedialen Öffentlichkeit wieder und werden auf verschiedene Kontexte übertragen. So verstärkte sich in Deutschland mit Beginn der sogenannten "Eurokrise" und im Laufe der weiteren Krisenerscheinungen der Eindruck vom "Brüsseler Diktat" bzw. einer Fremdbestimmung durch "Brüssel", womit insbesondere die Europäische Kommission gemeint ist. Auch in der Migrations- und Asyldebatte ist die EU Zielscheibe gängiger und pauschalisierender Vorwürfe. Gerade Entscheidungen wie die europäischen Umverteilungs- und Neuansiedlungsmechanismen und Harmonisierungsinitiativen in der europäischen Migrations- und Asylpolitik im Jahre 2015 verstärkten den Eindruck vom nationalstaatlichen Souveränitäts- und Kontrollverlust, aber auch von fehlender Solidarität und politischer Ohnmacht. Der EU wie auch den Regierungen der Mitgliedstaaten werden in diesem Zusammenhang Inkompetenz, Konzeptlosigkeit und sogar Totalversagen, aber auch der Bruch deutscher und europäischer Gesetze vorgeworfen.⁶

Die EU wird von verschiedenen politischen Lagern in den EU-Mitgliedstaaten häufig als "Sündenbock" für politische Missstände und unpopuläre Maßnahmen instrumentalisiert, wodurch zusätzlich die Zuschreibung von Verantwortlichkeiten erschwert wird. Es verwundert dabei kaum, wenn in der öffentlichen Wahrnehmung ein schlechtes Image der Union und ihrer Institutionen entsteht, da solche Bilder, Deutungen und Wertungen bei den meisten Menschen negative Assoziationen und Gefühle hervorrufen. Dies geschieht v.a. durch sogenannte "Frames". Das sind gedankliche Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, die durch bestimmte Schlüsselwörter und Sprachbilder in der politischen und massenmedialen Kommunikation aktiviert werden.⁷ Dabei sind Frames höchst selektiv, d.h., sie heben einzelne Teilaspekte hervor und vernachlässigen andere, wodurch Realitäten bewusst verzerrt dargestellt und bestimmte Interpretationen und Wertungen zu einem Thema nahe gelegt werden. Dies zeigt sich u.a. darin, dass Quellen verschwiegen, Fakten verschleiert oder verdreht und Aussagen aus dem Kontext gerissen werden. An die Stelle von Tatsachen rücken Pauschalisierungen, Vorurteile, Halbwahrheiten oder Falschaussagen.

Dieser Beitrag zeigt auf, wie im populistischen Europaskeptizismus u.a. nationalstaatliche Bewertungsframes herangezogen werden, um damit bewusst ein verzerrtes Bild vom politischen System der EU zu zeichnen. Hierzu werden Beispiele für gängige europaskeptische Vorurteile und Sprachbilder in der deutschen Debatte analysiert und ihr populistischer Gehalt herausgearbeitet. Dabei liegt ein besonderer Fokus auf dem Vorwurf des demokratischen Defizits der EU, das über akademische Kreise hinaus die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit auf sich gezogen hat.⁸ Als ein zentrales Motiv hinter europapopulistischen Frames sticht dabei der Nationalstaat heraus, dessen Souveränität und Identität als besonderes Gut in ethnopopulistischen Parteiideologien vor Fremdeinflüssen wie der EU als Sinnbild für akute Globalisierungs- und Modernisierungsprobleme bewahrt werden soll. Denn an den Maßstäben, die der Nationalstaat setzt, wird häufig auch die Demokratiequalität der EU gemessen. Allerdings zeigt sich, dass nationalstaatlicheBewertungsmuster, die eine Übereinstimmung von "Nation" und politischem Gemeinwesen voraussetzen, für das Verständnis und Einordnung des komplexen rechtlich-institutionellen Mehrebenengebildes der EU weitgehend ungeeignet sind.

Diese und die folgenden Originalzitate stammen aus der projektinternen Sammlung und Auswertung von Aussagen politischer Parteien aus von ihnen veröffentlichten Pressemitteilungen, Wahl- und Parteiprogrammen. Siehe u.a. auch die Factsheets EU-System, Paul Hampel: EU nähert sich ihrem Verfallsdatum, 27:10.2016, abrufbar unter https://www.alternativefuer.de/hampel-eu-naehert-sich-ihremverfallsdatum/ (letzter Zugriff: 26.1.2017). Siehe hierzu ausführlicher Factsheet #2 EU-System: EU-Bürokratie.

² CSU: Europaplan Bayern 2014-2019, 10.5.2014, abrufbar unter: http://www.csu.de/programm/csu-europaplan-2014-2019/files/assets/basic-html/index.html#6-7 (letzter Zugriff: 26.1.2017). Siehe hierzu ausführlicher Factsheet #3 EU-System: EU-Regulierung.

³ lbid.

 $^{^4\, \}text{Die Welt online}: Wagenknecht, 28.6.2016, abrufbar unter:} \\$

https://www.welt.de/politik/deutschland/article156624985/Wagenknecht-fordert-Referenden-ueber-EU-Vertraege.html (letzter Zugriff: 27.2.2017). Siehe hierzu ausführlicher Factsheet #4 EU System: EU-Demokratie 1.

⁵ Pressemitteilung der AfD: AfD fordert Volksentscheid über den Verbleib Deutschlands in der EU, 24.6.2016, abrufbar unter http://afdthl.de/2016/06/24/afd-fordert-volksentscheid-ueber-den-verbleib-deutschlands-in-der-eu/ (letzter Zugriff: 19.12.2016). Siehe hierzu ausführlicherFactsheet #5 EU-System: Dexit.

⁶ Siehe hierzu ausführlicher Hintergrundpapier Migration.

Vgl. auch im Folgenden Elisabeth Wehling: Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht. Edition Medienpraxis 14, Halem Verlag, Köln 2016.; Vgl. Süddeutsche Zeitung (2016): Aktuell spielen alle Parteien der AfD in die Hände, Interview, erschienen am 17.02.2016. Online unter: http://www.sueddeutsche.de/kultur/sprache-in-der-fluechtlingsdebatte-das-wortfluechtling-richtet-schaden-an-1.2864820 (letzter Zugriff: 25.01.2017);Goffman, Erving (1974): Frame analysis: An essay on theorganizationofexperience, London;Gerhards, Jürgen / Offerhaus, Anke / Roose, Jochen (2009): Wer ist verantwortlich? Die Europäische Union, ihre Nationalstaaten und die massenmediale Attribution von Verantwortung für Erfolge und Misserfolge, http://www.polsoz.fuberlinde/soziologie/arbeitsbereiche/makrosoziologie/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber/dateien/PVS-SH42-Politische_Kommunikation_Gerhards-Offerhaus-Roose.pdf.

Plottka, Julian/Repasi René 2013: Die normative Grundlagen der EU, in: Jopp, Ma-thias/Tekin, Funda (Hrsg.): Der Wert Europas, Studie des Instituts für Europäische Politik, Berlin, S. 5 – 50.



1. Nationalstaatliche vs. europäische Frames zur EU

Für die Bewertung von Politik ist insbesondere ein Wahrnehmungsmuster zentral, an dem auch die europäische Integration bzw. die EU gemessen wird, nämlich das vom Nationalstaat. Kaum ein anderes neuzeitliches Konzept setzt derart die Parameter für politische Diskussionen wie das des Nationalstaats: Er verkörpert eine kollektive Einheit, die Nation, und ist zugleich deren Adressat für politische Probleme, gesellschaftliche Forderungen und Erwartungen. Darüber hinaus gibt er die Prämissen für die Ausgestaltung eines legitimen Staatsgebildes und Gesellschaft (mit gemeinsamer Sprache, Kultur und Identität) vor. Pas wird für die EU zum Problem, da sie dadurch als einzigartiges supranationales politisches System kaum eigene Aufmerksamkeit und Legitimität erfährt und ihr jegliche Abweichung von nationalstaatlichen Systemen als Defizit angelastet werden kann.¹⁰ Auch rüttelt gerade der supranationale Charakter der europäischen Integration an nationalstaatlichen Werten wie Souveränität und Identität. Der Reflex insbesondere des rechtspopulistischen Europaskeptizismus darauf ist der Rückzug in ein nationalstaatliches "heartland", eine "rückwärtsgewandte Utopie von einer romantisierten, unhistorischen, idealen Welt". In diesem Wahrnehmungsmuster wird die EU zur Bedrohung für den Nationalstaat stilisiert. Dabei wird sich gerade im populistischen Europaskeptizismus metaphorischer Charakterisierungen bedient, die die EU mit einem europäischen Super-Staat oder sogar mit einer Diktatur gleichsetzen. Ferner werden als populistische Frames auch Vorurteile und Feindbilder bemüht. Vorurteile sind Wahrnehmungsmuster, die nicht auf eigenen Erfahrungen beruhen, sondern von anderen übernommen werden und häufig nicht mit der Realität übereinstimmen. Sie transportieren stereotype Überzeugungen sowie negative Gefühle und Assoziationen. Auch Feindbilder basieren als soziale Deutungsmuster häufig auf einer Schwarz-Weiß-Sicht, wobei das negativ "Fremde' beziehungsweise 'andere' (zum Beispiel der Euro) dem positiv 'Bekannten' beziehungsweise 'eigenen' (zum Beispiel die D-Mark) gegenübergestellt wird.

Dem gegenüber steht ein anderer Frame von der EU als ein historisch einzigartiges politisches Gebilde und erstaunlich erfolgreiches Friedens- und Wirtschaftsprojekt von 28 Mitgliedstaaten mit ungefähr 500 Millionen UnionsbürgerInnen. Die EU ist mittlerweile weit mehr als nur ein gemeinsamer Binnenmarkt. Sie hat sich mehr und mehr zu einer politischen Union entwickelt, die als Garant für Frieden, Versöhnung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Stabilität auf einem Kontinent gilt, der über Jahrhunderte bis in die 1990er Jahre kriegerischer Gewalt ausgesetzt war. Es geht bei der Union darüber hinaus auch um Errungenschaften wie den vier Grundfreiheiten (freier Warenverkehr, Personen- und Dienstleistungsfreiheit sowie freier Kapital- und Zahlungsverkehr innerhalb der EU), woraus sich eine Vielzahl von Rechten und Freiheiten für alle UnionsbürgerInnen ableiten: u.a. ein EU-weiter Verbraucherschutz, Produktsicherheit, Reisefreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit, Umweltstandards sowie Sicherheit, Freiheit und Recht in einem europäischen Raum ohne Binnengrenzen. Dadurch haben sich das Leben, Arbeiten und Reisen im europäischen Ausland um ein Vielfaches vereinfacht und die Lebensstandards in vielen EU-Ländern erhöht.

2. Institutionelle Grundlagen der EU

Die EU gilt als weltweit einzigartige institutionelle Architektur. Historisch ist sie das Ergebnis einer anhaltenden ökonomischen und politischen Integration europäischer Länder seit dem Zweiten Weltkrieg, die geographisch eine Erweiterung von sechs auf 28 Mitgliedstaaten und funktional eine Vertiefung der Zusammenarbeit in immer mehr Bereichen bedeutet. Im Gegensatz zu vielen anderen politischen Verbänden sind die rechtlich-institutionellen Grundlagen der EU dabei immer wieder verändert worden und bleiben Gegenstand der Debatte. Diese Offenheit der finalité, des Endziels, ist eines der wesentlichen Spezifika des Prozesses der europäischen Integration.

Dieser Prozess begann in den 1950er Jahren mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl(EGKS), der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zwischen Italien, Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten. Nach zwei Weltkriegen, die Tod und Zerstörung über Europa gebracht hatten, waren Versöhnung und Wiederaufbau die wesentlichen Ziele europäischer Politik – die gemeinsame Aufsicht über kriegswichtige Rohstoffe in der EGKS und EURATOM sowie die gegenseitige Öffnung der Märkte in der EWG galten dabei als richtungsweisende Mittel. Somit wurden Frieden und Wirtschaftswachstum die bestimmenden Rechtfertigungsmuster europäischer Integration.¹² Schon früh formulierten Politiker wie Konrad Adenauer die Leitbilder einer föderal angelegten politischen Union und eines regelbasierten Binnenmarktes¹³ – in der Realität sollte die Integration aber ein langsamer und gradueller Prozess werden.

In den folgenden Jahrzehnten wurde insbesondere die Vertiefung des Binnenmarktes vorangetrieben, aber auch das Aufgabengebiet der europäischen Institutionen erweitert und die organisationale Struktur überarbeitet. Der EG-Fusionsvertrag von 1967 führte die Kommissionen und die Ministerräte der drei Gemeinschaften zusammen, die bereits vorher über eine gemeinsame parlamentarische Versammlung und einen gemeinsamen Gerichtshof verfügten. Darüber hinaus vergrößerte sich die Union: In den 1970er Jahren traten

[°]Siehe Beck, Ulrich (2005): Europäisierung - Soziologie für das 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 34-35, S. 3-11. und White, Jonathan (2010): Europe in the Political Imagination, in: Journal of Common Market Studies 48. Heft 4. S. 1015–1038., Beispiele aus der akademischen Debatte umfassen unter anderem: Grimm, Dieter (1995): Does Europe need a constitution? European Law Journal, 1, 282– 302.;Offe, Claus (2003): Is there or can there be a European society? In: Ines Katenhusen& Wolfram Lamping (Hrsg.): Demokratien in Europea.

¹⁰ Friese, Heidrun / Wagner, Peter (2002): Survey Article: The Nascent Political Philosophy of the European Polity, in: The Journal of Political Philosophy 10, Heft 3, S. 342-364.

Priester, Karin (2912): Wesensmerkmale des Populismus, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, APUZ 5-6/2012, abrufbar unter: http://www.bpb.de/apuz/75848/wesensmerkmale-des- $\underline{populismus?p=all\#footnodeid\ 13-13;} Vgl.\ Paul\ Taggart, PopulismandRepresentative\ Politics\ in\ Contemporary\ Europe, in:\ Journal\ of\ Political\ Ideologies, 9 (2004)\ 3,\ S.\ 274f.$

²Habermas, Jürgen (2001): Why Europe needs a Constitution, in: New Left Review 11, S. 5-26.

¹³ Große Hüttmann, Martin (2016): Leitbilder deutscher Europapolitik, in: Böttger, Katrin / Jopp, Mathias (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden, S. 31-44.



Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich, in den 1980er Jahren dann Griechenland, Portugal und Spanien bei (EU12). Das Schengen-Übereinkommen von 1985 leitete das Ende der innereuropäischen Grenzkontrollen, die Einheitliche Europäische Akte von 1986 die spätere Vollendung des europäischen Binnenmarktes und tiefgreifende institutionelle Reformen ein. Somit waren bereits Ende der 1980er Jahre die wesentlichen Grundpfeiler für die heutige, stark integrierte Union angelegt. Ein grundlegendes Neudenken der europäischen Zusammenarbeit wurde schließlich auch wegen des Zusammenbruchs des damaligen Ostblocks 1989/90 und der Demokratisierung Ost- und Mitteleuropas notwendig. Ein einschneidender Schritt war der Vertrag von Maastricht (1992): Er überführte die drei Gemeinschaften in die Europäische Union, schuf die Wirtschafts- und Währungsunion (inkl. der Einführung des Euros), vertiefte die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres sowie Außenpolitik und stärkte das Europäische Parlament ganz wesentlich. Institutionelle Reformen standen auch im Mittelpunkt der Verträge von Amsterdam (1997) und Nizza (2001) – u.a. verlagerten sie die Entscheidungsfindung von Konsens- auf Mehrheitsverfahren, um die EU angesichts der bevorstehenden Osterweiterung handlungsfähiger zu machen. Nachdem 1995 bereits Schweden, Finnland und Österreich beigetreten waren (EU15), wurde die Union zwischen 2004 und 2007 um die neuen Beitrittsländer aus Ost- und Mitteleuropa sowie dem Mittelmeer auf insgesamt 27 Mitgliedstaaten vergrößert; 2013 trat schließlich als vorläufig letzter Neuzugang Kroatien bei (EU28). Die letzte grundlegende institutionelle Reform wurde durch den Vertrag von Lissabon (2007) vollzogen, der – als Ersatz für den gescheiterten EU-Verfassungsvertrag von 2005 – neben der Abschaffung der Säulenstruktur insbesondere die Demokratisierung der EU vorantrieb.In allen Fällen waren die Reformverträge das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Vertretern der Mitgliedstaaten unter Konsultation zivilgesellschaftlicher Akteure. Die letztlich gültigen Verträge wurden von allen Mitgliedstaaten ratifiziert, d.h., sie wurden von deren Regierungen, Parlamenten oder auch direkt durch die BürgerInnen in Form von Referenden angenommen.

Das vorläufige Ergebnis der europäischen Integration ist die heutige Europäische Union, ein Gebilde sui generis mit einer ganz eigenen institutionellen Struktur, die zwischen demokratischem Staat und internationaler Organisation oszilliert. So basiert die EU auf einem verfassungsähnlichen Vertragswerk, dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Dieses "Primärrecht" bestimmt die Kompetenzen der EU, regelt die Verfahren zur Entscheidungsfindung sowie die Gewaltenteilung- und kontrolle auf europäischer Ebene und garantiert politische und ökonomische Rechte für alle UnionsbürgerInnen. Trotz dieser starken rechtlichen Grundierung der Union, die dem eines demokratischen und föderalen Landes wie Deutschland ähnelt, fehlt der EU die für Staaten übliche "Kompetenz-Kompetenz". Das ist die Befugnis, rechtliche Zuständigkeiten (bspw. zwischen verschiedenen Regierungsebenen) selbständig zu verändern. Wie bei klassischen internationalen Organisationen verbleibt die Kompetenz-Kompetenz bei den EU-Mitgliedstaaten, die gemeinsam darüber entscheiden, welche Politikbereiche sie der Verantwortung der Union übertragen. So ist die Außen- und Sicherheitspolitik, die als besonders sensibler Politikbereich gilt, in der EU stark intergouvermental angelegt, sodass die Mitgliedstaaten sich zwar miteinander abstimmen, im Wesentlichen aber eigenständig bleiben. Allein zuständig ist die EU dagegen vor allem für Wettbewerb, Währungspolitik und Handel (eigene Rechtspersönlichkeit) und besitzt darüber hinaus in Gebieten wie Agrar-, Verkehrs- oder Energiepolitik Rechtsetzungskompetenz. In diesen Bereichen kann sie also Rechtsakte erlassen und diese mit juristischen Mitteln zur Geltung bringen. Allerdings ist die EU zur Durchsetzung der Bestimmungen auf die Bürokratien und Staatsgewalten der Mitgliedstaaten angewiesen. Zwar verfügt die Union über einen eigenen Beamtenapparat und einen eigenen Gerichtshof, nicht aber über eigene polizeiliche oder gar militärische Kapazitäten. Neben dem Gewaltmonopol verbleibt bei den Mitgliedstaaten außerdem das Steuermonopol, da die Union selbst quasi keine eigenenSteuereinnahmen hatund stattdessen von den Mitgliedstaaten direkt finanziert wird.

Demnach hat der über 60-jährige Prozess der europäischen Integration unter den Leitbildern eines regelbasierten Binnenmarktes und einer föderativen politischen Union ein amorphes Gebilde hervorgebracht: Die Europäische Union vereint Merkmale eines demokratischen Staates (Rechtsetzungskompetenz, Gerichtsbarkeit, Rechtspersönlichkeit) mit Merkmalen einer internationalen Organisation (Intergouvernmentalismus, Prärogative der Mitgliedstaaten) und bleibt bis heute "work in progress".

3. Das System der EU in europaskeptischen und populistischen Diskursen

Die institutionelle und politische Ambivalenz lädt zu unterschiedlichen Deutungen der Europäischen Union ein – problematisch wird es aber, wenn dabei mit Auslassungen, Halbwahrheiten oder gar eindeutigen Falschbehauptungen gearbeitet wird. Das Projekt "TruLies - The Truth about Lies on Europe" hat sich der Sammlung und Analyse weicher bis harter europaskeptischer Aussagen deutscher politischer Akteure angenommen, um sie auf ihren Wahrheitsgehalt und populistische Instrumentalisierung zu untersuchen. Dabei wurden Äußerungen zu den Themen Migration/Asyl, Finanzen/Wirtschafts- und Währungsunion sowie schließlich zu institutionellen und demokratischen Grundlagen der EU analysiert. Während die ersten beiden Themenbereiche vor allem politisch-inhaltliche Aspekte behandeln, also bspw. konkrete politische (Richtungs-)Entscheidungen, richten sich letztere gegen das politische und institutionelle System der EU an sich. Bei der Analyse der Aussagen mit Bezug zum institutionellen System der EU zeigte sich, dass es sowohl politische Akteure gibt, die sich vornehmlich "weich" europaskeptisch äußern und das Projekt der europäischen Integration und die EU also nicht grundsätzlich infrage stellen, als auch solche, die "hart" europaskeptisch, also integrationsfeindlich gesinnt sind und mitunter die EU-Mitgliedschaft Deutschlands ablehnen.¹⁴

¹⁴Eine genauere Klärung der Begrifflichkeiten und Konzepte, mit denen im Projekt TruLies gearbeitet wurde, findet sich unter http://trulies-europe.de/?page_id=293



Europaskeptische und insbesondere populistische Aussagen zu System- und Demokratieaspekten der EU weisen vor allem zwei motivationale und strategisch-taktische Wahrnehmungs- bzw. Deutungsmuster aus einer nationalstaatlichen Perspektive auf. Zum einen werden die Freiwilligkeit sowie die bewusste und nach deutschem Recht legitime Entscheidung Deutschlands für die EU-Mitgliedschaft und die europäische Integration im Sinne eines Souveränitätstransfers häufig unterschlagen. Dementsprechende populistische Vergleiche der EU mit einer "Diktatur"¹⁵ und anderen Unrechtsregimen wie der ehemaligen Sowjetunion oder einem Zwangsverhältnis wie einer "Sklaverei"16 implizieren eine angebliche Unterdrückung, Unfreiheit und sogar Versklavung und Ausbeutung der Mitgliedstaaten bzw. der UnionsbürgerInnen durch die EU. Es sind aber nicht nur eindeutig falsche Darstellungen der EU, sondern auch völlig unangemessene Vergleiche, die mit einer Verharmlosung historischer und zeitgenössischer Unrechtsregime ("Diktatur") und international verbotener Verbrechen gegen die Menschlichkeit ("Sklaverei") einhergehen. Ferner vernachlässigen solche Sprachbilder, dass Deutschland nach dem 2. Weltkrieg erst durch die europäische Integration seine nationale Souveränität wiedererlangt hat (>Factsheet Dexit).Im Grundgesetz ist eine enge Einbindung Deutschlands in die europäische Gemeinschaft als Willen des Volkes (Präambel) sowie die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24 Abs.1 GG) festgeschrieben. Ferner wurde 1992 durch den sogenannten "Europa-Artikel" (Art. 23 GG) die Verwirklichung der europäischen Integration zum Staatsziel erklärt¹⁷, d.h., "die Bundesrepublik Deutschland (wirkt) bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist (...). "Nicht zuletzt wurde damit der Souveränitätstransfer auf EU-Ebene konkretisiert.

Zweitens wird die EU an Standards gemessen, die für den Nationalstaat sinnvoll scheinen, wenn nicht sogar höhere Maßstäbe an die EU als an die Nationalstaaten gestellt werden. So wird der EU in gängigen populistischen und europaskeptischen Vorwürfen zum Beispiel ein "gewaltiger Beamten-Apparat"18 zugeschrieben, obwohl sie angesichts ihrer Größe, Bevölkerungsstärke und von den Mitgliedstaaten übertragenen Aufgaben über weit weniger Mittel und Personal verfügt als einzelne Mitgliedstaaten wie Deutschland. Die Kommission sei u.a. regulierungswütig¹⁹, obwohl sie vielmehr als Flaschenhals zu verstehen ist, der Regulierungsvorschläge der Mitgliedstaaten, Wirtschaftsverbände oder anderen EU-Institutionen bündelt und filtert. Tendenziell sind die von der Kommission eingebrachten Gesetzesinitiativen in den letzten Jahren sogar stark zurückgegangen, was für Bundestag und Bundesregierung nicht gilt (→Factsheet Regulierungswut). Neben haltlosen Korruptionsvorwürfen, wie dass "in der gewaltigen Brüsseler Bürokratie (zu einem nicht unwesentlichen Teil) Gelder versicker(te)n" oder "(n)icht selten (...) direkt in dunklen Kanälen (verschwänden)"²⁰, wird die EU v.a. mit einem weiteren immer wiederkehrenden, populistisch instrumentalisierten Vorwurf des Demokratiedefizits diffamiert (siehe unten). Defizite oder Probleme, die im Falle des Nationalstaats akzeptiert oder spezifisch kritisiert werden, reichen im Falle der EU zur Fundamentalkritik und der Infragestellung ihres Existenzrechts. Der EU wird ihre Legitimität mithilfe nationalstaatlicher Bewertungsframes von Politik abgesprochen.

In beiden Fällen werden bewusst populistische Sprachbilder und Deutungsmuster lanciert, um zu polarisieren. Ein spezifisches Feindbild stellt v.a. die Kommission dar, die häufig mit "Brüssel" ("gewaltige(n) Brüsseler Bürokratie"/"Diktatur aus Brüssel") und demokratisch nicht legitimierten "Technokraten" gleichgesetzt wird. Mit Vorwürfen wie der "Brüsseler Regulierungswut" und "unkontrollierte(r) Behörden-Apparate"²¹, die "immer mehr Zuständigkeiten (beanspruchten), weit über das hinaus, was (...) in den Verträgen zugedacht"²² sei, und die Assoziationen mit kriminellen Machenschaften hervorrufen, wird das Bild einer korrupten, machthungrigen und außer Kontrolle geratenen EU und ihrer Institutionen generiert, in denen Gelder verschleudert oder in die eigene Tasche gesteckt würden. Sie verstärken den populistischen Gegensatz zwischen einem moralisch integren Volk, für das nur der/die PopulistIn allein die Vertretung in Anspruch nehmen kann ("Wir"), und bestehenden Formen politischer Repräsentation wie dem politischen Establishment ("die Anderen/die da oben"). Die EU und ihre Institutionen werden als Bedrohung der nationalstaatlichen Souveränität und als Antipole zum Nationalstaat stilisiert, obwohl die Mitgliedstaaten letztendlich die zentralen Instanzen der Entscheidungsfindung der EU sind.

¹⁵ Pressemitteilung der AfD: Poggenburg: Ein großer Deutscher ist gegangen, 1.4.2016, https://www.alternativefuer.de/poggenburgein-grosser-deutscher-ist-gegangen/ (letzter Zugriff: 1.3.2017). Siehe hierzu ausführlicher Factsheet #6 EU-System: EU-Demokratie 2

¹⁶ Pressemitteilung der AfD: AfD fordert Volksentscheid über den Verbleib Deutschlands in der EU, 24.6.2016, http://afdthl.de/2016/06/24/afd-fordert-volksentscheid-ueber-den-verbleib-deutschlandsin-der-eu/ (letzter Zugriff: 19.12.2016). Siehe hierzu ausführlicher Factsheet #5 EU-System: Dexit.

¹⁷Bundeszentrale für politische Bildung, Das Grundgesetz und die europäische Integration, 21.6.2010, abrufbar unter: <u>http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/grundgesetz-und</u> parlamentarischer-rat/39003/europaeische-integration(letzter Zugriff: 16.5.2017).

¹⁸ CSU: Europaplan Bayern 2014-2019, 10.5.2014, http://www.csu.de/programm/csu-europaplan-2014-2019/files/assets/basic-html/index.html#6-7 (letzter Zugriff: 26.1.2017). Siehe hierzu ausführlicher Factsheet #3 EU-System: EU-Regulierung.

²⁰ Paul Hampel: EU nähert sich ihrem Verfallsdatum, 27.10.2016, https://www.alternativefuer.de/hampel-eu-naehert-sich-ihremverfallsdatum/ (letzter Zugriff: 26.1.2017). Siehe hierzu ausführlicher Facts-

²¹ CSU: Europaplan Bayern 2014-2019, 10.5.2014, http://www.csude/programm/csu-europaplan-2014-2019/files/assets/basic-html/index.html#6-7 (letzter Zugriff: 26.1.2017). Siehe hierzu ausführlicher ${\sf Factsheet\,\#3\,EU\text{-}System:EU\text{-}Regulierung.}$

²² Pressemitteilung AfD, Bernd Lucke: AfD unterstützt EU-Reformvorschläge Camerons, 27.5.2015, https://www.alternativefuer.de/lucke-afd-unterstuetzt-eu-reformvorschlaege-camerons/ (letzter Zugriff: 2.11.2016). Siehe hierzu ausführlicher Factsheet #1 EU-System: Zuständigkeiten.



4. Zum demokratischen Defizit der EU

Der Vorwurf, die EU sei keine Demokratie, spielt in der europaskeptischen Argumentation eine besondere Rolle. Durch Gleichsetzungen wie die mit einer "Diktatur" oder einem "undemokratischen Machtapparat" werden ihr fundamentale Merkmale einer Demokratie wie u.a. Volkssouveränität, freie Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenkontrolle, Pluralismus sowie garantierte Menschenrechte aberkannt, obwohl das politische System der EU gerade auf diesen Prinzipien einer repräsentativen Demokratie aufbaut. Da die Demokratie sich in der Moderne zunehmend als einzig legitime Regierungsform erwiesen hat, wiegt die Anschuldigung, der EU fehle es an demokratischer Qualität, schwer: Ist die EU undemokratisch, verdient sie als Institution keine öffentliche Unterstützung, die für die demokratische Legitimation eines funktionsfähigen politischen Systems notwendig ist. Dabei können PopulistInnen und EuropaskeptikerInnen bei ihrem Vorwurf an jahrzehntealte wissenschaftliche und mediale Debatten über das "demokratische Defizit" der Union anschließen – ohne selbst ihre Kritik zu spezifizieren.

An der Demokratie auf EU-Ebene kann berechtigte Kritik geübt werden. Jedoch ist in der Wissenschaft dabei nicht von einem undemokratischen System der EU die Rede. Es wird allenfalls ein demokratisches Defizit diskutiert, das vom Populismus und Europaskeptizismus instrumentalisiert und in der Öffentlichkeit unlängst als wahr hingenommen wird. Das "Demokratiedefizit" der EU ist aber auch in der Wissenschaft umstritten: Denn die EU-Ebene weist ein besonderes Charakteristikum auf, wodurch UnionsbürgerInnen sogar doppelte Teilhaberechte an den Entscheidungen haben: die duale Legitimation.²³ Demnach werden Personen und Entscheidungen zum einen indirekt legitimiert durch die Mitwirkung nationaler Regierungen und Parlamente, die aus nationalen Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen hervorgehen, und zum anderen durch das von den UnionsbürgerInnen direkt gewählte Europäische Parlament. Zudem bietet die EU-Ebene weitere Teilhaberechte wie die Europäische Bürgerinitiative, die an direktdemokratische Verfahren angelehnt ist und für die es beispielsweise in Deutschland auf Bundesebene keine Entsprechung gibt. Einige BeobachterInnen sehen ein Defizit im institutionellen Design der EU, d.h. in den langen Delegationsketten, der Intransparenz politischer Verfahren oder einem zu schwachen Parlament und in der Abwesenheit einer klaren Unterscheidung von Regierung und Opposition.²⁴ Andere hingegen halten diese Beschaffenheit angesichts der Problemlösungsfähigkeit und Entscheidungseffizienz der EU und ihrer Natur als internationaler Organisation für angemessen.²⁵ Schließlich findet sich im politischen System der EU außerdem eine große Zahl von Vetospielern, um die kulturelle, politische und ökonomische Vielfalt in der EU-Politik berücksichtigen zu können. Auch darin wird ein weiterer demokratischer Wert gesehen, obwohl dies die Problemlösungsfähigkeit und Entscheidungseffizienz eines politischen Systems erschwert.26

Letztendlich ist die institutionelle Architektur der EU von den Inhabern der Kompetenz-Kompetenz abhängig, d.h., die Mitgliedstaaten könnten durch Reformen ein etwaiges demokratisches Defizit beheben. Dies ist im Laufe des Integrationsprozesses bereits mehrmals durch EU-Reformen geschehen. Beispielhaft hierfür ist die Entwicklung des Europäischen Parlaments, das zuletzt durch den Vertrag von Lissabon 2009 in seiner Rolle erneut gestärkt wurde.²⁷ Die europäische Integration ist bis heute ein "work in progress" und hat noch lange keine Finalität erreicht. Die EU ist demnach kein statisches Gebilde, sondern entwickelt sich als Konstrukt "sui generis" stetig weiter. Als politisches System ist sie dadurch in ihrer demokratischen Qualität allein an Prämissen, welche aus der Spezifität nationalstaatlicher Demokratien erwachsen, nicht zu messen. Eine europaskeptische Sichtweise, in der nur der Nationalstaat als legitimer "Container" demokratischer Ordnung akzeptiert wird, verkennt die demokratischen Errungenschaften der EU – insbesondere die duale Legitimation und die gewonnen Handlungsfähigkeiten der Nationalstaaten angesichts der globalen Verflechtungen in verschiedensten politischen wie gesellschaftlichen Bereichen.

5. Gesamteuropäischer Frame als Alternative zu nationalstaatlichen Deutungsmustern

Der Vorwurf, dass die EU keine vollwertige Demokratie sei, kann folglich als ein Vorwurf des "Nationalstaatsdefizits" interpretiert werden. Was die demokratische Legitimation der Entscheidungsfindung angeht, steht die EU einer föderal angelegten Demokratie nur wenig nach, weicht davon als politisches System sui generis aber ab. Als trans-/supranationale politische Gemeinschaft räumt die EU den UnionsbürgerInnen sogar zusätzliche demokratische Teilhaberechte ein, da sie echte Mitbestimmung dort ermöglicht, wo sonst undurchsichtige Verhandlungen die Regel sind: in der internationalen Politik. Auch ist die Wahrnehmung der EU als Demokratie von den europäischen Bevölkerungen nicht so abwegig, wie es in populistischen und europaskeptischen Diskursen suggeriert wird: Eine deutliche Mehrheit der EU-BürgerInnen bezeichnet die Union als demokratisch. Nicht wenige sind mit der Demokratie auf EU-Ebene sogar zufriedener als mit der Demokratie auf der jeweiligen nationalstaatlichen Ebene (-> Factsheet Demokratie 1). Auch heute trägt die Mehrheit der Deutschen das europäische Projekt: Im Anschluss an die Brexit-Entscheidung im Juni 2016 in Großbritannien sprachen

²³ Siehe ausführlicher Plottka, Julian/Repasi René 2013: Die normative Grundlagen der EU, in: Jopp, Mathias/Tekin, Funda (Hrsg.): Der Wert Europas, Studie des Instituts für Europäische Politik, Berlin, S. 5 – 50

²⁴Follesdal, Andreas / Hix, Simon (2006): Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, in: Journal of Common Market Studies 44, Heft 3, S. 533–562...

²⁵ Majone, Giandomenico (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, in: European Law Journal 4, Heft 1, S. 5–28; Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': $Reassessing \ Legitimacy in the \ European \ Union, in: Journal of Common \ Market \ Studies \ 40, Heft \ 4, S. 603-624.$

²⁶ Plottka, Julian/Repasi René 2013: Die normative Grundlagen der EU, in: Jopp, Ma-thias/Tekin, Funda (Hrsg.): Der Wert Europas, Studie des Instituts für Europäische Politik, Berlin, S. 21

²⁷Plottka/Repasi2013: Die normative Grundlagen der EU, in: Jopp, Mathias/Tekin, Funda (Hrsg.): Der Wert Europas, Studie des Instituts für Europäische Politik, Berlin, S. 5 – 50.



sich 78 Prozent der befragten Deutschen für den Verbleib Deutschlands in der EU aus (→Factsheet DEXIT). 68 Prozent der Deutschen verstehen sich laut aktuellem Eurobarometer (Herbst 2016) als europäische BürgerInnen.28 Folglich verfälscht der nationalstaatliche Frame in populistischen Generalsierungen wie "Ich weiß, auch das deutsche Volk will mehrheitlich raus aus der EU-Sklaverei" (Björn Höcke, AfD-Fraktionschef in Thüringen, nach dem Brexit-Votum der BritInnen vom 23. Juni 2016),²⁹ den Blick auf die Qualität der EU-Demokratie. Solche Aussagen sind damit nicht nur nachweislich falsch und empirisch widerlegbar; sie zeugen auch von einem antielitären Alleinvertretungsanspruch populistischer Akteure, die ihre eigene Ablehnung der EU als den einzig wahren Volkswillen postulieren. Denn aus einer rein nationalstaatlichen Perspektive sind die Entscheidungen auf EU-Ebene oder sogar die europäische Integration an sich leicht als illegitimer Eingriff oder Bedrohung der nationalstaatlichen Souveränität und Identität darzustellen.

Wenn man also dem populistischen Europaskeptizismus begegnen will, ist es entscheidend, bei der Bewertung der EU in ihrer Performanz und Demokratiegualität eine rein nationalstaatliche Perspektive zu verlassen und dem nationalistischen Frame eine gesamteuropäische Alternative gegenüberzustellen. D.h. auch, dass die Vorstellung von allein nationalstaatlich organisierten Gesellschaften und Politik hinterfragt werden muss. Denn die EU ist nicht als Gegenstück zu vielen nationalen Gesellschaften, Identitäten und Staaten zu begreifen ("Entweder-oder"), sondern als ein "Sowohl-als-auch"30. Es ist daher besonders wichtig, ein Verständnis zu schärfen, das Deutschland sowohl als Nationalstaat als auch als Teil eines europäischen Gemeinwesens und die deutschen BürgerInnen zudem als Teil einer europäischen Bürgerschaft und Gesellschaft begreift. Schließlich sind die Unionsbürgerschaft und die davon abgeleiteten Freiheiten und Rechte eine der größten Errungenschaften des europäischen Integrationsprozesses.

²⁸ Eurobarometer 85.2, Abfrage der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Eurobarometer: Europäische Kommission: Öffentliche Meinung, $\underline{\text{http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index\#p=1\&instruments=STANDARD (letzter Zugriff: \underline{\text{http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index\#p=1&instruments=STANDARD (letzter Zugriff: \underline{\text{http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index\#p=1&instruments=STANDARD (letzter Zugriff: \underline{\text{http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD (letzter Zugriff: \underline{\text{http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index.europa.eu$ 24.2.2017).

²⁹ Pressemitteilung AfD, AfD fordert Volksentscheid über den Verbleib Deutschlands in der EU, 24.6.2016, abrufbar unter: http://afd-thl.de/2016/06/24/afd-fordert-volksentscheid-ueber-den-verbleibdeutschlands-in-der-eu/ (letzter Zugriff: 16.5.2017).

³⁰ Siehe dazu auch Ulrich Beck: Europäisierung – Soziologie für das 21. Jahrhundert, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte 2005.



Das Hintergrundpaper ist Teil des Themenpakets "System" im Projekt TruLies - The Truth about Lies on Europe. Dem Themenpaket sind die folgenden "Factsheets" zugehörig:

- > Nr. 1 "Zuständigkeiten"
- Nr. 2 "EU-Bürokratie"
- > Nr. 3 "EU-Regulierung"
- > Nr. 4 "EU-Demokratie 1"
- ➤ Nr. 5 "Dexit"
- > Nr. 6 "EU-Demokratie 2"

AutorInnen des Hintergrundpapiers sind Julia Klein, wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Institut für Europäische Politik (IEP) und Erik Brandes, Forschungsassistent bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Die AutorInnen danken Johannes Kohls für die vielfältige Zuarbeit.

TruLiesEurope ist ein Projekt, das populistische und europaskeptische Aussagen dekonstruiert und auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft. Weitere Informationen zum Projekt sowie aktuelle Blogbeiträge und Kontaktmöglichkeiten für Seminare, Vorträge, Gastbeiträge etc. unter www.trulies-europe.de oder per Mail info@trulies-europe.de.

TruLies Europe ist ein Gemeinschaftsprojekt von:

MERCATOR

Gefördert von:

