

Europa braucht die Nation

FORUM Der Unmut über die EU lässt sich nicht mehr ignorieren. In ihrer gegenwärtigen Gestalt behindert sie die Politik ihrer Mitgliedsstaaten und wird von diesen behindert. Die nationalen Demokratien befinden sich in einem Prozess schleichen-der Aushöhlung, ohne dass demokratische Prozesse auf europäischer Ebene dies ausgleichen könnten. Die EU reagiert auf politische Blockaden, indem sie Entscheidungen von hoher Tragweite den politisch niemandem verantwortlichen Autoritäten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Kommission überlässt, und provoziert damit wachsende Widerstände. Sie kann und darf nicht bleiben, wie sie ist.

Die durch den Brexit-Schock angestoßene Debatte spaltet ihre Teilnehmer in zwei Lager. Die einen wollen »mehr Europa« und glauben weiterhin, der Zweck der EU sei die Überwindung der Nationalstaaten. Die anderen wollen »weniger Europa« und am liebsten ein Zurück zu voller nationaler Souveränität. Beides ist gleich unrealistisch. Auch eine reformierte EU wird mehr sein als eine internationale Organisation, aber weniger als ein Bundesstaat.

Die Herausforderung besteht in der Aktivierung demokratischer Prozesse auf den Ebenen sowohl der EU als auch ihrer Mitglieder. Es gilt, nach flexibleren Institutionen zu suchen, die gemeinsames europäisches Handeln ermöglichen. Gleichzeitig aber müssen diese Institutionen die demokratische Selbstbestimmung der Mitgliedsstaaten dort schützen, wo einheitliche europäische Lösungen fundamentalen Gegebenheiten und Interessen einzelner Länder widersprechen.

Wer eine handlungsfähigere EU will, muss daher gleichzeitig einen »verantwortlichen Nationalismus« (Larry Summers) akzeptieren. Diese Kombination ist nicht nur möglich, sondern auch geboten, um die friedliche Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft der europäischen Völker vor dem sich abzeichnenden unverantwortlichen Nationalismus zu retten. Hierzu machen wir einen Vorschlag, der aus drei Komponenten besteht.

1. Die Macht der Europa-Richter begrenzen

Die europäischen Verträge begründen nicht nur völkerrechtliche Verpflichtungen, sondern wirken auf die europäischen Institutionen und die Mitgliedsstaaten wie eine mit zahllosen Detailregelungen überfrachtete Verfassung. Ihre Interpretation obliegt allein dem EuGH, der als »Motor der Integration« erheblichen Gebrauch von dieser Befugnis macht.

Insbesondere hat der EuGH die Grundfreiheiten – die Regeln zur freien Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital – wie auch das Wettbewerbsrecht mit immer weitergehenden Bedeutungen aufgeladen. Diese Bestimmungen werden auf Institutionen und Praktiken angewandt, für die sie nicht geschaffen wurden, etwa auf soziale Dienstleistungen, auf die öffentliche Daseinsvorsorge und sogar auf die Tarifautonomie der Sozialpartner. Wo immer sich ein Bezug zum Binnenmarkt behaupten ließ, wurden im Namen von Grundfreiheiten und Wettbewerbsrecht Liberalisierungen erzwungen. Das verdrängt nicht nur die Politik zugunsten des Rechts, sondern gibt auch der europäischen Integration eine wirtschaftsliberale Richtung, die der sozialen Marktwirtschaft zuwiderläuft.

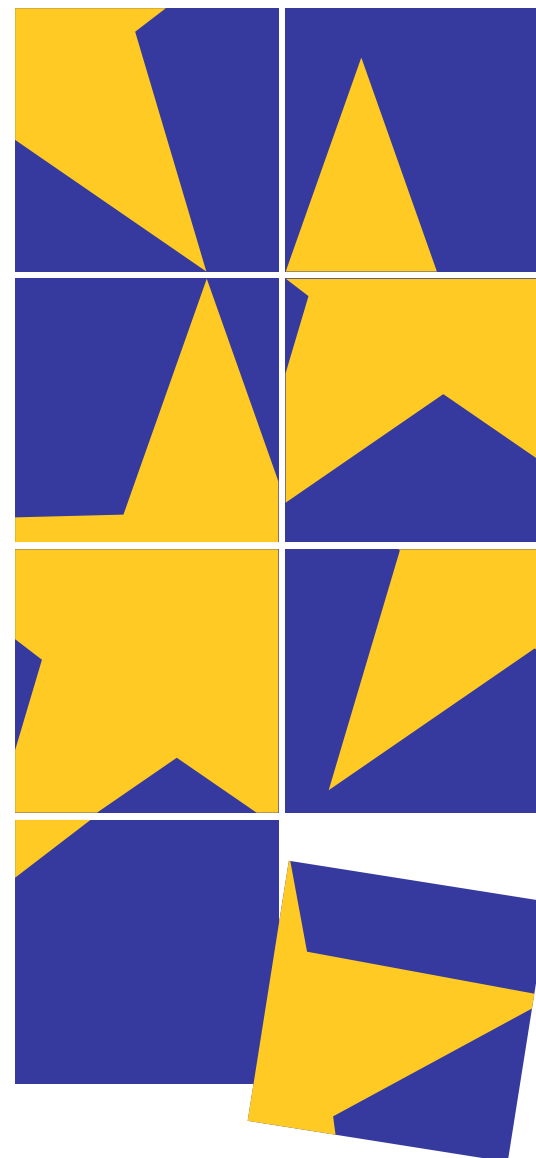
Was wäre dagegen zu tun? Wir plädieren für eine gezielte Vertragsänderung. Diese müsste vorsehen, dass im Hinblick auf die Grundfreiheiten die Mitgliedsstaaten allein an Richtlinien und Verordnungen des europäischen Gesetzgebers gebunden sind. Alle Richtlinien und Verordnungen, mit denen die bisherige Rechtsprechung kodifiziert wurde, würden weiter gelten. Aber es entfielen der Zwang zum voraus-eilenden Gehorsam in Bezug auf künftiges Richterrecht, und Richter könnten den europäischen Gesetzgeber nicht länger durch ihre einseitige Interpretation der Grundfreiheiten an Änderungen hindern.

2. Dem Drang zur Vereinheitlichung trotzen

Der politischen Handlungsfähigkeit des europäischen Gesetzgebers stehen die hohen Konsenshürden des »ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens« entgegen, das nur durch einen Vorschlag der Europäischen Kommission in Gang gesetzt werden kann. Und das Verfahren führt nur zum Erfolg, wenn am Ende nicht bloß eine absolute Mehrheit der Abgeordneten im Europäischen Parlament, sondern auch fast alle 28 Regierungen im Rat zugestimmt haben.

Wie kommt die EU aus der Krise? Zum Gipfel geben drei Experten eine Antwort

VON MARTIN HÖPNER, FRITZ SCHARPF
UND WOLFGANG STREECK



Will man daran etwas ändern, muss man zu Entscheidungen mit einfacher Mehrheit im Rat und im Parlament übergehen. Das aber würde die politische Legitimität der europäischen Gesetzgebung untergraben. Diese ist auf das Konsensprinzip und auf die Unterstellung angewiesen, dass die demokratisch verantwortlichen nationalen Regierungen auch legitimiert seien, die Anliegen ihrer Staatsvölker im Rat zu vertreten. Und solange es dabei bleibt, dass Gesetze der EU in allen Mitgliedsstaaten einheitlich gelten sollen, wird man auch das Konsensprinzip nicht weiter abschwächen dürfen, als dies mit dem Übergang von der Einstimmigkeit zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat bereits geschehen ist.

Anders wäre es nur, wenn das in der Praxis schon oft durchbrochene Prinzip der einheitlichen Geltung des europäischen Rechts in allen Mitgliedsländern generell gelockert würde. Dazu könnte neben dem bisherigen »ordentlichen Gesetzgebungsverfahren« ein zweiter Verfahrensweg eröffnet werden, in dem europäische Gesetze mit einfacher Mehrheit beschlossen werden, während einzelne Regierungen die Anwendung auf das eigene Land durch ein formelles Opt-out ausschließen können. Die Initiatoren eines Gesetzes – zu denen neben der Kommission auch nationale Regierungen und Fraktionen des Europäischen Parlaments gehören sollten – hätten dann die Wahl zwischen diesen beiden Verfahrenswegen. Die Aussicht auf majoritäre Entscheidungen würde nicht nur die Handlungsfähigkeit der europäischen Gesetzgebung steigern, sondern auch die politische Mobilisierung für europäische Initiativen begünstigen, die heute sofort als aussichtslos gelten würden.

3. Dem Scheitern des Euro Rechnung tragen

Die Voraussetzungen dafür, dass eine gemeinsame Währung funktioniert, waren im Euro-Raum von Anfang an nicht gegeben. Die teilnehmenden Länder haben es nicht geschafft, ihre Lohn- und Preisentwicklungen anzugleichen. Eigentlich wäre heute genau das notwendig, was es in einer Währungsunion nicht mehr gibt: Auf- und Abwertungen. So bleibt nur die Möglichkeit von Anpassungen über die nationalen Preisniveaus. Reflationierungen, also überdurchschnittliche Preissteigerungen, lassen sich

nicht erzwingen. Das ist unmöglich. Um Deflationierungen – unterdurchschnittliche Steigerungsraten – einzuleiten, haben die europäischen Institutionen und die Mitgliedsstaaten ein beispielloses Interventionsregime installiert, das demokratisch nicht legitimiert ist. Es provoziert Widerstände, die sich immer mehr gegen das europäische Projekt in Gänze richten.

Daher wäre eine Währungsordnung, die Wechselkursanpassungen ermöglicht, für Europa angemessener. Ein solches Regime war das Europäische Währungssystem (EWS), das von 1979 bis 1998 Bestand hatte. Es schützte seine Teilnehmer vor kurzfristigen Ausschlägen der Finanzmärkte, erlaubte aber gleichwohl, die Währungskurse anzupassen, wenn das nötig wurde.

Einer solchen Ordnung sollte sich der heutige Euro-Raum schrittweise annähern. Wir schlagen ein Auffangbecken für Länder vor, die den Euro verlassen wollen. Würden Länder dann aus der Euro-Zone ausscheiden wollen – im Zuge künftiger Krisen oder als Folge krasser Wahlergebnisse –, würde die EZB mittels Interventionen am Devisenmarkt dafür sorgen, dass ihre Währungen nicht ins Bodenlose fallen. Zudem könnte eine Zone der Wechselkurskooperation als Integrationsangebot für Länder wie Polen wirken, die dem Euro bisher nicht beitreten wollen.

Unsere Hoffnung wäre, dass etwaige Euro-Austritte durch ein solches Auffangbecken ihren Schrecken verlieren könnten. Die betreffenden Länder hätten wieder Spielraum in der Geld- und Wechselkurspolitik. Das könnte das in den ersten Jahren der Euro-Krise errichtete, krachend gescheiterte und quer über den Kontinent verhasste supranationale Überwachungs- und Korrekturregime obsolet machen. Und die Aufmerksamkeit könnte wieder auf die Handlungsfähigkeit und Demokratisierung der europäischen Gesetzgebung gelenkt werden.

Deutschland trägt in Europa eine besondere Verantwortung. Gerade wegen der deutschen Dominanz müssen Reformvorschläge für alle erkennbar respektieren, wie verschieden die Mitgliedsstaaten und wie anspruchsvoll die Voraussetzungen einer demokratisch legitimierten europäischen Politik sind.

Martin Höpner ist Forschungsgruppenleiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, das Fritz Scharpf und Wolfgang Streeck lange geleitet haben