

Dezember 2011

Im Laufe der Zeit wird sich zeigen, ob die Ergebnisse des Gipfeltreffens vom vergangenen 8./9. Dezember in Brüssel tatsächlich einen Wendepunkt in der Geschichte der Union markiert haben. Aber schon jetzt lässt sich feststellen, dass der selbst gewählte Verzicht Großbritanniens auf eine Teilnahme an der Vereinbarung, mit der Deutschland und Frankreich den Startschuss für die Stärkung der Währungsunion geben wollten, bedeutet, dass ein Bruch von enormer politischer Tragweite stattgefunden hat und eine neue Phase im europäischen Einigungsprozess eingeleitet werden kann.

Was geschehen ist, darf nicht verharmlost werden: Großbritannien hat stets das Ziel verfolgt, die weitere politische Ausgestaltung des Gemeinschaftsrahmens zu bremsen; zwar ist es dem Land nicht gelungen, die Einführung des Euro zu verhindern, dennoch vermochte es in die Verwaltung der Währungsunion einzugreifen und auch sein Vetorecht geltend zu machen, und hat es im Zuge der Erweiterung in den letzten zehn Jahren an führender Stelle entschlossen darauf hingewirkt, die ursprüngliche politische Zielvorstellung der Union zugunsten einer Vision zurückzudrängen, bei der es einzig und allein um den Aufbau des Binnenmarktes geht.

Das Scheitern des britischen Ansatzes ist gerade durch die weltweite Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse sanktioniert worden. Wenn man von Europa erwartet, dass es prosperieren kann, auch wenn es politisch fortwährend in Bedeutungslosigkeit verharrt, so ist dieser Anspruch von den Fakten widerlegt worden. Das Modell, das darin besteht, (selbst grundlegende) Kompetenzbereiche (wie die Währung) einfach auf mehrere Schultern zu verteilen und Stellen zu überlassen, die rein technischer Natur sind, weil politisch machtlos und von den Mitgliedstaaten als den wahren Hütern der Souveränität errichtet, hat sich als nicht funktionsfähig erwiesen. In diesem Rahmen blieb die Ausübung der Regierungstätigkeit im Kern weiterhin den Nationalstaaten vorbehalten und waren die Gemeinschaftsinstitutionen de facto ihrer potenziell supranationalen Vorrechte beraubt und entwickelten sich zu "abgeleiteten Organen" ohne politische Bedeutung und Gestaltungsmöglichkeit zurück, was sowohl - wenn auch in unterschiedlicher Weise - für die Kommission wie auch für das Europäische Parlament galt. Die Krise hat deutlich gemacht, dass es unmöglich ist, an diesem konföderalen Integrationsmodell festzuhalten, da gleichzeitig eine Währungsunion besteht, in der die Mitglieder in einem unauflösbaren gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen und die Länder der Euro-Währungsgebiets unter der Führung der treibenden Kräfte Frankreich und Deutschland - insbesondere Deutschlands, das die stärkste Volkswirtschaft im Euro-Währungsgebiet hat und daher auch eine größere Verantwortung und höhere Lasten auf sich nehmen muss - auf wie auch immer geartete Formen einer engeren Union mit dem Ziel hinarbeiten, große Teile der Souveränität an diese Union abzutreten. Großbritannien hat dies in gewisser Weise zur Kenntnis genommen und eine Trennung vollzogen, die nicht den Binnenmarkt betreffen, aber möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die politische Entwicklung des europäischen Rahmens haben wird.

* * *

Nachdem der Bruch mit London nunmehr vollzogen und ein neuer Rahmen für das Projekt der Währungs-, Fiskal- und Haushaltsunion entstanden ist, bleibt im Hinblick auf die tatsächliche Schaffung der neuen Union allerdings noch viel politische Arbeit. Das Problem besteht nicht so sehr darin, dass die vereinbarten Instrumente zur Lösung des drängenden Problems der Staatsschulden immer noch nicht ausreichend sind. Dies ist eine Besorgnis (so groß sie auch sein mag), die im Allgemeinen die Finanzmärkte beschäftigt, während sie gerade den Europäern in erster Linie die Notwendigkeit aufgezeigt hat, möglichst kurz- oder mittelfristig (bzw. innerhalb eines Zeitraums von nur wenigen Jahren) über den neuen Stabilitätspakt *hinauszugehen* und eine wirkliche Fiskalunion und eine umfassende politische Union zu schaffen.

Die getroffene Vereinbarung sieht neue Regeln und die Instrumente vor, mit denen diese Regeln gegenüber den Staaten durchgesetzt werden können, die nach ihrer Zustimmung zu diesen Regeln in gewisser Weise die Befugnis verlieren, über die eigene Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu befinden, und sich mit nahezu automatischen Sanktionen wie auch mit ihrer Bevormundung bei Nichteinhaltung der Regeln einverstanden erklären. Es ist davon auszugehen, dass ein substanzieller Souveränitätsverzicht dieses Mal aller Voraussicht nach in jeder Hinsicht konkrete Auswirkungen haben wird (im Gegensatz zu früher, als Verstöße gegen die Defizit- und Schulden-Regeln von Maastricht mittels wiederum von den nationalen Regierungen von Fall zu Fall vereinbarter *Ad-hoc*-Ausnahmeregeln "nachgesehen" wurden); andernfalls werden die Märkte die gesamte Gruppe der Länder angreifen, die beschlossen haben, sich diesen Kontrollen zu unterziehen. Mit dieser Regelung werden die gegenseitigen Überwachungsmechanismen zwischen den verschiedenen Ländern zwar gestärkt, jedoch wird ohne Fortschritte auf dem Weg zur politischen Einheit weder das Problem der Solidarität noch das der Entwicklung und auch nicht das der demokratischen Legitimität des neuen europäischen Systems gelöst.

Die erste Frage, die die Solidarität betrifft, liegt auf der Hand: Wenn es nicht gelingt, einen gemeinsamen staatlichen Rahmen zu schaffen, muss Solidarität weiterhin auf der Grundlage der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Ländern geübt werden, deren Entwicklungsstand verschieden ist, die über Haushaltsmittel in unterschiedlicher Höhe verfügen und deren Produktionskapazitäten nicht miteinander zu vergleichen sind, wobei es keine Rolle spielt, wie hoch die gegenseitige Abhängigkeit dieser Länder voneinander ist und welche Fortschritte bei ihrer Integration bereits erzielt worden sind. Am Ende steht für die stärksten Volkswirtschaften dann gefühlt eine zutiefst unausgewogene Transferunion, die eine Bedrohung für die Solidität dieser Volkswirtschaften darstellt; auch wenn noch so viele Argumente dafür vorgebracht werden, dass innerhalb ein und desselben Währungsgebiets ein gegenseitiges Interesse daran bestehen muss, die schwächsten Glieder zu unterstützen, wird dessen ungeachtet der Großteil der öffentlichen Meinung unweigerlich immer negativ reagieren. Daher wird sich die Lage angesichts objektiv ungleicher Ausgangsbedingungen trotz aller Bemühungen der schwächeren Länder, die Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu den stärkeren Ländern wenigstens teilweise auszugleichen, ohne weitreichende politische Fortschritte sowohl im Bereich der Konsensfähigkeit als auch der Legitimität verschlechtern.

Was die Entwicklung betrifft, so wissen die Europäer seit dem Weißbuch der Delors-Kommission, dass sie nur mit einem gemeinsamen Plan weltweit wieder wettbewerbsfähig werden und vor allem einen neuen Zyklus einleiten können, der sich auf ein tragfähiges Modell stützt, mit dem die Möglichkeiten der derzeitigen wissensbasierten Wirtschaft ausgeschöpft werden können. Der Umstand, dass die mehrfach verabschiedeten Pläne bis heute noch nicht umgesetzt worden sind, macht jedoch deutlich, dass die Projekte ohne Finanzmittel und ohne staatliche Strukturen auf europäischer Ebene zum Großteil

entweder nicht zur Ausführung gelangen oder den nationalen Erfordernissen der verschiedenen Länder untergeordnet werden, auch weil die Investitionen der einzelnen Länder in einem Binnenmarkt weitgehend den Partnern zugute kommen.

In diesem Zusammenhang wäre es möglich, mit einer Aufstockung der europäischen Haushaltsmittel im Zuge der Mobilisierung von Eigenmitteln im erweiterten Euro-Währungsgebiet sowie der Festlegung europäischer Strategien für Infrastrukturmaßnahmen und die Stärkung der Forschungstätigkeit bereits jetzt unter Nutzung der vorhandenen rechtlichen Instrumente einen großen Schritt nach vorne zu machen; das Problem ist jedoch politischer Art, weil dazu der Wille gehört, wirkliche supranationale Regierungsinstrumente zu schaffen, die nicht mehr nur das Ergebnis gemeinsam genutzter Vorschriften und Regelungen, sondern vielmehr auf ein gemeinsames Solidarprojekt für die Entwicklung des ganzen Kontinents ausgerichtet sind. Ohne einen Mentalitätswandel, der bewirken sollte, dass Europa nicht mehr die Summe einzelstaatlicher Interessen, sondern eine wirkliche politische Gemeinschaft ist, wird der Versuch, über die Politiken der einzelnen Mitgliedstaaten Wachstum zu generieren, Ergebnisse zeitigen, die sowohl weit unter den Möglichkeiten jedes einzelnen Staaten als auch unterhalb eines Niveaus liegen, das erforderlich wäre, um die Krise zu überwinden.

Auch der letzte Punkt, der die demokratische Legitimität betrifft, liegt auf der Hand: Einerseits gibt es das technisch-rechtliche Problem, das darin besteht, dass eine Vereinbarung - die von Brüssel - , die bewusst über die Verträge hinausgeht, einem Organ der Union - der Kommission - die Funktion als technisches Organ zur Überwachung der ausgehandelten Regeln für das Euro-Währungsgebiet zugewiesen hat (dieses Problem könnte mit einigen juristischen Tricks formal gelöst werden, hat jedoch auch substantielle Implikationen, da Großbritannien der Kommission angehört); andererseits muss aber vor allem gegenüber der öffentlichen Meinung politisch gerechtfertigt werden, dass die Vorrechte der einzelnen nationalen Parlamente hinsichtlich Haushaltskontrolle und Festlegung der Wirtschaftspolitik ausgehöhlt werden. Für den Fall, dass die demokratischen Kontrollmechanismen auf längere Sicht weiterhin auf einzelstaatlicher Ebene verbleiben, wäre es dann vorstellbar, zu einem Konsens über oftmals komplexe und unpopuläre Maßnahmen zu gelangen, die von den populistischen Kräften skrupellos für ihre eigenen Ziele ausgenutzt werden könnten? Wie könnten die Bürger eines Staates davon überzeugt werden, dass Opfer gebracht werden müssen, um andere schwächere Länder zu stützen? Wenn es zutrifft - was inzwischen alle einräumen - , dass wir erst am Beginn einer langen Phase strenger restriktiver Politik stehen, dann ist es illusorisch, davon auszugehen, dass der soziale und politische Zusammenhalt gefördert werden kann, der notwendig ist, um die tief greifenden Pläne zur Umstrukturierung des Finanzsektors, der Wirtschaft und der Produktion, mit denen die Entwicklung wieder in Gang gebracht werden soll, umzusetzen, ohne dass sich auch die politischen Perspektiven und Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Demokratie verändern.

Somit gilt es, das entscheidende Kernproblem der demokratischen Legitimität - neben dem Problem der Wiederbelebung der Entwicklung auf neuen Grundlagen - zu lösen und im europäischen Prozess einen großen Schritt nach vorne zu machen, der erforderlich ist, damit alle gegenwärtigen Widersprüche und Schwächen dieses Prozesses beseitigt werden können. In welche Richtung muss man gehen? Eine europäische Exekutive mit begrenzten, aber konkreten Befugnissen, die für die Kontrolle autonomer europäischer Mittel zuständig, durch das Votum der Bürger legitimiert und einem demokratisch gewählten europäischen Parlament in voller Ausübung seiner Legislativbefugnisse verantwortlich wäre, kann nur dann entstehen, wenn der Rat in ein Oberhaus der Staaten und das Europäische Parlament in ein Unterhaus umgewandelt wird, das anhand eines einheitlichen Wahlgesetzes für die Vertretung der Bürger der neuen Union gewählt wird und in dem somit die demokratische Regel "one man one vote" gilt und der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte derzeitige Makel behoben ist. Diese Exekutive kann in anderen Worten nur das Ergebnis eines demokratischen verfassungsgebenden Prozesses sein; im Zuge dieses Prozesses werden die Staaten, die zugestimmt haben bzw. zustimmen werden, auf die Souveränität im Währungsbereich zu verzichten, und die bereit sein werden, die Souveränität im Steuerwesen abzutreten, unter Einbeziehung und mit Unterstützung eines sehr großen Teils der öffentlichen Meinung eine neue europäische Souveränität schaffen. Dies bedeutet, dass man über die Gemeinschaftsmethode hinausgehen muss, mit der in den letzten zwanzig Jahren eine Union auch zusammen mit denjenigen aufgebaut werden sollte, die diese Union überhaupt nicht wollten, und letzten Endes das Nebeneinander von Zwischenstaatlichkeit und Parlamentarismus sowie die Reduzierung der Rolle der Kommission zu einem rein technischen Überwachungsorgan gerechtfertigt wurden.

Wie kann im Hinblick darauf und unter der Voraussetzung, dass das *föderale* Ziel den Abschluss des Prozesses bilden muss, damit die Einheit in der Tat unumkehrbar und solide sein kann, die provisorische Regierung des neuen Europa, die von den Regierungen kürzlich in Brüssel aus der Taufe gehoben wurde, weiterentwickelt und gestärkt werden? Wie können die neuen Mechanismen mit einer größeren Regierungsfähigkeit ausgestattet werden, um ihre Rechte auch im Hinblick auf die Entwicklungsstrategien auszuweiten, um die Zustimmung zu diesen Mechanismen zu steigern und die gegenseitige Solidarität wenigstens teilweise zu stärken? Ist es denkbar - wie etwa Joschka Fischer vorschlägt - , dass in einer Übergangsphase als Gegenpol zur provisorischen Exekutivrolle des Rates der Mitgliedstaaten des erweiterten Euro-Währungsgebiets eine Kontrolle existiert, die durch eine Kammer aus Vertretern der Haushaltsausschüsse der jeweiligen nationalen Parlamente zusammen mit Vertretern des Europäischen Parlaments ausgeübt wird, die aus den gewählten Repräsentanten der den neuen Rahmen bildenden Länder ausgewählt werden?

Die Frage hat mit Sicherheit viele Facetten, dennoch muss sie unverzüglich angegangen werden. Um dies zu tun, muss klar sein, welches Ziel letztendlich erreicht werden soll und dass nunmehr andere als die falschen Gemeinschaftslösungen anzustreben sind, die sich als undurchführbar erwiesen haben. Eines ist sicher: Nach dem Gipfeltreffen in Brüssel werden Regierungen, Institutionen und Parteien sich nicht mehr hinter dem Alibi des britischen Vetos verstecken können, um neue Schwierigkeiten auf dem Weg zur europäischen Föderation zu rechtfertigen.

Die Zeit drängt: Will man den Euro und das europäische Projekt retten und die derzeitigen Schwierigkeiten aus dem Weg räumen und soll daraus eine Chance für neue Fortschritte in der Zukunft erwachsen, müssen alle diejenigen, die an diese Ziele glauben, sich dafür einsetzen, dass die neue Realität Gestalt annimmt.

Publius

**Unter der Federführung der Stiftung Mario und Valeria Albertini
Von der Union der Europäischen Föderalisten geförderte Initiative
zur Unterstützung des "Framework for Action for a European Federal Union"**

Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 - I-27100 Pavia - E-mail: publius@euraction.org
Direttore responsabile Elio Cannillo - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 572 del 4/9/2002
Stampatore PIME SRL, Pavia - Poste Italiane s.p.a., Spedizione in Abbonamento Postale D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, LO/PV - Abbonamento annuale € 5
www.euraction.org