

In weniger als drei Monaten wird das Europäische Parlament gewählt. Anschließend müssen die Spitzen der EU, der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates und der jungen Außen- und Sicherheitspolitik neu bestimmt werden. Während vor der Bundestagswahl 2013 das Thema Europa kaum eine Rolle gespielt hatte, wird es in den kommenden Monaten allort in der Europäischen Union tendenziell umgekehrt sein: Allzu häufig wird über die jeweilige nationale Politik geurteilt, auch wenn von der Europäischen Union die Rede ist. Ein genuin europäischer Wahlkampf bleibt wohl so lange ein Wunschtraum, wie es kein einheitliches europaweites Wahlrecht und darauf aufbauend EU-weite Listen der Parteien und ihrer Kandidaten gibt, die sich zur Wahl stellen. Gleichwohl sind nationale und europäische Politik – und ihre jeweiligen Folgen – mittlerweile so stark miteinander verschrankt wie nie zuvor.

Zu den bemerkenswerten Begriffsverschiebungen, die sich im Verlauf der Euro-Rettungspolitik ergeben haben, gehört die Neudefinition der Vokabel „Politische Union“. Als dieser Begriff mit dem Vertrag von Maastricht (in Kraft seit dem 1. November 1993) in die Eurosprache eingeführt wurde, war damit in Abgrenzung zum gleichzeitig verabschiedeten Konzept der Wirtschafts- und Währungsunion das Entscheidungsgefüge der EU-Institutionen gemeint. Es ging um Mehrheitsentscheidungen, die zu einer gleichgewichtigen Rolle des Europäischen Parlaments neben dem Europäischen Rat führen sollten, und um eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Wenn heute von „Politische Union“ gesprochen wird, ist oftmals das gemeint, was die EU-Akteure eine „genuine Wirtschafts- und Währungsunion“ nennen. Das mag daran liegen, dass der Begriff eine Worthülse ist, die jede interessierte Seite mit einem ihr genehmen Inhalt füllen kann. Die Sache selbst verschwindet hinter diesem Begriffsnebel.

Gleichzeitig hat sich die EU infolge der bisherigen Euro-Rettungspolitik transformiert: Ohne Änderungen der europäischen Verträge wurden neue Ziele in der Eurozone etabliert, teilweise auf Basis der neuen Möglichkeiten des Lissabon-Vertrages (in Kraft seit 1. Dezember 2009), teilweise aber auch auf dem traditionell völkerrechtlichen, also zwischenstaatlichen Weg. Die Spannweite dieser Ziele reicht von sanfter „Koordination“ bis zu härteren Formen der „Steuerung“. Zu deren Verwirklichung mussten neue Instrumente erfunden werden, von unverbindlichen „Empfehlungen“ über striktere „Sanktionen“ bis zu nebulösen „zu befolgenden Maßnahmenempfehlungen“.

Aus all dem erwachsen wie selbstverständlich neue Formen des Selbstverständnisses der EU. Dieses ist heute mehr denn je geprägt von der exekutiven Dominanz des Geschehens durch den Europäischen Rat und die Europäische Zentralbank. Diese exekutivdominierte Weiterentwicklung der Eurozone zu einer „Politischen Union“ wirft indes die Frage nach der demokratischen Legitimität und nach dem Ort der Macht in der EU auf. An erster Stelle wäre es aber wohl geboten, wieder Klarheit über Begriffe und deren politischen Inhalt zu gewinnen, die hinter der technischen „Eurospeech“ zu vernebeln drohen.

In der ersten Phase der Euro-Rettungspolitik, die sich über die Jahre 2009 bis 2011 erstreckte, herrschte in der EU großes Durcheinander über die Grundsatzfrage, ob eine europäische Wirtschaftsregierung etabliert werden müsse oder solle. Inmitten der wechselseitigen Bezeichnungen, die sogenannte Euro-Krise verursacht zu haben (die eigentlich nie eine Krise des Euro selbst war), geriet selbst die Aufnahme Estlands zum 1. Januar 2011 ins Kreuzfeuer der Kritik: Mancher meinte damals, diese Erweiterung komme zu früh, denn zunächst müssten alle bestehenden Eurostaaten die selbstgesetzten Stabilitätskriterien einhalten. Der Krisensitzungsmarathon der Staats- und Regierungschefs führte dazu, dass der Europäische Rat unter Führung des belgischen Ratspräsidenten Herman Van Rompuy sich in die wichtigste Koordinierungsinstanz der Krisenpolitik verwandelte. Bald erschien der Europäische Rat selbst als die Ausprägung der europäischen Wirtschaftsregierung.

Gleichzeitig begann die Europäische Zentralbank (EZB), ungeachtet aller öffentlichen Widerrede gegen angeblich EU-vertragswidrige Bail-out-Praktiken, Anleihen aufzukaufen – erstmals im Mai

2010 unter Führung ihres Präsidenten Jean-Claude Trichet. Die EZB wurde zu einem immer stärkeren politischen Akteur. Sie trug entscheidend zur Beruhigung der Märkte bei, stieß aber vor allem unter Ökonomen auf Kritik.

Der politische Teil der Debatte blieb relativ farblos. Inmitten diverser Hilfsmaßnahmen für Griechenland und politischer Dispute über die richtige Balance zwischen Haushaltskonsolidierung und Rückkehr auf den Wachstumspfad veränderte sich die Sprache der politischen Eliten: Allerorten in der Europäischen Union ersetzte die technische Sprache der Finanzmärkte weitgehend die politische Sprache der Ordnungspolitik.

Zugleich vollzog sich Schritt für Schritt ein wiederum durch die Exekutive gestellter Souveränitätstransfer in Fragen des Haushaltsrechts. Zentrale Elemente dieses „Königsrechts“ der Parlamente gingen von den Eurostaaten auf die Ebene der Europäischen Union über. Die Beschlüsse des Europäischen Rates über das sogenannte Europäische Semester (eine frühzeitige, in fester Abfolge definierte Überprüfung der nationalen Haushaltsentwürfe durch die EU-Kommission vor Beschluss des jeweiligen nationalen Parlamentes; in Kraft seit Januar 2011), den noch unspezifischer anmutenden „Six-Pack“ (sechs EU-Rechtsakte, um den Abbau der öffentlichen Defizite und eine stärkere Haushaltsdisziplin in allen Eurozonenländern voranzubringen; in Kraft seit dem 13. Dezember 2011) und über den komplett erklärungsbedürftigen „Two-Pack“ (eine weitere Verschärfung der Kontrolle aller nationalen Haushaltsentwürfe durch die EU-Kommission; in Kraft seit dem 30. Mai 2013) dienen der Anpassung des weiterhin als EU-Recht geltenden Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997.

De jure enthielten diese technisch anmutenden Beschlüsse strengere Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen, um Verstößen gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt entgegenzuwirken. Faktisch laufen die sprachlich so unbestimmt daher kommenden Maßnahmen darauf hinaus, nationale Haushaltspolitik stärker zu regulieren als je zuvor. Es ist mittlerweile wohl angemessen, von einer geteilten Budgetsouveränität zwischen der EU-Kommission und den Parlamenten beziehungsweise Regierungen der Mitgliedstaaten zu sprechen. Nationale Politiker hören dies nicht gern: Noch immer hält sich die Mär von der nationalen Budgetautonomie, auch in Deutschland.

In der zweiten Phase der Euro-Rettungspolitik ging es in den Jahren 2012 und 2013 nicht mehr um die Grundsatzfrage, ob die Etablierung einer europäischen Wirtschaftsregierung richtig oder falsch wäre. Jetzt war nur noch die Frage zu klären, auf welche Weise eine solche europäische Wirtschaftsregierung verwirklicht werden sollte, zu der sich die Staats- und Regierungschefs der EU unausgesprochen erklärt hatten. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM, unterzeichnet am 2. Februar 2012 von den Ländern der Eurozone, in Kraft seit dem 27. September 2012 als Behörde mit Sitz in Luxemburg) und schärfere Euroregeln inklusive nationaler Schuldenbremsen durch den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (in Eurospeech: Fiskalpakt, unterzeichnet am 2. März 2012 von 25 EU-Mitgliedstaaten, in Kraft zum 1. Januar 2013 nach Ratifizierung in 23 EU-Staaten) ergänzen einander.

Der Fiskalpakt hätte, wenn er von allen EU-Ländern angenommen worden wäre, auf vereinfachte Weise Teil des EU-Vertragssystems werden können. Großbritannien verweigerte indes die vereinfachte Vertragsreform, die Regierung in Prag nachfolgend den Inhalt der zwischenstaatlichen völkerrechtlichen Vereinbarung, die Sanktionen gegen die Länder vorsieht, die die verschärften Haushaltsregeln in Zukunft brechen.

Der Streit mit Großbritannien (und teilweise mit der Tschechischen Republik) und nicht die vielfach beschworenen fiskalischen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Nord und Süd in der Eurozone hat die eigentliche Bruchstelle des europäischen Institutionengefüges offengelegt: Angesichts eines fehlenden Konsenses zwischen allen EU-Mitgliedstaaten mussten unter dem Druck der Krise zwischenstaatliche Notmaßnahmen ergriffen werden, die das EU-Gemeinschaftssystem schwächten. Nun soll innerhalb der kommenden fünf Jahre versucht werden, den ESM und den Fiskalpakt in den EU-Vertrag zu integrieren.

Die Europa-Rettung

„Mehr“ Europa wäre manchmal nicht schlecht, „weniger“ Europa manchmal auch. Wie aber könnte eine „bessere“ Europäische Union aussehen? In den vergangenen Jahren wurden erste Konturen wirklich europäischer Innenpolitik sichtbar.

Von Professor Dr. Ludger Kühnhardt



Der Europäische Rat vom 28./29. Juni 2012 brachte immerhin Konsens unter allen beteiligten Akteuren in der EU darüber, dass die Ursachen der Staatsschuldenkrise systemischer Natur sind: Sie gründen in der Unausgewogenheit zwischen der vergemeinschafteten Geldpolitik und der bisher nicht vergemeinschafteten Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Ratspräsident Van Rompuy präsentierte im Juni 2012 in Antwort auf diese Unebenheit eine erste Ideenskizze mit Bausteinen für eine „genuine Wirtschafts- und Währungsunion“. Es folgte ein Bericht, den Van Rompuy, Kommissionspräsident Barroso, EZB-Präsident Draghi und Eurozonenchef Juncker beim Europäischen Rat im Oktober 2012 vorlegten. Es war übrigens das 22. „Gipfeltreffen“, das sich seit Ausbruch der Krise im Jahr 2009 mit Griechenland beschäftigte. Schritt für Schritt begab sich der Europäische Rat auf ein Terrain, das seinem Selbstverständnis als europäischer Wirtschaftsregierung Substanz verlieh, sekundiert von der Runde der Finanzminister der Eurozone.

Die EZB wurde während dieser Zeit weiter gestärkt. Nach dem Anleihekaufprogramm kündigte dessen Nachfolger Mario Draghi am 2. August 2012 weitere Aufkaufprogramme von Staatsanleihen (Outright Monetary Transactions, OMT) an, um den Euro unter allen Umständen zu sichern. Allein Draghis Ankündigung beruhigte die Märkte, die Debatte unter Ökonomen und Juristen über die Vertragsmäßigkeit der Maßnahmen ging hingegen weiter. Politische, ökonomische und juristische Logik dürften auch in Zukunft immer wieder miteinander kollidieren.

In der dritten Phase, die sich gewiss bis zu der Europawahl im Mai und darüber hinaus hinziehen wird, geht es im Kern um die letzten offenen Fragen dessen, was in der Eurosprache „Bankenunion“ genannt wird. Immerhin: Der erste Pfeiler der Bankenunion wurde am 12. September 2013 beschlossen. Damals stimmte das Europäische Parlament der zwischen Parlament und Rat ausgehandelten einheitlichen europäischen Bankenaufsicht zu. Das war der erste Schritt zur Re-Regulierung des Bankensektors: Ab September 2014 werden rund 130 der größten europäischen Banken der Eurozone der Aufsicht durch die EU unterstellt.

Seit Ende 2013 wird zwischen den Staaten der Eurozone und dem Parlament um die Ausgestaltung der zweiten und der dritten Säule der Bankenunion gerungen. Dabei geht es vor allem um das Verfahren zur Liquidierung insolventer Banken und die Ausgestaltung der Garantie von Bank-einlagen.

Das Parlament ist unterdessen erzürnt, weil die Regierungen der Eurozone über eine zwischenstaatliche Regelung des Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism) die Beteiligung der Europa-Abgeordneten aushebeln wollen. Da es faktisch im EU-Parlament – anders als im Deutschen Bundestag – kein Diskontinuitätsprinzip gibt, kann die Materie aber auch über die Neuwahl des Parlaments hinaus dort weiterverhandelt werden. Dieses Thema ist also mehr als nur ein Wahlkampfthema, und es könnte schlimmstenfalls am Ende sogar den Europäischen Gerichtshof auf den Plan rufen.

Viele Politiker scheinen sich damit zu beruhigen, dass mit einer sogenannten Bankenunion das entscheidende regulatorische Werk vollbracht und eine Wiederkehr der Krisen um Staatsschulden, Wettbewerbsschwächen und Haftungsfragen ausgeschlossen ist. Dabei ist das Verfahren noch keineswegs komplett beschlossen und schon gar nicht erprobt worden. Gleichwohl wird an verschiedenen Orten schon jetzt darüber räsoniert, welcher Schritt der nächste auf dem Weg der Vertiefung der Integration sein werde, sein solle oder als solcher verhindert werden müsse: Schon ist von Budgetunion und von Sozialunion die Rede, ohne dass erkennbar wäre, was das im Einzelnen heißen soll.

Auch aus diesem Grund muss die politische Debatte über die Ausgestaltung der Europäischen Union möglichst bald wieder politische Formen und eine politische Sprache finden, die der institutionellen Balance zwischen den Organen der EU einschließlich des Rats der Regierungen der EU-Mitgliedsländer würdig sind. Das weitgehend exekutive EU-Krisenmanagement der vergangenen fünf Jahre hat zu ei-

ner schleichenden, dabei durchaus substantiellen (und in der Sache richtigen) Vertiefung der Integration geführt. Diese protokstitutionellen Entwicklungen – in mehreren Phasen und oftmals unter großem öffentlichen Krisenlamento – haben gleichsam unbeabsichtigt wichtige Beiträge zur Etablierung einer genuinen europäischen Innenpolitik geleistet. Zugleich aber hat die technokratische Exekutivlastigkeit die europäischen Machtfragen verschleiert und die eigentlichen Politikinhalte entleert.

Was vor mehr als zwanzig Jahren in Maastricht noch philosophischer Natur war, ist längst im europäischen Alltag angekommen: die Frage nach Macht und Politik in der Europäischen Union. Der Weg der europäischen Integration ist weiter fortgeschritten, als viele wahrhaben möchten – während es zugleich dringender denn je geworden ist, die Frage nach dem Ort der europäischen Politik und der Organisation der Macht in der europäischen Innenpolitik zu klären. Dabei kann nur die kooperative Zusammenarbeit zwischen den europäischen Organen Legitimität erzeugen und bewahren.

Es war gerade die exzessive „Flexibilität“ im Umgang mit gemeinschaftlich verabredeten Regeln, die zu der Krise der vergangenen Jahre geführt hat. Sie zu überwinden kann nicht durch neue Flexibilität gelingen. Die exekutive Methode, die einige Regierungen derzeit im Europäischen Rat vorziehen, bewirkt letztlich weitere Intransparenz und Entparlamentarisierung. Die Lösung liegt in der allein angemessenen Methode: einer Balance zwischen den Mitgliedstaaten und allen Organen der EU, ohne trügerische Aushebelung des Europäischen Parlaments und ohne ständige Missachtung des Europarechts. Eine solche institutionelle Balance ist die eigentliche Unionsmethode.

In den mittlerweile 18 Regierungen der Eurozone sind 48 politische Parteien vertreten. Nach der Wahl zum Europäischen Parlament wird der Überblick über die politischen Präferenzen nicht einfacher sein. Das Gesamtgefüge der EU funktioniert nur im Stil einer maximalen großen Koalition – sowohl in Bezug auf politische Präferenzen als auch im Blick auf allgemeine

Länderinteressen. Die Ausgestaltung dieser Balance ist daher mehr als nur ein Wahlkampfthema.

Es wäre folgerichtig, wenn die Krisenbewältigung in den kommenden Jahren einmünden würde in den konstitutionellen Akt einer demokratisch legitimierten und transparenten Etablierung der genuinen Wirtschafts- und Währungsunion als eines Elements einer Politischen Union. Dazu müsste der Lissabon-Vertrag, die heutige Rechtsgrundlage der EU, von einem Europäischen Konvent weiterentwickelt werden. Die Perspektive einer Europäischen Verfassung wird wieder akut.

Eine Balance zwischen denen, die entweder „mehr“ oder „weniger“ Europa wollen, wird nur dann entstehen, wenn sich der pragmatische Sinn für das durchsetzt, was zu einem „besseren“ Europa führt. Das kann in einem Fall „mehr“ und im anderen Fall „weniger“ Europa bedeuten. Manches von dem, was in der EU in den kommenden Jahren neu ausgehandelt werden muss, ist schon absehbar: etwa die Überprüfung der europäischen Kompetenzen (und noch dringlicher ihrer nationalen Umsetzung!) auf einer ganzen Reihe von Feldern bürokratisch entlaufener Bestandteile der Binnenmarktregulierung. Nach dem Wunsch nicht nur von Großbritanniens Premier Cameron gilt hier: „Weniger“ wäre oft „besser“.

Wünschenswert wäre aber auch eine Konzentration der Aufgaben und Instrumente der EU in den bisher schwach ausgeprägten Bereichen der EU-Steuerhoheit, der einheitlichen (und nicht bloß einer gemeinsamen) EU-Außen- und -Sicherheitspolitik und eines effizienteren Gefüges der Institutionen mit einem gemeinsamen Präsidenten von Kommission und Rat und einer Verlagerung des Parlamentsitzes nach Brüssel. In diesen Punkten wäre „mehr“ Europa „besser“.

Von diesen und anderen Fragen wird in den Jahren 2014 bis 2019 – das heißt zwischen der kommenden und der darauffolgenden Wahl zum Europäischen Parlament – die Rede sein. Und das mehr denn je wohl polemisch angeheizt von Euroskeptikern, die mit divergierenden Motiven und Zielen dort blockieren wollen, wo andere (ebenfalls mit divergierenden Motiven und Zielen) voranschreiten möchten. Bei Lichte besehen, hat in Deutschland wie in Frankreich schon der jeweilige nationale Wahlkampf für 2017 begonnen, auch wenn die derzeit agierenden Mehrheiten versuchen, diesen Eindruck zu überspielen. Da darf es schon überraschen, dass sich die Bundeskanzlerin in ihrer ersten Regierungserklärung dieser Legislaturperiode am 18. Dezember 2013 mutig für eine Änderung der EU-Verträge ausgesprochen hat.

Einsteilen geht die Verschränkung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene zu einem Gefüge europäischer Innenpolitik faktisch und praktisch weiter. Das ruft Widerstände auf den Plan, die, wenn sie konsequent wären, zu einer Rückkehr zur autonomen nationalen Politik führen müssten. Da dieser Weg für alle Beteiligten selbstzerstörerisch wäre, ziehen die meisten Akteure zurzeit technisch anmutende Trippelschritte und schmallippige Verschleierungsmetaphern über den faktischen Machttransfer auf die Ebene der EU vor. In Zeiten des extremen Pragmatismus mit seinem Verschwinden substantieller Politikdebatten und der damit einhergehenden Camouflage der Machtverhältnisse sind klare Worte und Begriffe offenbar verpönt.

Umso mehr aber drängt immer wieder das Irrationale nach vorn, Euroskeptizismus und Anti-EU-Populismus aller Art. Würde es rational zugehen, sollte es im Grunde umgekehrt sein: Die politischen Debatten in der Europäischen Union müssten wieder inhaltlich und vor allem, den Sachverhalten angemessen: europäisch, unionsgemäß werden. Spätestens nach dem Jahr 2017 wird es zu einem institutionellen politischen Sprung nach vorne kommen müssen: Zu einem neuen Konvent über die Europäische Verfassung, die das Erreichte konsolidiert und den in diesen Zeiten möglichen Konsens über eine Politische Union, die einen solchen Namen verdient, zum Ausdruck bringt. Aber rational war Politik noch selten.

Der Autor ist Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn und Professor für Politische Wissenschaft.

Sean Scully, 8.13.92, 1992, Wasserfarben auf Papier, 38,1 x 45,7 cm © Sean Scully

WAS DER BÜRGERWILLE NOCH WERT IST

VON STUTTGART 21 BIS ZUM EURO-RETTUNGSSCHIRM – IST DIE REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE NOCH ZEITGEMÄSS?

eBook
7,99 €

Namhafte Staatsrechtler und Politikwissenschaftler haben sich in diesem ersten eBook der Reihe „Stimmen der Gegenwart“ mit dieser Frage befasst und sind zu teilweise überraschenden und häufig ermutigenden Erkenntnissen gelangt. Zu den Autoren dieses Buches gehören Herfried Münkler, Uwe Volkmann, Hans Vorländer, Werner J. Patzelt und Thomas Löffelholz. Mit farbigen Karikaturen von Greser und Lenz. Für iPad, Kindle und alle gängigen eBook-Lesegeräte.

VOLKES STIMME
eBook
Umfang: ca. 130 Seiten
Mit 8 Karikaturen von Greser & Lenz
ISBN (ePub): 978-3-89843-164-4
ISBN (PDF): 978-3-89843-159-0
Preis: 7,99 €
Erhältlich unter www.faz-archiv-shop.de
und in allen gängigen eBook-Stores.

Frankfurter Allgemeine Archiv