

barer Flickentepich von kleinen Handelszonen mit unterschiedlichen Zoll- und Steuerbestimmungen und einem bürokratischen Wirrwarr entstanden. Ohne die EU wäre zudem das Strukturgefälle innerhalb der Region noch dramatischer. Und ohne die Aussicht auf einen EU-Beitritt wäre auch eine so rasche Etablierung starker Parteien und Parlamente im ehemaligen Ostblock nicht geglückt. Dann hätten sich wahrscheinlich halb-autokratische Systeme wie in der Ukraine herausgebildet.

Europa hat einige Reformen und Krisen zu meistern. Beim Eilen von einem politischen Brandherd zum nächsten darf es aber nicht aus den Augen verlieren, wem es eigentlich dienen soll: den Europäischen Bürgern. Diese müssen den Nutzen Europas in ihrem Alltag sozial und wirtschaftlich spüren, sonst werden sie nicht bereit

sein, die nötigen Reformen zu bezahlen. Dieser jüngere, stärker regional orientierte Ansatz, wie er in der Ostseeregion praktiziert wird, kann als Brückenglied zwischen der EU und den Bürgern fungieren und somit das Wirken Europas erlebbarer machen. Ob sich hieraus ein deutlicher Nutzen ergeben wird, hängt aber davon ab, ob die schon entstandene soziale Ungleichheit gemindert werden kann. Dafür muss die EU nicht nur als Wirtschafts-, sondern vor allem als Sozialunion bei den Bürgern ankommen. Wenn dies nicht gelingt, werden sich die Bürger weiterhin die Frage stellen, welchen Nutzen Europa für sie tatsächlich hat. Das Prinzip, Entscheidungen mit regionaler Reichweite auch im regionalen Zusammenhang zu verhandeln, ist ein viel versprechender Ansatz dafür, die Distanz zwischen Brüssel und den EU-Bürgern zu verkürzen. ■

Andreas Maurer

Institutionelle Ordnung der Wirtschafts- und Währungsunion – Anforderungen aus demokratiepolitischer Sicht

Die an allen Ecken und Enden wahrnehmbaren Defizite und Unwuchten im Institutionengefüge der EU machen – vor allem aus demokratiepolitischer Sicht – weitere Reformbemühungen dringend erforderlich. Unser Autor definiert die Wesensmerkmale einer die Autonomie der Mitgliedstaaten schonenden Mehrebenendemokratie und formuliert am Beispiel der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) Reformschritte, die die innere Kohäsion der EU nicht unterlaufen.

Angetrieben von der europäischen Banken-, Schulden- und Finanzkrise werben die Bundesregierung, die im Bundestag vertretenen Parteien, das Europäische Parlament (EP), die Europäische Kommission und einige AußenministerInnen der Europäischen Union (EU) für eine neuerliche Revision der Europäischen Verträge. Zwar unterscheiden sich die mit den Reformideen und -vorschlägen verknüpften Ziele, die dahinter liegenden Interessen



Andreas Maurer

(*1965) ist Leiter des Brüsseler Büros und Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik. Forschungsschwerpunkt u.a.: Analyse der Strukturen und Dynamiken des europäischen Mehrebenensystems.

und europapolitischen Grundverständnisse hinsichtlich der Revisionsinstrumen-

te und -verfahren, der ins Auge gefassten zeitlichen Horizonte sowie der funktionalen Reichweite der Reform. Gleichwohl scheint eines gewiss: Der Lissabonner Vertrag, 2009 unter großen Mühen in Kraft getreten, stellt eine wichtige Etappe, aber eben keinen Schlussstein in der Entwicklung der EU dar. Wie andere Verträge zuvor begründet er Handlungsrechte und -pflichten, institutionelle, funktionale und prozedurale Anreizstrukturen in einem dynamisch angelegten Mehrebenensystem mit offener Finalität.

Die EU-Verträge legen eine institutionell-politische Ordnung fest, die in ihrer dynamisch und evolutiv angelegten, zieloffenen Struktur weder mit nationalen Verfassungssystemen noch mit anderen internationalen Organisationen oder Regimen vergleichbar ist. Struktur und Dynamik der EU hängen mit einem nicht vollendeten und wahrscheinlich auch kaum abzuschließenden Differenzierungsprozess institutionellen und politischen Wandels zusammen. Neue Institutionen werden geschaffen und das vorhandene Institutionensystem mit neuartigen Handlungsermächtigungen weiter ausdifferenziert, um einerseits den anfallenden Aufgabenzuwachs erfolgreich bewältigen zu können, andererseits aber auch den Anforderungen nach problem- und funktionsadäquater Beteiligung der Akteure zu genügen.

Die Unwucht der Wirtschafts- und Währungsunion

In dieser Sicht induziert die Wirtschaftskrise der Euro-Zone neue Entwicklungsdynamiken der Nutzung und Hinterfragung bestehender Regeln und Normen. Zusätzlich lässt die Krise aber sowohl auf der Ebene der Vermittlung und medialen Inszenierung als auch im Hinblick auf ihre realwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen tiefe Risse zwischen den Bürgergesellschaften und Staaten der EU

entstehen: Nord gegen Süd, »Geber« gegen »Nehmer«, Realwirtschaft gegen Finanzindustrie. 20 Jahre nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages wird – endlich – deutlich, dass die 1993 normierte Asymmetrie zwischen supranationaler Währungsunion und intergouvernementaler Wirtschaftsunion an ihre Grenzen stößt und EU-Europa zu spalten droht.

Gefordert wird jetzt eine EU-Reform durch die Schaffung einer Fiskal-, Stabilitäts-, Ausgleichs-, Transfer-, Politischen oder »echten« und »vertieften« Wirtschafts- und Währungsunion. Deutlich wird bereits an diesen Zielbegriffen: Die Wirtschaftskrise nötigt der EU nicht alleine Maßnahmen zur akuten Einhegung ihrer finanz-, schulden- und bankenpolitischen Effekte auf. Sie offenbart die Anfälligkeit des Gesamtsystems der EU für Schocks, Finanz- und Spekulationsblasen und die immer weiter auseinanderklaffende Schere zwischen ihren Volkswirtschaften. Es gilt daher darüber nachzudenken, wie die für die Gesamtunion innen- wie außenpolitisch konstitutive Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) institutionell, prozedural und materiell ausbalanciert werden kann, um die Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitiken an das Integrationsniveau der vergemeinschafteten Währungspolitik heranzuführen.

Eine Reform der WWU klingt kleinteilig; insbesondere im Hinblick auf die unscharfe, aber attraktiver scheinende Zielkategorie der »Politischen Union«. Tatsächlich hat beispielsweise die »Zukunftsgruppe« der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens einen über die WWU hinausgehenden Vorstoß unternommen. Zur Diskussion gestellt werden hier die Reform der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, des Amtes der Hohen Repräsentantin für die Außen- und Sicherheitspolitik und des ihr zugeordneten Europäischen Aus-

wärtigen Dienstes sowie eine neuerliche Effektivierung des Ratssystems. Die Kommission soll durch die Direktwahl ihres Präsidenten sowie durch die Schaffung des Amtes eines den Abstimmungsregeln des Gesamtkollegiums nicht länger unterworfenen Finanzministers reformiert werden. Eine weitere Flanke eröffnen die Außenminister, aber auch Finanzminister Schäuble mit dem Vorschlag, die Abstimmungsrechte der Europaabgeordneten in Abhängigkeit der Zugehörigkeit ihres Heimatstaates zur Euro-Zone zu qualifizieren. Der Außenministerinitiative mangelt es aber an einer Problemanalyse, die eine weit über die WWU hinausreichende Vertragsreform rechtfertigen könnte.

Wege zur Reform

Die Bereitschaft zur Durchführung eines komplexen, langwierigen und – mit Blick auf die Ratifikation – unwägbaren Reformprozesses steigt eher, wenn Reformvorschläge aus nachvollziehbaren, mehrheitsfähigen Defizitanalysen des Status quo der EU abgeleitet werden. Die Auslösebedingungen für vertragsändernde Verfahren verbessern sich im Kontext der Wirtschaftskrise daher dann, wenn sich Revisionsvorschläge auf das System der WWU und ihre materiellen Legitimationsprobleme konzentrieren.

Der Fokus einer neuen Reformkaskade liegt somit auf der Überwindung der substanziellen Mängel und machtpolitischen Ungleichgewichte der WWU einschließlich der hiermit unmittelbar verschränkten Binnenmarkt- und Sozialpolitik. Diese Fokussierung der EU-Reform auf die WWU stellt eine Baustelle am Fundament der EU dar. Wer nun befürchtet, dass dies einer Perspektivverengung unter Missachtung notwendiger institutioneller Reformnotwendigkeiten gleichkommt, sei auf das massive Demokratiedefizit und die »Nichtfassbarkeit der Entscheidungen« als

Kernmerkmal der WWU hingewiesen, die »wesentliche Quelle der Unübersichtlichkeit und des »Unbehagens« an der derzeitigen Situation« (Matthias Kollatz-Ahnen, NG/FH 10/2012).

Demokratiepolitische Anforderungen

Aus demokratiepolitischer Sicht ist die bestehende Unwucht der WWU durch ihre Exekutivlastigkeit zu Lasten der Parlamente und die damit einhergehende Vernebelung politischer Rechenschaftspflicht gekennzeichnet. Die nationalen Parlamente stoßen an die Grenzen der ihnen real zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten zur Ausfüllung ihrer Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen.

Und auch auf der Brüssel-Straßburger Seite des europäischen Mehrebenensystems findet ein kontinuierlicher Prozess der Beschränkung oder offenen Hinterfragung der Europäischen Parlamentsrechte durch die Mitgliedstaaten und den Europäischen Rat statt. Die weitgehende Ausgrenzung des EP aus den Verträgen zur akuten Krisenbewältigung (ESM und Fiskalpakt) bildet dabei die sichtbare Spitze eines sich verstetigenden Konfliktfelds, dass durch verklausulierte Vorschläge zur effektiven Aufspaltung des Parlaments in Abgeordnete erster und zweiter Klasse über die politikbereichsspezifische Abschichtung der Abstimmungsrechte nachhaltig verstärkt wird.

Dem Ministerrat der EU – geschweige denn der Euro-Gruppe – steht im Rahmen der WWU kein demokratisches Institut gegenüber, das auch nur halbwegs mit den Funktionsparametern der Parlamente in Bereichen wie dem Binnenmarkt oder der Umweltpolitik vergleichbar wäre. Lösungsansätze zur Behebung des Demokratie- und Verantwortungsdefizits der WWU sollten daher auf die Überführung der parlamentsschwachen Entscheidungsprozesse

duren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und die Stärkung der national-parlamentarischen Mitwirkungsrechte abstellen.

Im Gegenzug zur Stärkung des Europäischen Parlaments werden aber Beschränkungen seines Status und dessen effektive Spaltung ins Spiel gebracht, die über die Schaffung einer Euro-Kammer mit Delegationen nationaler Parlamentarier bis hin zur Gründung eines Euro-Parlaments reichen, das sich je zur Hälfte aus EP- und nationalen Abgeordneten zusammensetzen soll.

Allein: Der Idee der effektiven Ausgründung eines »Euro-Zonen-Parlaments« im oder außerhalb des EP steht die Konstruktion der WWU selbst entgegen. Der Euro ist die Währung der EU und nicht der Euro-Zone. Auch Rechtsetzung, die auf den Euro-Raum abzielt, wird immer im Unionsinteresse wahrgenommen. Die Ausgründung hätte außerdem massive Konsequenzen für den inneren Zusammenhalt des EP und, hierüber vermittelt, der EU. Denn von der Qualifizierung des Abstimmungsrechts wären alle Abgeordneten unabhängig davon betroffen, ob sie einer Fraktion angehören, die sich für oder gegen die Teilnahme »ihres« Mitgliedstaates an der WWU ausspricht. Die derart gestaltete Diskriminierung der Abgeordneten zöge wahrscheinlich Sanktionen und Kompensationsgeschäfte innerhalb der Parlamentsfraktionen nach sich, die sich massiv auf die Entscheidungspräferenzen zu Politikbereichen jenseits der WWU auswirken würden.

Die Protagonisten des Ausgründungsvorschlags sind also gefragt, ob und gegebenenfalls wie sie die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 definierte »Integrationsfunktion« des EP aufrechterhalten wollen, oder ob und warum sie es darauf anlegen, über den Hebel der Parlamentsspaltung einen Keil in die EU zu treiben, der letztlich auf die Sezession der Euro-Zone hinausliefe.

Das Leitbild einer solidarischen und gerechten Union

Die nationalen Parlamente und das EP sind herausgefordert, sachlich überzeugende Argumente zur Definition der Wesensmerkmale einer die Autonomie der Mitgliedstaaten schonenden Mehrebenen-demokratie ins Feld zu führen, von denen die Staats- und Regierungschefs nur zu hohen politischen Kosten abweichen können.

Dies setzt die gegenseitige Anerkennung parlamentarischer Einfluss Ebenen sowie die gegenüber den BürgerInnen zu erläuternde Einsicht in die Leistungsfähigkeit und die Grenzen parlamentarischer Einflussnahme voraus. Gruppen- und EU-Ausgründungsprozesse selbsternannter »Kerne« oder »Zonen« sollten keine unwägbareren politischen Dynamiken entfalten dürfen, die das Unionsgefüge, den interinstitutionellen Zusammenhalt der EU und letztlich die Stellung der EU im internationalen Gefüge schwächen. Wer nicht nur rhetorisch dafür einsteht, die EU und deren demokratische Legitimation stärken zu wollen, sollte dafür Sorge tragen, dass Avantgardedynamiken die innere Kohäsion der EU nicht unterlaufen, sondern unterstützen und befördern.

Eine am Leitbild der solidarischen und gerechten EU ausgerichtete Politik sollte dementsprechend immer versuchen, die institutionelle und normative »Unions-treue« der Staaten und Bürgergesellschaften Europas zu sichern, um der strukturellen Divergenz zwischen verschiedenen Staatengruppen zu begegnen. ■

Richtigstellung

In der Ausgabe 12/2012 hat in dem Beitrag von Thomas Pogge bei der Übersetzung aus dem Englischen der Fehlerteufel zugeschlagen:

An einigen Stellen ist nicht das »globale Pro-Kopf-Einkommen im Durchschnitt« gemeint, wie es im Text steht, sondern das »globale Medianeinkommen im Durchschnitt«. Wir bitten um Entschuldigung.

Die korrekte Fassung inklusive einiger aktualisierter Zahlen finden Sie auf unserer Homepage:

www.frankfurter-hefte.de.