



Europa zwischen Einheit und Zwietracht

*Die Europäische Union steht vor einem Scherbenhaufen: Mit dem Nein in ihren nationalen Referenden setzten Niederländer und Franzosen im Mai und Juni der Hoffnung auf eine rasche Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa ein Ende. Und wenige Tage später konnten sich Staats- und Regierungschefs nicht auf die Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2013 einigen. **ARMIN SCHÄFER** sieht die Ursachen dieser europäischen Krise in Unzulänglichkeiten des politischen Systems der EU, die eine vertiefte Integration behindern.*

Der Schock über die herben Abstimmungsniederlagen in zwei Gründungsstaaten der Europäischen Union saß tief – und traf die Befürworter des Verfassungsvertrags umso härter, als dieser vermeintlich die Punkte der Kritiker aufgenommen und das „Soziale“ an der Marktwirtschaft betont hatte. Da die Wähler die Vorzüge des vom Konvent mühsam ausgehandelten Entwurfs nicht erkennen wollten, einigten sich die Verantwortlichen rasch auf die Existenz eines Vermittlungsproblems: Bei entsprechender Erläuterung, so die Hoffnung, würden auch die Gegner den Verfassungsvertrag positiv sehen.

Dieser offiziellen Lesart widersprechen die Befunde einer Eurobarometer-Befragung in den Tagen nach dem französischen Referendum. Die Interviewten gaben

überwiegend an, gut über die Inhalte des Vertrags informiert gewesen zu sein. Arbeitslosigkeit, geringes Wirtschaftswachstum, fehlende soziale Balance des Verfassungsentwurfs und Kritik an der Regierung waren die am häufigsten genannten Gründe der Neinsager. Nur selten wurde die Ablehnung europäischer Integration als Grund angeführt. Selbst wenn man zugesteht, dass solche Befragungen aufgrund der Selbstzensur der Befragten nicht alle Gründe ans Licht bringen, scheint nicht ein diffuser anti-europäischer Affekt Ursache der Ablehnung gewesen zu sein, sondern Zweifel daran, ob die EU ihr Versprechen auf Prosperität einzulösen vermag.

Im Zentrum der Kritik am Verfassungsvertrag steht das Ungleichgewicht zwischen der liberalen Wirtschaftsordnung und der sozialpolitischen Gestaltungs-

fähigkeit. Die EU verfügt über Instrumente, die grenzüberschreitende Märkte ermöglichen, ist aber kaum in der Lage, deren negative Begleiteffekte zu beeinflussen. Solche Korrekturen sind nur auf nationaler Ebene möglich, dort aber nicht immer erfolgreich. Da die bescheidenen Kompetenzgewinne der EU in der Sozialpolitik den Verlust nationaler Gestaltungsfähigkeit nicht kompensieren, sinkt insgesamt der sozialpolitische Spielraum. Und eben dies quitierten die Bürgerinnen und Bürger in den Referenden mit einem Nein.

Bei nüchterner Betrachtung allerdings ändert die Annahme oder Ablehnung des Verfassungsvertrags an diesem Tatbestand wenig, denn er weicht nicht grundlegend vom geltenden Recht des Vertrags von Nizza ab. Scheitert die Verfassung, gelten dessen Bestimmungen weiter. Die sozialpolitisch wichtigste Neuerung des Verfassungsvertrags ist die Aufnahme der „Charta der Grundrechte“, die – ähnlich wie die ersten 20 Artikel des Grundgesetzes – die „universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität“ festschreiben. Doch so wichtig diese Grundrechte sind, sie sagen wenig über die konkrete Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, bei denen die Kompetenzen weitgehend unverändert bleiben.

Aus Bürgerferne erwächst Misstrauen

Das Nein zum Verfassungsvertrag kann nicht als Votum für den Vertrag von Nizza gelten, sondern muss als Misstrauen gegenüber den Entwicklungen der vergangenen Jahre gewertet werden. Spätestens das Inkrafttreten der Währungsunion hat vielen Wählern bewusst gemacht, in welchem Ausmaß nationale Regierungen nicht mehr Herr im eigenen Haus sind. Obwohl die manchmal genannte Zahl von 80 Prozent sicher übertrieben ist, wird doch ein erheblicher Anteil nationalen Rechts in Brüssel entschieden. Wie diese Entscheidungen genau getroffen werden, ist für die meisten Menschen nicht nachvollziehbar.

Somit erscheinen selbst Beschlüsse, denen die eigene Regierung im Ministerrat der EU – in dem die Fachminister aus den Mitgliedstaaten vertreten sind – zugestimmt hat, europäisch oktroyiert. Das Problem der EU liegt darin, dass sie ihre bürgerfernen Entscheidungsverfahren mit dem Versprechen auf höheres Wachstum rechtfertigt. Doch ein uneingelöstes Versprechen taugt nicht als Begründung für mangelnde Transparenz und Bürgerbeteiligung: Übrig bleiben Beschlüsse, deren Zustandekommen und Nutzen die Wähler nicht erkennen.

„Alle Macht geht vom Volke aus – aber wo geht sie hin?“ Dieses Bonmot Bertolt Brechts hat für die Europäische Union besondere Relevanz, weil nicht nur die Regierungen im Auftrag des Volks handeln, sondern ihrerseits Entscheidungen auf die EU übertragen. Die politikwissenschaftliche Forschung unterscheidet zwischen

geteilter und delegierter Souveränität: Im ersten Fall werden Entscheidungen nicht länger isoliert auf nationaler Ebene getroffen, sondern gemeinsam auf europäischer; Delegation beinhaltet dagegen den partiellen Transfer von Entscheidungsbefugnissen auf Dritte. Nicht mehr die Regierungen, sondern von ihnen beauftragte Stellvertreter entscheiden. In der EU sind das unter anderem die Europäische Kommission, der Europäische Gerichtshof und die Europäische Zentralbank.

Das noch heute typische Entscheidungsverfahren der EU ist bereits in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entwickelt worden. Die so genannte Gemeinschaftsmethode verleiht der Kommission das Initiativrecht, Rechtsakte vorzuschlagen, über die der Ministerrat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit abstimmt. Je nach gewähltem Verfahren kann das Europäische Parlament eine Stellungnahme abgeben oder selbst Änderungen einbringen. Die Auslegung einmal beschlossener Rechtsakte liegt beim Europäischen Gerichtshof, dessen Rechtsprechung Vorrang vor den Entscheidungen nationaler Gerichte hat.

Die Gemeinschaftsmethode enthält sowohl geteilte Souveränität als auch Delegation. Die starke Rolle von Gerichtshof und Kommission wird mit effizienterer Entscheidungsfindung sowie mit der Vermeidung nationaler Egoismen begründet. Jede bisherige Vertragsrevision hat den Anwendungsbereich von Mehrheitsentscheidungen ausgeweitet und, gleichsam als Gegengewicht, den Einfluss des Europäischen Parlaments gestärkt. Die Gemeinschaftsmethode ist ein effektives Entscheidungsverfahren, birgt aber Legitimitätsrisiken.

Bei geteilter Souveränität tritt ein Legitimitätsproblem auf, wenn Beschlüsse nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden. In diesem Fall kann eine Regelung in Kraft treten, obwohl die gewählte Regierung ihr nicht zugestimmt hat. Delegation wirft aus demokratischer Sicht Schwierigkeiten auf, falls eine effektive Kontrolle der Beauftragten nicht möglich ist. Neben den Aufgaben, die ihnen zugeteilt worden sind, verfolgen Stellvertreter eigene Interessen, die nicht mit denen der Auftraggeber identisch sein müssen. Natürlich ist dies kein europaspezifisches Problem. Schließlich werden auch im Nationalstaat Aufgaben an Regulierungsbehörden, Kartellämter und – nicht zuletzt – Zentralbanken delegiert.

Doch verfügen nationale Parlamente über ein größeres Drohpotenzial. Sie können eigenmächtigen Behörden die Entscheidungsbefugnisse wieder entziehen. In der Europäischen Union ist die Androhung des Entzugs einmal gewährter Kompetenzen weniger glaubwürdig, weil in diesem Fall eine Vertragsänderung notwendig wäre, die nur einstimmig von allen Mitgliedstaaten beschlossen werden könnte. Die Latte liegt damit so hoch, dass sie in den meisten Fällen gerissen würde.



Eine einfache Antwort auf demokratische Bedenken bestünde im generellen Verzicht auf Mehrheitsentscheidungen und Delegation in der EU. Einstimmigkeit garantiert legitime Entscheidungen. In den meisten internationalen Organisationen verfügen daher die Mitgliedstaaten über ein individuelles Blockaderecht. Doch auch die „Medaille Einstimmigkeit“ hat ihre Kehrseite: Müssen alle Staaten zustimmen, kann es bei unterschiedlichen Interessen unmöglich werden, Entscheidungen zu treffen. Selbst wenn dies gelingt, wird der Beschlussfassung eine lange Debatte vorangehen, die Zeit und Ressourcen verbraucht.

Mehrheitsentscheidungen und Delegation wurden in der EU gerade deshalb eingeführt, um die gegenseitige Blockade der Mitgliedstaaten zu verhindern. Die Mitgliedstaaten müssen zwischen vorwiegend effizienten oder demokratisch unbedenklichen Verfahren wählen.

Der Vertrag von Maastricht (1993) wich mehrfach vom Standardverfahren der Gemeinschaftsmethode ab. Erstens wurden eine zweite und dritte Säule in den Vertrag eingeführt – Gemeinsame Außenpolitik sowie Justiz und Inneres –, für die die Gemeinschaftsmethode nicht galt: In diesen Bereichen verzichteten die Mitgliedstaaten auf Mehrheitsabstimmungen und beließen die Letztentscheidung bei den nationalen Parlamenten und Gerichten.

Zweitens wurde in Maastricht die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion festgelegt. Teil dieses Beschlusses war die Übertragung der Geldpolitik auf die Europäische Zentralbank. Wegen der besonderen Bedeutung der Preisstabilität sollte die EZB nach Vorbild der Deutschen Bundesbank frei von politischer Einflussnahme sein. Um dies zu gewährleisten, gingen die Mitgliedstaaten über das übliche Verfahren hinaus und delegierten die Befugnisse für die Geldpolitik vollständig.

Im Gegensatz zu früheren Entwürfen für eine Währungsunion sah man davon ab, weitere Bereiche der Wirtschaftspolitik zu europäisieren. Die Staats- und Regierungschefs entschieden sich für eine institutionell schlanke Währungsunion. Weder das Budget der EU noch die Kompetenzen in der Fiskalpolitik wurden ausgeweitet. Arbeits- und Produktmärkte, Steuer- und Lohnpolitik verblieben in nationaler Zuständigkeit. Lediglich in der Fiskalpolitik gab es Vorgaben für die Obergrenzen der Staatsverschuldung und der Haushaltsdefizite, die später im Stabilitäts- und Wachstumspakt zusätzlich verankert wurden.

Statt Delegation und geteilter Souveränität entschied man sich in der Wirtschaftspolitik dafür, die nationale Politik zu koordinieren. Dazu wurde ein Verfahren wechselseitiger Kontrolle entwickelt, bei dem die

Kommission über die Politik in den Mitgliedstaaten berichtet, die Regierungsvertreter Informationen austauschen und sich gegenseitig kritisieren. *Peer pressure*, also Gruppendruck, der aus dem Rechtfertigungszwang vor Gleichgestellten entsteht, sollte für gemeinschaftsverträgliche Entscheidungen

sorgen. Der Vertrag von Amsterdam entwickelte dieses Koordinierungsinstrument weiter und weitete seine Anwendung auf die Beschäftigungspolitik aus. Heute wird es – unter dem Titel der „Offenen Methode der Koordinierung“ – in immer mehr Politikfeldern angewandt.

Auch wenn Unterschiede im Detail bestehen, ist den Koordinierungsverfahren gemeinsam, dass sie rechtlich nicht bindend sind. Im Gegensatz zur Gemeinschaftsmethode gibt es keine effektive Rechtsdurchsetzung. Im Lauf der Zeit haben die EU-Staaten Verfahren entwickelt, die in unterschiedlichem Grad Aufgaben delegieren oder geteilte Souveränität umfassen. In der Geld- und Wettbewerbspolitik geht der Souveränitätstransfer besonders weit, während er in der Sozialpolitik – mit Ausnahme des Arbeitsrechts – marginal ist. Da die Durchsetzungsfähigkeit vom gewählten Verfahren abhängt, informiert dessen Ausgestaltung auch über die Gewichtung unterschiedlicher politischer Ziele.

Geldpolitik nach Vorbild des Odysseus

Mit der Delegation von Entscheidungen auf politisch unabhängige Behörden, die einen eng umrissenen Auftrag erhalten, unterstreicht die Politik ihren Willen, dieses Ziel zu erreichen. Nicht kurzfristig opportune Überlegungen, sondern sachgerechte Lösungen sollen durch die beauftragte Instanz gewährleistet werden. Wie Odysseus bei den Sirenen binden sich Regierungen im Wissen um die eigene Verführbarkeit die Hände. Das Paradebeispiel für ein solches Vorgehen bietet die Geldpolitik. Im Gegensatz dazu sind in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den vergangenen Jahren Verfahren entstanden, welche die Kompetenzen auf nationaler Ebene belassen und die Regierungen nicht zum Handeln zwingen können.

Die Unterschiede in den Verfahren schlagen sich in der Durchsetzungsfähigkeit der EU nieder. Niemand zweifelt daran, dass die EZB fähig ist, die Inflation zu bekämpfen. Aber schon in der Fiskalpolitik zeigt sich, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt die Befolgung der haushaltspolitischen Ziele nicht sicherstellt und Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten kaum zu realisieren sind. In den übrigen Bereichen der Wirtschaftspolitik, in denen die Europäische Kommission permanent Reformen einfordert, sind selbst gemeinsam beschlossene Ziele faktisch nicht durchzusetzen. In der Sozialpoli-

tik reduziert sich die EU-Politik auf Versprechen, Ankündigungen und Ermahnungen.

Die Europäische Union leistet der Schizophrenie der Regierungsvertreter Vorschub: Während diese montags auf EU-Ebene neue Ziele verkünden und entschlossenes Handeln anmahnen, ignorieren sie dienstags das Geforderte nach eigenem Gutdünken. Die EU-Staaten wollten gemeinsam zum wettbewerbfähigsten Wirtschaftsraum der Welt werden – sind bisher jedoch nur Ankündigungsweltmeister.

Nimmt man den Grad an delegierter und geteilter Souveränität als Maßstab für die Entscheidungsfähigkeit, wird die Diskrepanz zwischen der Geld- und Wettbewerbspolitik auf der einen und der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der anderen Seite deutlich. Jene produzieren kontinuierlich rechtlich bindende Entscheidungen, während letztere Appelle an die nationalen Regierungen richten. Insofern hatten die Verfassungsgegner in Frankreich Recht, wenn sie ein Ungleichgewicht zwischen der Wirkungsmächtigkeit einer liberalen Wirtschaftsordnung und der in die Defensive gedrängten Sozialpolitik beklagten.

Integration stößt an ihre Grenzen

Aber wäre ein Kompetenztransfer auf die europäische Ebene etwa in der Gesundheitspolitik überhaupt möglich? Vermutlich nicht: Zu unterschiedlich sind die nationalen Systeme, zu hoch der Legitimitätsbedarf. Doch erwächst aus den Schwierigkeiten der Vergemeinschaftung kein überzeugendes Argument für die bestehende Asymmetrie. Sie verweisen eher darauf, dass sich die bisherige Integrationsmethode erschöpft hat.

Seit den Römischen Verträgen (1958) verfolgen die Mitgliedstaaten ein Integrationskonzept des geringsten Widerstands: Europäische Kompetenzen werden dort eingerichtet, wo das ohne allzu großen Protest der Regierungen möglich ist. Doch stößt eine solche Strategie an eine demokratietheoretische Grenze. Zum einen entwickelt sich aus der selektiven, wirtschaftlichen Vergemeinschaftung keine europäische Identität der Bevölkerung, die – wie das frühe Theoretiker und Praktiker annehmen – dann Grundlage für eine politische Union sein könnte. Der Weg zu einem europäischen Sozialstaat kann ohne eine belastbare gemeinsame Identität nicht gegangen werden. Trotz sporadisch auftretender Solidarität, etwa bei Naturkatastrophen, setzen die Bevölkerungen die Grenzen für Umverteilung in aller Regel mit den Grenzen nationaler Gesellschaften gleich.

Zum anderen lässt sich der Entscheidungsspielraum nationaler Regierungen nicht immer weiter technokra-



tisch beschneiden, ohne dass Legitimitätslücken auftreten. Gewählte Regierungen werden für Entscheidungen verantwortlich gemacht, die sie gar nicht getroffen haben. Gleichzeitig richtet sich an sie die Erwartung, den gering Qualifizierten und von Unternehmensabwanderung besonders Betroffenen

Schutz vor immer stärkerer Konkurrenz zu bieten – obwohl nationale Regierungen dies alleine nicht mehr können und in vielen Fällen nicht mehr dürfen.

Der Verfassungsentwurf bestätigt das Grunddilemma europäischer Integration. Der gemeinsame Markt der EU ist eine der Ursachen für den Handlungsverlust des Nationalstaats. Gleichzeitig könnte die EU prinzipiell eine Antwort darauf sein – doch davor scheuen selbst Europa-Optimisten zurück, weil dies die Staatswerdung und vollständige Demokratisierung der EU verlangte. Das wäre nur möglich, wenn sich neben der nationalen eine europäische Identität herausbildete und eine gesamteuropäische Öffentlichkeit entstünde, in der grenzüberschreitend die Debatte um politische Programme geführt würde.

Doch das politische System der EU bietet den Unzufriedenen nur wenige Artikulationsmöglichkeiten. Es gibt keinen Raum für Opposition und konkurrierende politische Programme. Das Europäische Parlament erfüllt diese Anforderung nicht, weil Europawahlen keine Richtungsentscheidungen über die EU-Politik, sondern Beliebtheits-tests nationaler Regierungen sind. Zudem zwingen die Entscheidungsverfahren die Parlamentarier in eine dauerhafte große Koalition. Die Oppositionsrolle nehmen daher die Europagegner wahr, die nicht für ein rivalisierendes Regierungsprogramm, sondern für das Zurückschneiden der EU eintreten. Der Einfluss der Wähler auf alle anderen EU-Institutionen ist bestenfalls mittelbar.

Da es nicht möglich ist, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, nutzen viele die Chance, ihrem Unmut in Referenden Ausdruck zu verleihen. In Frankreich ist die Ablehnung der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik in die Ablehnung des Verfassungsvertrags umgeschlagen. Die Unzulänglichkeiten des politischen Systems der EU münden leicht in Legitimationskrisen, die den Fortgang der Integration selbst gefährden. In ihrer jetzigen Form war die EU weder für die Erweiterung gewappnet noch verkraftet sie eine weitere Vertiefung der Integration. Leider hat der Konvent, der den Verfassungsvertrag aushandelte, auf dieses Problem keine überzeugende Antwort formuliert. ●

Armin Schäfer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.