



Wozu Europa?

Von Stefan Seidendorf*, April 2012

Die Europäische Union (EU) wird derzeit häufig heftig kritisiert, in allen Mitgliedsländern der EU gibt es eine wachsende Europa-Skepsis. Dieser steht das Mantra der Politiker entgegen, nur durch „mehr Europa“ könne die Schulden- und Finanzkrise des Euro und einiger EU-Mitgliedsländer gelöst werden. Daraus resultiert in den letzten Monaten drittens eine Politisierung der Europäischen Integration, diese ist nicht mehr unumstritten, sondern Gegenstand politischer Auseinandersetzung: Die Vorschläge der Regierungen, allen voran Frankreichs und Deutschlands, zur Lösung der Krise entsprechen einer bestimmten politischen Agenda, die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel spricht von „europäischer Innenpolitik“. Trifft diese Wahrnehmung zu, dann ist es nur natürlich, dass es unter den Bürgerinnen und Bürgern Zustimmung und Ablehnung zur Europapolitik gibt, dass nicht jede und jeder mit der vorgeschlagenen Politik einverstanden ist – ohne dass deshalb der Gedanke der europäischen Einigung an sich abgelehnt würde. Häufig nehmen die EU-Skeptiker für sich stattdessen in Anspruch, ein „anderes“ Europa zu wünschen. Aber warum eigentlich sollen Europäer überhaupt politisch zusammenarbeiten? Dieser Beitrag geht auf die gängigen Begründungen ein, die die Kooperation der EU-Europäer legitimieren („EU-Identität“). Ich schlage alternativ vor, von „gemeinsamen Problemen“ der Europäer ausgehend, nach der besten Möglichkeit zu suchen, diese Probleme gemeinsam zu lösen. Kriterien dafür sind Problemlösungsfähigkeit und demokratische Qualität der gemeinsamen Verfahren.

Die Europäische Union (EU) wird derzeit häufig heftig kritisiert, in allen Mitgliedsländern der EU gibt es eine wachsende Europa-Skepsis¹. Dieser steht das Mantra der Politiker entgegen, nur durch „mehr Europa“ könne die Schulden- und Finanzkrise des Euro und einiger EU-Mitgliedsländer gelöst werden. Daraus resultiert in den letzten Monaten drittens eine Politisierung der Europäischen Integration, diese ist nicht mehr unumstritten, sondern Gegenstand politischer Auseinandersetzung: Die Vorschläge der Regierungen, allen voran Frankreichs und Deutschlands, zur Lösung der Krise entsprechen einer bestimmten politischen Agenda, die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel spricht von „europäischer Innenpolitik“. Trifft diese Wahrnehmung zu, dann ist es nur natürlich, dass es unter den Bürgerinnen und Bürgern Zustimmung und Ablehnung zur Europapolitik gibt, dass nicht jede und jeder mit der vorgeschlagenen Politik einverstanden ist – ohne dass deshalb der Gedanke der europäischen Einigung an sich abgelehnt würde. Häufig nehmen die EU-Skeptiker für sich stattdessen in Anspruch, ein „anderes“ Europa zu wünschen. Aber warum eigentlich sollen Europäer überhaupt politisch zusammenarbeiten?

(1) Die historische Begründung: Europa als Friedensprojekt

Dafür gab es lange ein einziges zentrales Argument, das auch heute noch als wichtigste Einzelbegründung für die europäische Integration angeführt wird: Es handle sich darum, Krieg in Europa zu verhindern. Krieg soll durch eine immer engere Verzahnung und Vermischung der Gesellschaften im Rahmen der EU materiell, ideell und institutionell unmöglich werden. Schon Robert Schuman, der französische Außenminister, mit dessen „Schumanplan“ 1950 der Prozess der europäischen Annäherung begonnen hatte, sprach davon „Durch die Zusammenfassung der Grundproduktionen [von Kohle und Stahl] und die Errichtung einer neuen Hohen Behörde, an deren Entscheidungen Frankreich, Deutschland und die beitretenden Länder gebunden sind,

* Dr. Stefan Seidendorf verantwortet den Arbeitsbereich Europapolitik im Deutsch-Französischen Institut Ludwigsburg. Kontakt: seidendorf@dfi.de

¹ Wobei die regelmäßigen Eurobarometer-Umfragen immer noch zeigen, dass den europäischen Institutionen ein höheres Vertrauen entgegen gebracht wird, als nationalen Institutionen (Regierung und Parlament).

schaftt dieser Vorschlag die ersten festen Grundlagen zu einer für die Erhaltung des Friedens unerläßlichen Europäischen Föderation.“ Für Helmut Kohl war es eine Frage von „Krieg und Frieden“, die deutsche Wiedervereinigung in eine vertiefte europäische Einigung einzubetten. Und François Mitterrand erklärte 1995 in seiner letzten Rede vor dem Europäischen Parlament, kurz vor seinem Tod, „Nationalismus bedeutet Krieg“ – und im Umkehrschluss: die europäische Integration ist dazu da, dies zu verhindern.

Heute wird oft beklagt, diese Legitimation des europäischen Projektes erreiche die „junge Generation“ nicht mehr, sie verbinde nichts mehr mit den Erinnerungen an Krieg und Leid der Großeltern, und die daraus gezogene Lehre verblasse zunehmend. Man kann ein solches Argument leicht zurückweisen: Auch andere historische Bezüge politischer Gemeinwesen benötigen keine direkten Zeitzeugen, um heute noch Wirkung zu entfalten. Die französische Republik etwa beruft sich nach wie vor auf das Erbe der Revolution von 1789 und die damals verabschiedete Erklärung der allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte. Auch wenn heute keine direkten Zeitzeugen dieses denkwürdigen Ereignisses mehr leben, entfaltet die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte weiter direkte Wirkung – u.a. als Teil der französischen Verfassung. Woher kommt also die Kritik am „Gründungsmythos“ der Europäischen Union als Friedensprojekt? Ein Teil der Kritik weist richtigerweise darauf hin, dass im Namen des Friedensprojekts heute politische Maßnahmen getroffen werden, die mit Sicherheit keine Fragen von „Krieg und Frieden“ sind, so etwa die berühmt-berüchtigte Richtlinie zum Verbot von herkömmlichen Glühlampen und deren Ersatz durch Energiesparlampen. Natürlich gibt es auch in den zur Lösung der Finanz- und Schuldenkrise vorgeschlagenen Maßnahmen Punkte, die politisch umstritten sind und keine Frage von Krieg und Frieden, sondern eine Frage von politischer Positionierung sind – also eher rechter oder eher linker Politik. Wenn es aber nicht mehr ausschließlich eine Frage von Krieg und Frieden ist, wie lässt sich dann rechtfertigen, dass die EU heute Gesetzgebungsmacht über 550 Millionen Bürger hat? Warum sollen die einzelnen Bürgerinnen und Bürger diese Entscheidungen weit entfernter, häufig indirekt oder gar nicht gewählter Politiker und Beamter, akzeptieren? Welche „guten Gründe“ sprechen dafür, dieses neuartige politische Gebilde EU zu akzeptieren? Was ist der Grund, der uns in Europa politisch zusammenhält, was haben wir als Europäer gemeinsam, das gemeinsame politische Handeln rechtfertigen würde?

(2) Europäische Identität(en)

Anders ausgedrückt, sind dies Fragen nach dem Selbstverständnis, nach der Identität der EU. Diese Debatte zur „europäischen Identität“ (da es keine anderweitigen politischen Akteure in Europa gibt, fällt die EU politisch mit Europa zusammen²) gibt es seit vielen Jahren. Auf einem EU-Gipfel 1973 in Kopenhagen bekamen die Außenminister der damals neun Mitgliedstaaten sogar einmal von ihren Staats- und Regierungschefs den Auftrag, sich über die „Europäische Identität“ bei einem Spaziergang (während die Regierungschefs weiter tagten) einig zu werden. Daraus wurde natürlich nichts. Aber auch die meisten anderen Versuche, ein solches europäisches oder zumindest EU-Selbstverständnis zu definieren, scheitern regelmäßig: die Elemente, die von Nationalstaaten bei solchen Gelegenheiten angeführt werden, scheinen in Europa nicht vorhanden. Es gibt keine gemeinsame Sprache, EU-Bürger wird man nur, wenn man bereits die Nationalität eines Mitgliedstaates besitzt. Die gemeinsame „Abstammung“ des Volkes, auf die bei solchen Gelegenheiten beispielsweise von Verfassungsjuristen immer noch verwiesen wird, lässt sich schon im nationalen Rahmen nicht wirklich belegen. Eher als „Blutsbande“ sind es gemeinsame Herkunft und Kultur, gemeinsame Traditionen, die durch Elternhaus und Schule, durch Ausbildung und Beruf, früher durch den Wehrdienst und bei staatlichen Zeremonien, vermittelt werden, die ein Gefühl der nationalen Zusammengehörigkeit begründen³.

² In dieser Perspektive sind Europarat, Menschenrechtsgerichtshof und OSZE internationale Organisationen. Dagegen können die EU und die Europäische Kommission als politischer Akteur gesehen werden.

³ Paul Kirchhof 1992: „Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration“, in: Wolfgang Isensee / Paul Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII: Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen. – Heidelberg: Müller, § 25. Wolfgang Isensee (1989): „Abschied der Demokratie vom Demos. Ausländerwahlrecht als Identitätsfrage für Volk, Demokratie, Verfassung“, in: Dieter Schwab (Hg., e.a.): Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft – Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Mikat. – Berlin: Bunker & Humblot S. 708.

Kann dies auch für die EU funktionieren? Sind es die – uns vielleicht noch nicht genügend bewussten – Gemeinsamkeiten, die den Grund, die Rechtfertigung Europas oder der EU enthalten?

Schauen wir uns einige Beispiele an: Häufig wird etwa auf die „gemeinsame europäische Geschichte“ verwiesen, um der Türkei den Beitritt zur EU zu verwehren. Diese sei nicht Teil der gemeinsamen europäischen Geschichte – nur, welche Geschichte ist da gemeint? Geht es um das Erbe des römischen Imperiums?⁴ Dann dürften die meisten Mittel- und Osteuropäer nicht, die Türkei schon eher beitreten. Geht es um das Erbe des Karolingerreiches Karls des Großen, dessen angebliche „Wiedererstehung“ in den fünfziger Jahren von Konrad Adenauer und Charles de Gaulle beschworen wurde?⁵ Auch dann könnten weite Teile der heutigen EU nicht Mitglied eines historisch so begründeten Gemeinwesens sein. Schließlich wird auch das Erbe der Christenheit als Grundlage für die Schaffung einer politischen Ordnung angeführt.

Der Bezug auf dieses Erbe ist noch etwas komplizierter als das gerade angeführte Argument, das lediglich auf eine gemeinsame Vergangenheit verweist. Neben der gemeinsamen Vergangenheit der europäischen Christenheit geht es im Falle der Religion ja auch noch um die Gegenwart, um heute noch Gültigkeit beanspruchende Ansichten der christlichen Konfessionen zur „guten“ gesellschaftlichen und politischen Ordnung.

Aber betrachten wir zunächst den Bezug auf die Vergangenheit: Entweder (bei einem Bezug auf die katholische Kirche und das Papsttum) umfasst der Bezug auf die Christenheit nur die „halbe“ EU, das protestantische Europa wäre ausgeschlossen. Oder die christliche Vergangenheit bezieht sich auch auf die Kreuzzüge und später auf die Religionskriege zwischen protestantischen und katholischen Christen und die jahrhundertelangen, bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen, die schließlich erst zur Trennung von Kirche und Staat und zur friedlichen Ko-Existenz der Konfessionen führte. Wenn dem so ist, wenn auch gemeinsame (allerdings auf verschiedenen Seiten erlebte) Konflikte und gegeneinander gefochtene Kriege Gemeinsamkeit zu begründen vermögen, dann gibt es ja keinen Grund, den einen Konflikt (etwa den zwischen Protestanten und Katholiken im dreißigjährigen Krieg) als Begründung von Gemeinsamkeit anzuführen, den anderen (etwa die Belagerung Wiens durch die Türken 1683) aber als Begründung einer immer noch gültigen, „ewigen“ Gegnerschaft zu sehen. Auch hier bietet die Vergangenheit nur das Material, das heute für die Begründung und Rechtfertigung des politischen Gemeinwesens benutzt werden kann.

Mit Bezug auf die von den christlichen Kirchen heute vertretenen gesellschaftlichen Ansprüchen, also dem Argument, dass die christlichen Werte und Normen auch heute die Grundlage des Zusammenlebens bilden (sollten), bleibt festzuhalten, dass diese Werte und Normen ihre Wichtigkeit und Bedeutung ohne Zweifel haben – jedoch als eine Stimme unter anderen: nicht umsonst haben alle europäischen Staaten ja in der Folge der Religionskriege die Konsequenzen gezogen; nicht umsonst hast sich ausgerechnet in Europa die Aufklärung entwickelt; nicht umsonst wurde überall in Europa das Verhältnis von Staat und Kirche politisch geregelt (im französischen Laizismus der strikten Trennung von Kirche und Staat, in den skandinavischen Staatskirchen oder in der deutschen Form des Konkordats) – nirgends konnte sich der Absolutheitsanspruch der Kirchen durchsetzen, heute wird von der Kirche ja auch keine weltliche, politische Macht mehr gefordert. Wenn das Christentum also als Teil des europäischen Erbes, der europäischen Erfahrungen, seine Bedeutung hat, so ist es nicht per se der Grund, warum Europäer gemeinsam politische Entscheidungen treffen sollten.

Schließlich wird in Europa in Anlehnung an den deutschen Sozialphilosophen Jürgen Habermas bisweilen davon gesprochen, dass eine „gemeinsame europäische Öffentlichkeit“ die Voraussetzung für die Existenz einer politischen Europäischen Union sei⁶. Es geht also vordergründig nicht mehr um Vergangenheit, kulturelle Traditionen und Zivilisation, auch nicht um die Überzeugungen der einen oder anderen Gruppe, mit welchem Absolutheitsanspruch sie auch begründet werden können. Stattdessen wird die Existenz eines gemeinsamen

⁴ Rémi Brague (1993): Europa, eine exzentrische Identität, übers. Gennaro Ghiradelli. - Frankfurt: Campus. (Original: Rémi Brague (1992): Europe, la voie romaine, Paris 1992).

⁵ Axel Schildt (1999): Zwischen Abendland und Amerika. Studien zur westdeutschen Ideenlandschaft der 50er Jahre –München: Oldenbourg, S. 23. Jacques Le Goff (2004): Die Geburt Europas aus dem Mittelalter – München: C.H. Beck (Original: Jacques Le Goff (2003): L'Europe, est-elle née au moyen-âge? – Paris: Seuil).

⁶ Jürgen Habermas (2011): Zur Verfassung Europas - Ein Essay. – Frankfurt a.M.: Suhrkamp. Ders. (2004): Der gespaltene Westen. Kleine politische Schriften. – Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Kommunikationszusammenhangs als entscheidend angeführt – wenn Europäer zur gleichen Zeit dieselben Themen in derselben Intensität diskutieren, dann bestehe europäische Gemeinsamkeit, europäische „Identität“. Dieser Ansatz erscheint zunächst weniger voraussetzungsreich als die bisher diskutierten: Schließlich liegt es im Ermessen der heutigen Bürgerinnen und Bürger, ob sie sich zu einem so begründeten Gemeinwesen zusammenschließen möchten oder nicht. Dies hängt nicht von der gemeinsamen Geschichte, noch weniger von gemeinsamer „Abstammung“, und auch nicht nur von einer bereits existierenden Zivilisation ab, sondern die Existenz einer gemeinsamen Öffentlichkeit ist letztendlich das Resultat einer Entscheidung, ein Element der freien Wahl der heutigen Bürger, sich zu dieser politischen Form zu bekennen.

Allerdings gibt es auch hier Einschränkungen, auch hier gibt es eine Lesart, die den Bürgern nicht wirklich die Wahl lässt: Wird die „europäische Öffentlichkeit“ empirisch untersucht, dann zeigt sich häufig das Fehlen einer gemeinsamen Sprache als erstes und größtes Problem – nicht alle Teilnehmer der europäischen Öffentlichkeit können alle anderen verstehen. Allerdings leisten die Medien Übersetzer- und Multiplikatorendienste. Indem sie entscheiden, worüber sie berichten, entscheiden sie, welche Themen wichtig sind oder werden. Dabei gibt es national und regional unterschiedliche Traditionen, und wenn diese ignoriert werden, wenn also eine „homogene“ oder einheitliche Öffentlichkeit in der EU als *Voraussetzung* für mehr europäische Integration gefordert wird, wird das Argument der „gemeinsamen Öffentlichkeit“ schnell zum Ausschlusskriterium, denn auf absehbare Zeit wird es keine gemeinsame europäische Sprache, kein einheitliches Mediensystem in Europa geben.

Besonders die Forderung, dass zur gleichen Zeit mit der gleichen Intensität über dieselben Themen berichtet werden müsse⁷, und diesen sogar dieselbe Relevanz zugesprochen werden müsse, geht auch am Wesen einer demokratischen Ordnung vorbei – diese besteht ja gerade aus unterschiedlichen Meinungen und Konflikten sowie den institutionellen Möglichkeiten, sich dennoch auf eine gemeinsame Politik zu einigen. Umgekehrt zeigt sich an wirklich europäischen Anlässen (etwa der Debatte um eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft 1952) schon in den fünfziger Jahren gegenseitige Aufmerksamkeit. In der Diskussion derselben Themen in derselben Intensität bestand bereits damals eine bestimmte Form europäischer Öffentlichkeit.

Wozu also Europa? Wenn es nicht die gemeinsame Abstammung, die gemeinsame Geschichte, die gemeinsame Zivilisation oder die Religion und auch keine homogene europäische Öffentlichkeit sind, die Gemeinsamkeit begründen, aus welchen guten Gründe sollten Europäer dann noch Probleme gemeinsam politisch regeln wollen?⁸ Schließlich muss man dafür ja auch bisweilen unbequeme oder wenig vorteilhafte Entscheidungen akzeptieren, muss Macht und Kontrollmöglichkeiten „nach Brüssel“ abgeben.

(3) Gemeinsame Probleme: Interdependenz in Europa

Es könnte sein, dass es eben die Probleme der Europäer selbst sind, die aus gutem Grund gemeinsam angegangen werden müssen: Wenn wir gemeinsame Probleme haben, wenn wir den negativen Folgen bestimmter Entwicklungen gemeinsam ausgesetzt sind, wenn wir noch dazu bei einer Lösung dieser Probleme voneinander abhängig sind, wenn wir also gemeinsam betroffen sind und Lösungen der nachhaltigen Zustimmung aller Betroffenen bedürfen, dann macht es Sinn, zusammen diese Lösungen zu erarbeiten.

Eine solche Situation, mit dem Fachbegriff als „Interdependenz“, als gegenseitige Abhängigkeit, bezeichnet, ist gar nicht so selten, wie es zunächst den Anschein haben mag⁹. Wir finden sie in vielen Politikbereichen, und häufig auch als Folge der nun seit sechzig Jahren andauernden europäischen Integration: Diese hat zu eben solchen Verflechtungen und Abhängigkeiten geführt. Sie hat dabei die gemeinsamen Lösungen immer befürwortet und forciert, und damit bisweilen eben auch die Verflechtungen noch vertieft und verstärkt.

Unsere Gemeinsamkeit, unsere „Identität“ (wortwörtlich: was uns gleich ist) sind also unsere Probleme, zumindest einige davon. Wodurch zeichnen sich solche Probleme aus, wie können sie charakterisiert werden? Im Folgenden sollen kurz Beispiele aus den drei Politikbereichen Wirtschaft, Umwelt und Soziales skizziert werden, ohne eine umfassende Darstellung anzustreben.

⁷ Hartmut Wessler (e.a. 2008): *Transnationalization of Public Spheres* – Basingstoke: Palgrave Macmillan.

⁸ Peter A. Kraus (2008): *A Union of Diversity. Language, Identity and Polity-Building in Europe*. – Cambridge: Cambridge University Press.

⁹ Robert O. Keohane (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* – Princeton: Princeton University Press.

Wirtschaft

Im Politikbereich Wirtschaft besteht eine starke Interdependenz zwischen den Euroländern in der Schuldenkrise. Greift man das Beispiel Griechenlands in den Jahren 2009 und 2010 heraus, so stellt sich die Frage, warum dieses Land nicht einfach seine Zahlungsunfähigkeit erklären konnte – schließlich waren es ja nicht die „anderen“ Euro-Länder, die jahrelang die offensichtlich falschen griechischen Statistiken zu Haushaltsdefizit und Staatsschulden nach Brüssel gemeldet hatten, sondern dies lag in der Verantwortung des griechischen Staates. Charakteristisch für eine Situation der Interdependenz ist es jedoch, dass – auch wenn die „Schuldfrage“ wie im griechischen Fall offensichtlich erscheinen mag – alle betroffenen Staaten und Bürger mit den Konsequenzen leben müssen. Denn wer müsste den griechischen Zahlungsausfall verkraften, wer müsste für die Schulden aufkommen, wenn Griechenland nicht mehr gezahlt hätte? Zunächst die Kreditgeber, bei denen Griechenland sich über die Maßen verschuldet hatte. Nun waren diese Kreditgeber jedoch, in ihrer großen Mehrheit, europäische Banken und Finanzinstitute – deutsche, französische, spanische...

Das heißt, ein griechischer Zahlungsausfall würde zu Verlusten bei den deutschen (und französischen usw.) Banken führen. Entweder müssten wir mit den Konsequenzen, mit einem vom Zusammenbruch bedrohten Bankensystem also, leben – oder wir müssen mit Steuergeldern, also mit dem Geld der Bürger, den Banken über den griechischen Zahlungsausfall hinweghelfen. Nun kann man natürlich argumentieren, dass die Banken das Risiko ja hätten kennen sollen, als sie sich in Griechenland engagierten und der Staat ihnen deshalb „guten Gewissens“ die Hilfe durch Steuergelder hätte verweigern können. So richtig dieses Argument unter moralischen Gesichtspunkten erscheinen mag, so bitter wären die Konsequenzen – und zwar nicht nur für die Banken, die ihre Griechenland gewährten Darlehen verlieren würden. Auch für die Bürger, deren Ersparnisse (häufig zur Alterssicherung) von Pensions- und Rentenfonds, von Lebensversicherungen in den scheinbar besonders sicheren Staatsanleihen angelegt wurden, käme eine Pleite Griechenlands sehr teuer.

Damit schließt sich der Kreis der gegenseitigen Abhängigkeit also wieder, ob wir es wollen oder nicht, ob wir es moralisch gut heißen oder nicht. Nur gemeinsam werden alle Betroffenen und Beteiligten, die Kreditgeber, der griechische Staat, die öffentliche Hand und die Bürger selbst, eine Lösung finden können, die alle Interessen berücksichtigt.

Umwelt

Ähnliches kann sich auch in anderen Politikbereichen feststellen lassen – etwa in der Umweltpolitik: Umweltverschmutzung und Umweltgefahren machen vor Ländergrenzen nicht halt. Wenn sich Deutschland zum Atomausstieg bekennt, und es in einem französischen Atomkraftwerk zu einem Störfall kommt, sind die Bürger in Deutschland natürlich mitbetroffen. Auch wenn die deutsche Seite sich darüber moralisch empören kann, so haben natürlich die französischen Bürger das Recht, ihre Energieversorgung demokratisch selbst zu bestimmen. Soll beiden Seiten, den deutschen Atomgegnern und den französischen –befürwortern, entsprochen werden, so kann nur ein Kompromiss, der beispielsweise gemeinsame hohe Sicherheitsstandards oder bestimmte Mindestabstände von der deutschen Grenze vorsieht, eine für alle akzeptable Lösung bringen. Die Frage stellt sich dann, wie ein solcher Kompromiss gefunden werden kann – wer kann und soll bei seiner Ausarbeitung mitwirken, und wie wird darüber abgestimmt, schließlich auch: wer kann seine Einhaltung kontrollieren und überwachen?

Soziales

Auch im Bereich der Sozialpolitik steht Europa vor Herausforderungen, in denen gemeinsame Abhängigkeiten eine große Rolle spielen. Die nachhaltige Finanzierung der Sozialsysteme hängt derzeit in den meisten europäischen Ländern von der Existenz einer bestimmten Altersstruktur der Bevölkerung, einer bestimmten Demographie, ab: Nur wenn genügend junge Menschen in arbeitsfähigem Alter einzahlen, können Rentner, Kranke, Sozialfälle ihre Leistungen erhalten. Während die Überalterung der Gesellschaft beispielsweise in Deutschland zu großen Problemen bei dieser Finanzierung der Sozialsysteme führen wird und der „Facharbeitermangel“ sich bereits heute auf den Arbeitsmarkt auswirkt, gibt es jedoch andere EU-Länder, in denen wesentlich mehr Kinder geboren werden, für die Überalterung also kein so drängendes Problem ist, die jedoch ihrerseits eine hohe Jugendarbeitslosigkeit kennen. Hier zeichnet sich offensichtlich der Mehrwert gemeinsamer Lösungen dieser Probleme im Rahmen der EU ab: Wenn junge, arbeitslose Spanier oder Franzosen in die Lage versetzt würden, die fehlenden Stellen in Deutschland zu besetzen

und dabei noch einen Beitrag zum deutschen Sozialsystem leisten würden, wäre (zunächst jedenfalls) allen gedient. Aber auch hier können wiederum nur gemeinsame Lösungen garantieren, dass Spanier, die in Deutschland gelebt und gearbeitet haben, ihre Rente auch an der Costa Brava genießen können bzw. dass die Jugendlichen in strukturschwachen spanischen Regionen nicht auf Dauer nach Deutschland emigrieren müssen.

Wie sollen nun die gemeinsamen Lösungen für solche „interdependenten“ Probleme aussehen? Welche Kriterien müssen beachtet werden?

(4) Die EU als demokratische Union der Bürger und Staaten

Denkt man von den Problemen her, ist die Antwort zunächst relativ einfach¹⁰:

- Die Probleme müssen einerseits gelöst werden – und zwar so gut, so effizient, wie möglich, nachhaltig und auf Dauer. *Problemlösungsfähigkeit* ist also das erste Kriterium.
- Gleichzeitig müssen alle Beteiligten so viele ihrer Präferenzen durchsetzen können, wie möglich, ohne den anderen damit zu schaden (sogenannte „pareto-optimale“ Lösung). Es muss also bestimmte *demokratische Verfahren* geben, die eine gemeinsame Lösungsfindung gewährleisten. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle Beteiligten diese Lösungen am Ende auch akzeptieren: Die Regeln, nach denen entschieden wird, müssen also transparent sein – jeder muss sie im Vorfeld bereits kennen. Im Rahmen der EU bekennen sich alle Mitgliedstaaten zu demokratischen Verfahren, die EU selbst definiert sich im EU-Vertrag als eine demokratische Union (Präambel, Art. 1, 2 EUV)
- Als drittes Element kommt dazu, dass die EU nur in Politikbereichen entscheiden darf, in denen sie zunächst von den Staats- und Regierungschefs *Kompetenzen* dafür bekommen hat. Meistens muss eine solche Entscheidung in einem Vertrag festgelegt werden, der dann noch dazu von den nationalen Parlamenten oder durch Volksbefragung ratifiziert werden muss. Es gibt also immer noch eine Letztkontrolle, die Mitgliedstaaten bleiben die „Herren der Verträge“.

Doch was bedeutet „effizient und demokratisch“ im Fall der EU? Verschiedene Lösungen sind denkbar – man könnte dafür plädieren, dass jeder Staat so viel Macht wie möglich behält, und so wenig wie nötig abgibt. Die gewählten Vertreter der Mitgliedstaaten, zunächst die Regierungen, könnten solange miteinander verhandeln, bis eine Lösung gefunden ist, bis alle Beteiligten zufrieden sind. Dieses Verfahren wird in der EU als „intergouvernemental“, zwischen Regierungen verhandelt, bezeichnet und findet meistens im EU-Ministerrat statt, in dem jedes Land durch seinen Minister vertreten wird. Das Problem dabei ist, dass eine Zustimmung von allen Beteiligten notwendig ist, dass es also 27 Vetos geben kann – von jedem Mitgliedstaat. Dieses Verfahren schützt zunächst einmal den demokratischen Willen, den jeder Mitgliedstaat über seine demokratisch gewählte Regierung ausdrückt. Gleichzeitig lässt ein solches Verfahren aber denkbar wenig Spielraum für politische Lösungen – jeder wird ja nur so viel von seiner eigenen Position aufgeben, wie unbedingt nötig ist. Es kommt also zu einem Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner – die Probleme werden dann nicht unbedingt nachhaltig gelöst, sondern es werden sich Minimalösungen finden. Außerdem ist ein solches Verfahren auch nicht besonders effizient – denn es muss solange verhandelt werden, bis alle einverstanden sind. Wenn einer nicht einverstanden ist, gibt es eben keine Lösung, und das Problem besteht weiterhin.

Im Rahmen der EU wurde deshalb ein weiteres Verfahren entwickelt, das Entscheidungen beschleunigt und Lösungen ermöglicht, die mehr als den Minimalkompromiss aller 27 Mitgliedstaaten darstellt. Dabei handelt es sich um Mehrheitsentscheidungen, es müssen also nicht alle Mitglieder zustimmen – 55% oder 60%, manchmal auch 75% sind genug. Und die anderen? Ist es demokratisch, wenn der demokratisch gewählte Vertreter eines Staates überstimmt wird, dieser Staat aber dennoch an die getroffene Entscheidung gebunden ist? Um diesem Problem zu begegnen, wurde im Rahmen der EU ein weiteres Organ entwickelt, das an

¹⁰ Fritz W. Scharpf (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press (Deutsch erschienen als: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* – Frankfurt a.M.: Campus).

Entscheidungen beteiligt ist. Im Europäischen Parlament sind Parlamentarier vertreten, die von den Bürgern aller Mitgliedstaaten gewählt wurden. Neben dem Ministerrat muss auch das Europäische Parlament mit einer Mehrheit den europäischen Gesetzesakten zustimmen („Mitentscheidungsverfahren“). Es bedarf also zweier Mehrheiten, was dafür sorgen soll, dass die Interessen der meisten Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt werden – entweder ihre politische Haltung (links oder rechts, liberal, konservativ oder grün) in der Mehrheit des Parlaments, oder ihre nationale Position, wie sie von ihrer Regierung im Ministerrat ausgedrückt wird.

Gerade die Finanz- und Schuldenkrise hat jedoch gezeigt, dass auch diese Verfahren nur unzureichend mit den großen Problemen und gegenseitigen Abhängigkeiten umgehen können, die im Wirtschafts- und Finanzbereich im Laufe der Jahre entstanden sind. Auch im Mehrheitsverfahren zwischen Regierungen und EU-Parlament dauert die Beschlussfassung noch sehr lange. Die nötigen großen Mehrheiten im Ministerrat und im Parlament, dass also fast alle Minister und Parlamentarier zustimmen müssen, schränken den Handlungsspielraum ein: denn je mehr Akteure zustimmen müssen, desto weniger mögliche Lösungen stehen zur Verfügung. Schließlich war für viele der Politikbereiche, die zu regeln waren, die EU nicht oder nur teilweise zuständig. Diese Politikbereiche waren noch nicht „vergemeinschaftet“ – und dies, obwohl die tatsächlichen Probleme, wie schon gesehen, an den Staatsgrenzen ja nicht Halt machen, sondern grenzüberschreitende, europäische Probleme sind.

Möchte man diese Probleme nun „ohne“ Europa lösen, oder mit so wenig Europa wie nötig, soviel nationaler Kontrolle wie möglich, werden sich die drei genannten Parameter (Effizienz bei der Problemlösung, demokratische Kontrolle, Vergemeinschaftung von Kompetenzen) wie folgt auswirken:

- Die demokratische Kontrolle wird über die Vetomöglichkeit der nationalen Regierungen bei europäischen Verhandlungen ausgeübt. Wie gesehen ist dieses Verfahren nicht sehr effizient, da alle 27 Staaten zustimmen müssen – was sehr lange dauert und die Anzahl möglicher Lösungen reduziert.
- Es ist aber auch nicht besonders demokratisch, denn die demokratische Kontrolle der nationalen Regierungen durch die nationalen Parlamente ist einerseits sehr langwierig (27 verschiedene Verfahren), andererseits für die Parlamentarier sehr umständlich: Wie sollen sie der Regierung gegenüber beweisen, dass eine „bessere“ Lösung möglich gewesen wäre, dass die Regierung schlecht verhandelt hat?
- Schließlich hat gerade die Finanzkrise gezeigt, dass unsere Gesellschaften so miteinander verflochten sind, dass es sehr schwierig ist, nur in einem Bereich europäisch zu entscheiden, andere aber in der nationalen Kompetenz zu behalten.

Der Vorteil der genannten „wenig europäischen“ Lösungen ist aber, dass die nationale demokratische Kontrolle im Zweifel leichter ausgeübt werden kann: Indem ein Staat die europäischen Verhandlungen blockiert oder diese verlässt, ohne sich um die anderen Staaten zu kümmern, behält er seine Handlungsfreiheit – allerdings ohne, dass eine Lösung des anstehenden Problems gefunden würde, dieses wird weiter existieren.

Umgekehrt würde mehr Gemeinschaftseuropa, also mehr Entscheidungen mit der doppelten Mehrheit von Europäischem Parlament und Ministerrat, in immer mehr Kompetenzfeldern, zu folgenden Auswirkungen bei den drei genannten Parametern führen:

- Die Effizienz von Entscheidungen auf europäischer Ebene würde gestärkt – diese könnten schneller gefällt werden (Mehrheitsentscheidungen), es wäre außerdem ein größerer politischer Handlungsspielraum gegeben – denn nicht alle Verhandlungsteilnehmer müssen in allen Punkten zustimmen.
- Werden zudem mehr Kompetenzen zusammengelegt („vergemeinschaftet“), dann können auch umfassendere Lösungen zustande kommen, die nicht nur einen Teilaspekt eines Problems bearbeiten können.
- Schließlich stellt sich noch die Frage nach der demokratischen Qualität dieses Verfahrens. Das Verfahren ist dem Anschein nach weniger demokratisch, als Verhandlungen, bei denen alle Mitgliedstaaten zustimmen müssen – schließlich können Staaten (und die Bürger dieser Staaten) überstimmt werden, und trotzdem gezwungen sein, die entsprechenden Regelungen mitzutragen. Allerdings setzen sich bei Einstimmigkeit, in

einem auf formaler Gleichberechtigung basierenden Verfahren, gerade die mächtigsten Staaten durch – etwa der berühmte „deutsch-französische Motor“. Ohne an der Kompromissbindung beteiligt gewesen zu sein, müssen die kleineren Staaten die gefundene Lösung dennoch mittragen. Würden sie dies nicht tun, wären die Kosten (bspw. Wegfall der Unterstützung in der Schuldenkrise), die auf sie zukämen, viel zu hoch. Das Entscheidungsverfahren der „intergouvernementalen Verhandlungen“ ist also nicht in jedem Fall demokratischer, als ein Verfahren, das doppelte Mehrheiten – der Staaten und des Europäischen Parlaments – erfordert. Hier können zwar einzelne Staaten oder Bürger überstimmt werden, sie haben aber immerhin die Möglichkeit, an der Entscheidungsbildung im Vorfeld teilzunehmen und ihre Position einzubringen.

Wir brauchen die EU also, um unsere gemeinsamen Probleme demokratisch gemeinsam zu lösen. Die EU mit ihren Verfahren ist der Garant, dass in einem absehbaren Zeitrahmen Problemlösungen entwickelt werden können, die mehr als Minimalkompromisse sind. Die EU erlaubt so allen Mitgliedstaaten und Bürgern, sich am Entscheidungsprozess zu beteiligen und sich einzubringen. Allerdings kann die EU diese Rolle nur unter bestimmten Bedingungen optimal erfüllen: Solange sich die Vertreter nationaler Regierungen darauf beschränken, bestimmte Regeln für alle europäischen Länder verbindlich festzuschreiben, ergibt sich daraus noch keine Ausweitung der politischen Handlungsmöglichkeiten bzw. der Fähigkeit, europäische Probleme angemessen zu lösen. Im Gegenteil, die Anzahl der zur Verfügung stehenden politischen Lösungen reduziert sich – alle diejenigen Lösungen, die nicht von den europäischen Regeln vorgesehen sind, scheiden ja von vorneherein aus. Die Alternative, auf nationaler Ebene „auf eigene Faust“ zu handeln, ist jedoch auch nicht wirklich gegeben – die Probleme sind, wie gesehen, gemeinsame europäische, und die europäisch vereinbarten Regeln betreffen ja auch nationales politisches Handeln.

Erst, wenn sich die EU nicht nur auf die Schaffung europäischer Regeln beschränkt, sondern zusätzlich dazu Instrumente und Verfahren entwickelt, damit Europäer gemeinsam politisch entscheiden können, kann sich das ganze Potential der gemeinsamen Problemlösung voll entfalten. Wir brauchen also mehr Europa, allerdings nicht mehr EU-Regulierung, sondern mehr gemeinsame europäische Politik. Das kann nur von Gemeinschaftsinstitutionen geleistet werden.