

*Christoph Möllers*

## Krisenzurechnung und Legitimationsproblematik in der Europäischen Union<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Die Europäische Union befindet sich in einer institutionellen Krise. Die Feststellung klingt trivial. Sie ist nicht zuletzt der gemeinsame Nenner einer ansonsten kontroversen Debatte über den Stand der Integration, die in Deutschland<sup>2</sup> wie in anderen Teilen Europas<sup>3</sup> und der Welt<sup>4</sup> geführt wurde. Doch verstehen sich weder Krisendiagnose noch Krisenzurechnung noch Lösungsbedürftigkeit noch Lösungsunfähigkeit<sup>5</sup> der unterstellten Krise von selbst. Sie ergeben sich nicht einfach aus einer Beschreibung des Stands der europäischen Integration im Rahmen der Europäischen Union, sondern nur in Anwendung von Zurechnungsmaßstäben und normativen Bewertungen.

Die Zurechnung von Krisen zu Institutionen und Akteuren ist eine komplexe, häufig nur implizit vorgenommene Leistung. Für Zurechnungen gibt es keine empirisch überprüfbaren Regeln. In der Anerkennung eines Akteurs und der Unterstellung seiner Zurechnungsfähigkeit werden Erfahrungen mit kausalen Abläufen und normativen Erwartungen verbunden. Was wir einem Akteur zu können unterstellen, hängt auch davon ab, was er können soll; was wir einem Akteur zu sollen anmuten, hängt auch davon ab, was wir von seinem Können erwarten.<sup>6</sup> Eine Sozialtheorie könnte darauf verzichten, Zurechnungen vorzunehmen, und beanspruchen, nur zu erklären, wie sozial zugerechnet wird.<sup>7</sup> Ob ihr dies restlos gelingt oder ob sich systembedingte und funktionale Erklärungen nicht doch immer auf normativ angeleitete Zurechnungen stützen müssen, bleibt aber die Frage.

Eine ähnliche Ambivalenz zeigt sich im Umgang mit dem Krisenbegriff. Einen Zustand als krisenhaft zu beschreiben bewertet ihn negativ. Diese Bewertung versteht sich so wenig von selbst wie die Bezeichnung des Gegenstands, der sich in einer Krise befinden soll. Das zeigt sich schön an der politisch umstrittenen Frage, ob wir besser von einer Schulden- oder einer Bankenkrise sprechen *sollten*. Zudem werden einerseits Krisen als zurechenbar behandelt, indem man davon spricht, dass sie

1 Ich danke für Hilfe und Kritik: Dieter Grimm, Philip Manow und Christopher Unseld.

2 Grimm 2015; Scharpf 2014; Habermas 2014; Wehler 2014; Streeck 2015.

3 Vauchez 2014.

4 Lindseth 2014; Ackerman 2014.

5 Letzteres wird auch von Streeck und Scharpf angenommen, die die Krise letztlich als unlösbare Aporie deuten.

6 Möllers 2015, S. 33-35.

7 Luhmann 1987, S. 306-311.

»verschuldet« wurden, andererseits als Ausdruck systemischer, damit aber unzurechenbarer Widersprüche gedeutet.

Zurechnungsfragen fordern die wissenschaftliche Arbeitsteilung heraus. Denn Zurechnung ist schwer ohne einen Blick auf die Selbstbeschreibung der zugerechneten Institutionen zu etablieren. Im Kontext der europäischen Integration wird dies besonders deutlich, weil die Fragen, welche Leistungen Institutionen erbringen können, welche sie von Rechts wegen erbringen dürfen und welche sie tatsächlich erbringen, oft gemeinsam verhandelt werden. So finden sich in der Debatte juristische Beiträge mit sozio-ökonomischen Annahmen und soziologische Beobachtungen auf Grundlage juristischer Thesen.<sup>8</sup> Das ist bis zu einem gewissen Grade unvermeidbar und kann nur in der Auseinandersetzung zwischen Disziplinen gelöst werden, aber es macht die Art von Synthese komplexer, um die es sich bei einer Krisendiagnose stets handelt.

Die vorliegende Analyse der Krisenzurechnung in der EU geht in drei Schritten vor. Zunächst sind exemplarisch institutionelle Akteure zu analysieren, die mit »der EU« identifiziert werden. Inwieweit ist es gerechtfertigt, sie als gegenüber den Mitgliedstaaten verselbstständigte Einheiten zu verstehen (2.)? In einem zweiten Schritt sind zwei der Krisen, in denen sich die EU im Moment befinden soll, auf politische Zurechenbarkeiten hin zu rekonstruieren (3.), bevor schließlich die Bedeutung der erhobenen Befunde für das Problem demokratischer Legitimation in der EU zu erörtern ist (4.). Die These des Beitrags lautet, dass sich viele der krisenhaften Entwicklungen in Europa nicht »der EU«, sondern noch am plausibelsten inkonsistenten, aber jeweils demokratisch legitimierten politischen Erwartungen an die Europäisierung in den Mitgliedstaaten zurechnen lassen.

## 2. Zurechenbarkeit zur »Europäischen Union«

Die Frage der Zurechnung lenkt die Aufmerksamkeit auf die supranationalen Organe, auf die Europäische Kommission, den Europäischen Gerichtshof, das Europäische Parlament oder die Europäische Zentralbank. Ihnen wird nicht erst seit kurzem, aber doch mit wachsender Dringlichkeit eine eigene Agenda, vor allem aber eine institutionelle und politische Verselbstständigung gegenüber den sie legitimierenden politischen Prozessen und Rechtsgrundlagen vorgeworfen.<sup>9</sup> Freilich ist es methodisch nicht einfach, solche Diagnosen zu belegen. Mit Blick auf die europäischen Verträge müsste dazu eine eigene juristische Hermeneutik entwickelt werden – und es wäre zu zeigen, warum diese im Vergleich zur Hermeneutik der europäischen Organe die angemessenere sein sollte. Mit Blick auf die politischen Prozesse wären politische Akteure vorzuführen, die gegen die Mitgliedstaaten krisenrelevante Entscheidungen fällen und durchsetzen können. Dazu werfen wir nun einen Blick auf die Europäische Kommission, den Gerichtshof der EU (EuGH) und die Euro-

8 Enderlein 2013.

9 Höpner 2015; Grimm 2015; Vauchez 2014; Scharpf 2015 a.

päische Zentralbank (EZB) und überprüfen die Befunde dann mit Blick auf die regulatorischen Ergebnisse der Rechtsetzung in der EU.

### 2.1 Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist seit langem Objekt wissenschaftlicher und politischer Kritik.<sup>10</sup> Zugleich ist ihr Beitrag zur Integration im Verhältnis zu dem der Mitgliedstaaten innerhalb der empirischen Sozialwissenschaften notorisch umstritten. Schon den Zeitgenossen war nicht verborgen geblieben, dass sich die Einrichtung ihrer Vorläuferin, der Hohen Behörde, außerhalb der klassischen Wege des Völkerrechts bewegte und besondere Legitimationsprobleme schuf.<sup>11</sup> Doch spricht vieles dafür, dass die Kommission jedenfalls seit dem Vertrag von Maastricht zu den relativen institutionellen Verlierern der Integration gehört hat. Das bedeutet, dass, soweit die EU als Ebene an Kompetenzen gewonnen, die Kommission relativ an solchen verloren hat. Neben der kaum zufälligen Einsetzung politisch schwacher Kommissionspräsidenten wie Barroso und Santer durch die Mitgliedstaaten zog die intergouvernementale Seite mehr und mehr Handlungsmacht an sich und wurde zum maßgeblichen politischen Agenda-Setter, der der Kommission ihre alte Kernkompetenz, das Initiativmonopol, teilweise entwand.<sup>12</sup> So ist die Zahl von Gesetzgebungsakten der Kommission in den letzten Jahren stetig gesunken.<sup>13</sup> Viele dieser Initiativen wurden zudem durch den Rat zunächst informell, dann nach dem durch den Vertrag von Lissabon formalisierten Verfahren in Art. 241 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) angeregt.<sup>14</sup>

Die Kommission ist natürlich weiterhin eine politisch mächtige Behörde, die auf verschiedenen Gebieten weitreichende Entscheidungen in eigener Verantwortung trifft. Doch haben sich diese Entscheidungen gegenüber den Mitgliedstaaten in keiner sinnvollen Bedeutung des Wortes »verselbstständigt«. Vielmehr scheint es immer noch so zu sein, dass die Kommission dort am mächtigsten ist, wo die Verträge ihr unmittelbare Handlungskompetenzen zubilligen wie im Gebiet des Wettbewerbsrechts oder auf dem Feld des Außenhandels, während sie in weniger integrierten Gebieten wie der klassischen Außenpolitik oder der Steuerpolitik, aber auch bei der Koordination der Wirtschaftspolitik wenig an politischer Relevanz gewonnen, wenn nicht verloren hat. Der Streit um den Bolkestein-Entwurf der Dienstleistungs-Richtlinie Mitte der 2000er Jahre oder die langwierigen Verhandlungen um die Datenschutz-Grundverordnung zeigen, dass die Mitgliedstaaten auch auf Feldern der Binnenmarkt-Regulierung effektiven politischen Widerstand organisieren

10 Wissenschaftliche Kritik: Mehde 2003; Populärkritik: Enzensberger 2011.

11 Adenauer 1965, S. 499. Vgl. auch den Wortlaut der Schuman-Erklärung; Schuman 1950, drittletzter Absatz.

12 Hix, Høyland 2011, S. 46 f., 68-74. Vgl. auch die jüngste Entscheidung des EuGH, Rs. C-409/13 – *Rat gegen Kommission*, EU:C:2015:217, wonach die Kommission einmal gemachte Initiativen nicht ohne ausreichende Begründung zurückziehen darf.

13 Chalmers, Chaves 2014, S. 162 ff.

14 Craig, de Búrca 2011, S. 122.

können.<sup>15</sup> Natürlich sind sie dabei auf Koalitionsbildung und auf eine intergouvernementale Politikform angewiesen, die völlig anders funktioniert als die Außenpolitik eines einzelnen Staates und die an gravierenden eigenen Legitimationsproblemen leidet.<sup>16</sup> Und natürlich ist die Kommission in einer Verhandlungssituation, in der sie am Kopfende sitzt, mächtiger als die meisten einzelnen Mitgliedstaaten – aber was ist damit gesagt? Die Mitgliedstaaten haben die Kommission von Anfang an mit dieser Rolle betraut. Ihre hieraus entstandene Verhandlungsmacht wächst mit der Zahl der Mitgliedstaaten. Für die Entscheidung zur Erweiterung ist die Kommission aber nicht verantwortlich. Mehr als eine – in der Tat beispiellos ausgebaute – Form des Paradoxons internationaler Organisationen, die den diese gründenden Staaten genau dadurch dienen sollen, dass sie sich von ihnen lösen,<sup>17</sup> ist hier nicht zu erkennen.

Dies gilt umso mehr, seit die Erosion der Initiativpraxis und der Aufstieg des Europäischen Rates zum Agenda-Setter<sup>18</sup> in der Euro-Krise allgemein sichtbar wurden. Deren Behandlung geht zu wesentlichen Teilen an der Kommission vorbei, verlief intergouvernemental und führte zur Einrichtung einer internationalen Organisation, des ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus), der von den Regierungen der Länder der Euro-Zone kontrolliert wird.<sup>19</sup> Als Mitglied der sogenannten Troika hat die EU-Kommission wiederum vor allem eine ausführende Funktion erfüllt, und der jüngste Versuch des Kommissionspräsidenten, zwischen den Griechen und den anderen Staaten des Euro zu vermitteln, unterstrich die ungewisse Funktion der Kommission in diesem politischen Kontext.

Gegen diese Funktionslosigkeit könnte freilich die Rolle der Kommission bei der Kontrolle der nationalen Budgethoheit im Fiskalvertrag und den sogenannten Six-pack-Verordnungen sprechen, in denen sie Budgetdisziplin und die Ausgewogenheit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten überprüft und unter bestimmten Bedingungen sanktionieren kann. Freilich ist dies schon deshalb kaum als eine regierungsähnliche politische Gestaltungsrolle zu verstehen, weil sich hier nur negative Vorgaben definieren lassen. Eine solche Definition bedroht außerdem ihre institu-

15 Vgl. auch den gescheiterten Vorschlag einer Monti-II-Verordnung im Kontext der umstrittenen EuGH-Urteile Rs. C-438/05 – *Viking Line*, Slg. 2007, I-10779 und Rs. C-341/05 – *Laval*, Slg. 2007, I-11767. Zum ersten Mal haben die nationalen Parlamente hier die mit dem Lissabon-Vertrag eingeführte Subsidiaritätsrüge (»gelbe Karte«) genutzt; vgl. The Adoptive Parents 2014.

16 Möllers 2013, S. 150 ff. Dies wird vom liberalen Intergouvernementalismus unterschätzt; vgl. nur Moravcsik 2002.

17 Klabbers 2009, S. 41.

18 Puetter 2014.

19 Antpöhler 2012.

tionelle Rolle,<sup>20</sup> denn die Kommission wird zum Kontrolleur von Mitgliedstaaten auf das Betreiben anderer Mitgliedstaaten. Der Fiskalvertrag ist zudem so eng am deutschen Modell der Schuldenbremse modelliert, dass er kaum anders als ein Stück Hegemonie verstanden werden kann.<sup>21</sup> Mit Hilfe der Verordnungen kann die Kommission bei mehrfachen Verstößen Sanktionen verhängen, die der Rat nicht mehr mit einer qualifizierten Mehrheit bestätigen muss, sondern nur mit einer solchen aufzuhalten vermag. Damit verringern diese Regeln die Spielräume der nationalen Gesetzgeber. Aber es ist auch unter diesen veränderten Entscheidungsregeln zweifelhaft, inwieweit die Kommission hier trotz erkennbarer Politisierung ihres Personals<sup>22</sup> zu einem relevanten Akteur werden kann. Im Budgetregime, das der Maastrichter Vertrag für den Euro einrichtete, ist ihr genau das nicht gelungen, und Indizien für einen Rollenwechsel sind nicht zu erkennen.

Scharpfs Feststellung, die Kommission habe ihre Rolle als objektiver Sachwalter verloren,<sup>23</sup> provoziert die Gegenfragen, welcher der beteiligten Akteure diese Wahrnehmung eigentlich teilt und ob die Kommission die Objektivität ihrer Rolle nicht gerade darin sehen muss, es keinem der Mitgliedstaaten ganz Recht zu machen. Durch die Krise ist die Kommission vom Vollstrecker europäischer Regeln zu einem Moderator des Konflikts zwischen mitgliedstaatlichen Gruppen geworden. Den einen predigt sie die Einhaltung von Regeln, gegenüber den anderen verzögert sie deren Durchsetzung. Diese Rolle hat sich die Kommission nicht ausgesucht, und sie spricht weniger für Verselbstständigung als für eine Identitätskrise angesichts der fortdauernden Bedeutung intergouvernementaler Macht.

## 2.2 *Europäischer Gerichtshof*

Dass der EuGH die vertraglichen Grundlagen der EU unangemessen europafreundlich auslege und sich damit von den Verträgen löse, ist ein alter Vorwurf.<sup>24</sup> Untechnisch formuliert: Der EuGH beanstandet das Handeln der Mitgliedstaaten häufiger und prüft es strenger als das Handeln der europäischen Organe. Dies ist wenig verwunderlich. Dient der EuGH wie der frühe US Supreme Court doch zunächst der Sicherung eines einheitlichen Rechtsraums gegenüber Rechtsbrüchen der Mitgliedstaaten und weniger der Bindung der eigenen politischen Organe an übergeordnete

20 Dass die Berichte der Kommission länderspezifisch seien, zeige, dass die Kommission nicht regelgebunden arbeite (Scharpf 2014, S. 28) und diese Akte nicht demokratisierbar seien (Höpner 2015, S. 38). Warum Planungsentscheidungen nicht demokratisch legitimiert werden können und Exekutiven bei Verordnungen und Plänen Regeln anwenden und keine Abwägungen treffen können, ist jedenfalls nach deutschem Rechtsverständnis unklar.

21 Das bemerkt auch das Bundesverfassungsgericht in seinen kurzen Ausführungen dazu: BVerfGE 135, 317 – *ESM*, Rz. 243. Zudem wird in ihm allein die Umsetzung in nationales Recht, nicht aber die Beachtung der Standards mit Sanktionen versehen; Antpöhler 2012, S. 391.

22 Hartlapp, Lorenz 2015.

23 Scharpf 2014, S. 39.

24 Bengoetxea 1993, S. 181 ff.; Haltern, Bergmann 2012.

Regeln.<sup>25</sup> Er ist als eine Art oberstes Bundesgericht, nicht als spezialisiertes Verfassungsgericht entworfen – eine zentrale Unterscheidung zu seinem Verständnis.<sup>26</sup> Die europäischen Verträge haben in der Auslegung des EuGH seit den 1960er Jahren eine Normenhierarchie zwischen EU und den Mitgliedstaaten etabliert, viel weniger selbstverständlich ist es, von einer solchen innerhalb der Eigeninstitutionen der EU auszugehen.<sup>27</sup> Dieser Beobachtung entspricht die rechtsvergleichende Einsicht, dass es keinen föderalen Normalfall einer strengen Kompetenzprüfung gibt, die sich aus einer schlichten Hermeneutik von Verfassungs- oder Vertragstexten ergeben kann. Letzteres ist eine Phantasie des Staatsrechts des deutschen unitarischen Bundesstaats, in dem föderale Fragen nicht mehr ernsthaft politisch umstritten sind.<sup>28</sup> Kompetenznormen sind in verschiedenen Verfassungstexten häufig ähnlich formuliert, unterliegen aber jeweils stark differierenden juristischen Kontrollregimen, die nicht auf die Agenda des erkennenden Gerichts zurückgeführt werden können. Dass das Bundesverfassungsgericht die Kompetenzen des Bundes schärfer prüft als der EuGH die europäischen Kompetenzen und der US Supreme Court für lange Zeit die amerikanischen, hängt mit der Möglichkeit zur Verfassungsänderung zusammen, die das Grundgesetz gewährt, um ein Kompetenzproblem politisch anzupassen. Das Grundgesetz ist einfach zu ändern und wurde oft geändert, meistens um die Kompetenzordnung zu zentralisieren. Dies ist in der EU und den USA deutlich schwieriger zu verwirklichen, weil die Quoren für eine Änderung so hoch sind. Veränderungsbedarf ventiliert sich bei der Auslegung der unveränderten Kompetenzordnung dort also nicht durch Verfassungsänderung, sondern durch gerichtliche Auslegung der Kompetenzen.

Auch die Zurückhaltung des EuGH bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dürfte Verfassungsvergleicher wenig erstaunen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich jahrzehntelang ausdrücklich geweigert, die vergleichbare alte Fassung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG zu prüfen, und diese Haltung erst

- 25 Dass die Verträge überlastet sind und mehr regeln als »normale« Verfassungen, wird von der Kritik oft bemerkt; Grimm 2012, S. 269; zustimmend: Scharpf 2015 a, S. 13. Aber abgesehen davon, dass unklar ist, was als normal zu gelten hat (siehe die indische Verfassung), liegt die Ursache dafür eben darin, dass die Mitgliedstaaten Einzelfragen nicht aus der Hand geben wollen.
- 26 Dazu Schönberger 2012; Manthey, Unseld 2011.
- 27 Schönberger 2003.
- 28 Möllers 2005, S. 376 ff., 392 ff. Besonders deutlich in den die deutsche Rechtslage nicht nur einfach verallgemeinernden, sondern auch idealisierenden Formulierungen von Herzog, Gerken 2008. Nur jüngst hat die föderale Frage vor dem Bundesverfassungsgericht wieder an Bedeutung gewonnen; vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.01.2015 (1 BvR 931/12) – *Thüringer Ladenöffnungsgesetz*, und bei der noch anhängigen Frage der Bundeskompetenz zur Regelung des Betreuungsgeldes. Beide Debatten werden mit Bezug auf die EU und den Grundsatz der Subsidiarität reflektiert. Siehe dazu einerseits das Sondervotum von Richter Paulus bezüglich des Thüringer Ladenschlusses und die Rezeption der mündlichen Verhandlung zum Betreuungsgeld; vgl. nur Müller 2015.

nach einer Verfassungsänderung zögerlich aufgegeben.<sup>29</sup> Der US Supreme Court hat sehr früh eine entsprechende Klausel der amerikanischen Bundesverfassung, nach welcher der Kongress seine Kompetenzen nur wahrnehmen darf, soweit dies notwendig und angemessen ist, ignoriert.<sup>30</sup> Die Frage, ob eine Regelung auf der höheren Ebene »notwendig« ist, ist so offensichtlich politisiert, dass sie von Gerichten gemieden wird.

Worin besteht dann die besondere Anmaßung des EuGH? Die Ur-Sünde der frühen 1960er Jahre, als der Gerichtshof Vorrang und unmittelbare Anwendbarkeit der Verträge statuierte, dürfte diesen Vorwurf kaum rechtfertigen. Vorrang und unmittelbare Anwendung waren umstritten, aber sie wurden sehr wohl vor den Entscheidungen politisch erörtert.<sup>31</sup> Diese Entscheidungen müssen zudem im Zusammenhang mit der Einrichtung des Vorabentscheidungsverfahrens verstanden werden, das mitgliedstaatlichen Gerichten von Anfang an die Möglichkeit einräumte, sich direkt an den EuGH zu wenden. Diese bemerkenswerte Innovation war eine Weichenstellung,<sup>32</sup> durch die nationale Gerichte permanent dazu angehalten bleiben, die Bedeutung des Europarechts für die eigene Rechtsordnung zu bedenken und damit in Kategorien von Vorrang und unmittelbarer Anwendbarkeit des Europarechts zu argumentieren. Auch aus diesem Grund war der EuGH nie ein typisches internationales Gericht. Schließlich kannten zumindest die 22 Mitgliedstaaten, die später den europäischen Verträgen beitraten, diese Konsequenz genau, sie konnten das Gericht jahrelang beobachten. Für sie ist diese Rechtsprechung eben auch demokratisch legitimiert.<sup>33</sup>

Doch vielleicht zeigt sich die Wahrheit über den EuGH weniger in Kompetenznormen als in seiner politisch-institutionellen Agenda. Gesehen wird dies vor allem in seinem Umgang mit den Grundfreiheiten, in ihrer Umdeutung von Diskriminierungs- in Beschränkungsverbote.<sup>34</sup> Dieser oft kritisch hervorgehobene Schritt kann freilich nur angemessen eingeordnet werden, wenn man diese Beobachtung ergänzt: Zum einen ist die Unterscheidung zwischen Beschränkungen und Diskriminierungen keine sonderlich harte, zum anderen ist die Entwicklung der Rechtsprechung weniger durch eine lineare Ausweitung als durch ein Auf und Ab gekennzeichnet.

29 Art. 72 Abs. 2 GG stellt die Wahrnehmung einer Kompetenz durch den Bund unter den Vorbehalt ihrer praktischen oder rechtlichen Erforderlichkeit. Vgl. BVerfGE 106, 62 (136 ff.) – *Altenpflegegesetz*. Etwas lockerer die Prüfung bei BVerfG, Urteil vom 17.12.2014 (1 BvL 21/12) – *Erbschaftssteuerbefreiung für Betriebsvermögen*, Rz. 109 f. Zu deutlicher Zurückhaltung bei der Kompetenzprüfung im Steuerrecht jüngst Waldhoff 2015, S. 99 f.

30 Chemerinsky 2011, S. 233 ff.

31 Rasmussen 1986.

32 Alter 2006; Haltern 2012.

33 MacCormick 1999, S. 139.

34 Diskriminierungsverbote schließen eine Ungleichbehandlung der Staaten untereinander aus. Beschränkungsverbote schließen auch Marktbeschränkungen aus, die nicht diskriminierend sind, die also alle Staaten gleichermaßen betreffen. Brunkhorst 2014, S. 66 ff; Schepel 2012; Somek 2008, S. 111 ff.

net.<sup>35</sup> Die Unterscheidung zwischen Beschränkung und Diskriminierung wird in allen Handelsregimen dadurch vage, dass vermeintlich allgemein gehaltene staatliche Regulierungen darauf zugeschnitten sind, ausländische Wettbewerber außen vor zu lassen.<sup>36</sup> Die Anwendung der Grundfreiheiten durch den EuGH lässt sich nicht verstehen, ohne diese Ausweichstrategien zu kennen. Die Entscheidungssammlung des EuGH ist voll mit Entscheidungen, in denen Mitgliedstaaten oder Regionen allgemein formulierte Subventionstatbestände beschlossen hatten, die praktisch doch nur auf daheim ansässige Unternehmen anwendbar waren<sup>37</sup> und deswegen aufgehoben wurden.

Zudem haben sich Beschränkungs- und Diskriminierungsprüfungen seit der Entscheidung »Cassis de Dijon« 1979 insoweit einander angeglichen, als es bei beiden darum geht, ob eine mitgliedstaatliche Regelung transnationalen Wirtschaftens einer materiellen Rechtfertigung bedarf.<sup>38</sup> Unter diesem Standard hat der EuGH eine Vielzahl mitgliedstaatlicher Regelungen bestehen lassen<sup>39</sup> und anerkannt, dass Ziele wie Umwelt-<sup>40</sup> und Gesundheitsschutz oder die Bewahrung kultureller Eigenheiten<sup>41</sup> es rechtfertigen, etwas national zu regeln. Nachgewiesen wurde in der Forschung auch, dass der EuGH sich in seiner Rechtsprechung stark daran orientiert, welcher Regelungsbestand mehrheitlich in den Mitgliedstaaten vorherrscht.<sup>42</sup>

Fritz Scharpf stimmt dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts insoweit zu, wie es einen Bereich der Eigenstaatlichkeit der Mitgliedstaaten verteidige. Scharpf bemerkt aber auch, dass sich ein solcher Bereich kaum über gegenständliche Politikbereiche benennen lasse,<sup>43</sup> zumal diese in verschiedenen Mitgliedstaaten verschieden aussehen. Damit beschränkt sich die Kritik auf die Forderung nach einer »besonders sensible[n] Abwägung zwischen europäischen und nationalen Belangen, wenn die europäische Politik oder das europäische Recht in die Kernbereiche der

35 Chalmers 2015, S. 56 ff., insbes. 64 f., 66 f., 70 f.

36 Regan 2001.

37 Aus diesem Grund eignet sich die Rechtsprechung des EuGH zu den Vorzugsaktien bei Volkswagen kaum als Gegenstand einer fundamentalen Kritik (so bei Werner 2013): Denn entscheidend ist, dass die nationale Regelung weiterhin eine Übernahme durch Unternehmen anderer Mitgliedstaaten erschwert. Dass der Gerichtshof in einem zweiten Urteil seine Vorgaben für umgesetzt erklärte und nicht in der Sache entschied, ist entgegen Höpner 2014, S. 21 f., in Anmerkung 22 kein entscheidender Unterschied.

38 Rs. 120/78 – *Cassis de Dijon*, Slg. 1979, 649.

39 Vgl. Chalmers et al. 2014, S. 773 ff.

40 Vgl. ein ähnliches Argument für die globale Ebene schon bei Zürn 1997.

41 EuGH, verb. Rs. 60 und 61/84 – *Cinéthèque*, Slg. 1985, 2605, Rz. 21-23; EuGH, Rs. C-531/07 – *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft (Buchpreisbindung)*, Slg. 2009, I-3717, Rz. 34.

42 Maduro 1998, S. 78 ff.

43 Dies wird auch in der ansonsten positiven Besprechung des Urteils bei Grimm 2009, 490 f. kritisiert; allgemeinere Kritik bei Halberstam, Möllers 2009. Zur Aussichtslosigkeit solcher Argumente Möllers 2000, Kapitel 17.

nationalen demokratischen Selbstbestimmung eingreifen«. <sup>44</sup> Ein wesentlicher Teil der Rechtsprechung des EuGH zu Kompetenzen stellt sich aber genau als eine solche Abwägung dar. <sup>45</sup>

Damit bleibt von der Kritik am EuGH nicht viel mehr als die Kritik an einzelnen Entscheidungen, die solche Kritik natürlich verdienen mögen. Doch hat die Aufzählung aufgehobener mitgliedstaatlicher Regelungen ohne jeden Blick darauf, welche Regelungen Bestand haben, wenig Beweiswert. Zudem sind diese Fälle eben stets umstritten, und aus dem hermeneutischen Dilemma, dass jede höchstrichterliche Entscheidung einen juristisch bereits intensiv geführten Konflikt entscheidet, kommt man nicht heraus. Für die Behauptung, der EuGH würde mehr methodische Kritik auf sich ziehen als das Bundesverfassungsgericht oder der US Supreme Court, wenn sie sich überhaupt belegen ließe, fehlen die Beweise. Und der eine Fall, der alles beweist, wird sich schon wegen der Menge an Rechtsprechung kaum finden lassen. <sup>46</sup>

Es geht dabei nicht darum, die Macht des EuGH zu leugnen, sondern seine Darstellung als Agent beispielloser Kompetenzanmaßung methodisch infrage zu stellen. Eine solche Kritik am EuGH hätte zumindest einzupreisen, dass dieser schon in der Anlage kein typisches internationales Gericht war, dass die entscheidenden methodischen Wegmarken definiert wurden, bevor die allermeisten Mitgliedstaaten beitraten, und dass er den Konsens der Mitgliedstaaten gerade im Binnenmarktrecht respektiert, aber bei fehlendem Konsens nicht anders kann, als den Interessen einiger Mitgliedstaaten zu widersprechen. Dass der EuGH eigene institutionelle Interessen verfolgt, die dem Gericht ansozialisiert wurden, <sup>47</sup> ist schwer zu bezweifeln. Die richterliche Unabhängigkeit dürfte eine solche Tendenz noch verstärken. Aber seine Methodik lässt sich nicht mit einer vermeintlichen nationalen »Normalhermeneutik« vergleichen.

Wenn man Kritikwürdiges beim EuGH suchen wollte, müsste man nicht bei Entscheidungen, sondern bei der Binnenorganisation ansetzen, insbesondere bei der Wahl des Präsidenten, der Zuweisung von Fällen an bestimmte Richter und der Möglichkeit der Wiederwahl der Richter. Diese Eigenheiten stellen die Unabhän-

44 Scharpf 2010, S. 342-344.

45 Trstenjak, Beysen 2012, S. 266 ff. Dies gilt umso mehr in Krisenzeiten; vgl. Unsel 2015, S. 168 ff. Es gilt auch für die viel gescholtenen, wenn auch in ihren praktischen Folgen überschätzten Entscheidungen Viking und Laval; dazu Dann 2013, S. 102 ff.

46 Dies gilt ebenso für das hochproblematische Gutachten des EuGH zum Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (2/13). Dass der EuGH die Frage der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten nicht von einem dritten Gericht, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, beurteilen lassen will, erscheint nachvollziehbar. Jedenfalls würden nationale Gerichte das kaum zulassen; dazu Halberstam 2015. Zudem hat die Anwendung von Grund- und Menschenrechten immer einen kompetenzbegründenden Effekt, so deutlich in der viel gelobten zweiten Entscheidung des EuGH zur Vorratsdaten-Richtlinie, in der nun der europäische Gesetzgeber Straftaten spezifizieren muss (Rs. C-293/12 u.a. – *Digital Rights Ireland u.a.*, EU:C:2014:238).

47 Höpner 2011, S. 8 ff.

gigkeit der einzelnen Richterinnen und Richter infrage – wieder geht es also nicht um »Verselbstständigung« – und erscheinen daher rechtsstaatlich bedenklich. Der Versuch dagegen, den EuGH als ein Gericht darzustellen, das Recht nicht mehr anwendet, sondern erfindet, erinnert an den Theaterkritiker, der bemerkt, dass das aber nun wirklich kein Hamlet mehr sei. Es wird nicht gelingen, ein Gericht von außen beobachten zu wollen und zugleich erklären zu wollen, wie es richtig zu entscheiden hätte.<sup>48</sup>

### 2.3 Europäische Zentralbank

In den Mittelpunkt der Betrachtungen ist in jüngerer Zeit die EZB geraten. In der Tat übt sie gerade in der Krise eine immense politisch relevante Macht ohne entsprechende politische Kontrolle aus. Diese Macht lässt sich auf vier Ebenen kritisieren. Man kann es für grundsätzlich unangemessen halten, die Währungs- und Geldpolitik einer unabhängigen Agentur zu übertragen. Dafür spricht manches, es ist aber kein spezifischer Einwand gegenüber der EZB, sondern führt eine alte Kritik an unabhängigen Verwaltungsagenturen fort, die mindestens so alt ist wie der New Deal. Man kann spezifischer kritisieren, dass die EZB ihre Macht ausübt, ohne dass ihr ein demokratischer Prozess oder ein gleichwertiges »Präsidentenamt« auf europäischer Ebene gegenübersteht. Damit gewinnt ihre Unabhängigkeit eine eigene Qualität. Diese Kritik hat vieles für sich. Sie trifft eine Facette der Asymmetrie im Stand der Integration zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik. Diese zeigt sich nicht zuletzt darin, dass der Konflikt zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten zu einem internen Problem der EZB geworden ist, in deren Rat faktisch Staatenvertreter gegeneinander ringen. Die Abbildung nationaler Interessenkonflikte stellt die Legitimation der EZB dramatisch infrage, weil sie solche Interessen gerade außen vor lassen soll. Aber zum einen ist dieses Problem kaum der EZB selbst zuzurechnen. Sie entstand aus einem typischen mitgliedstaatlichen Kompromiss, namentlich zwischen Deutschland und Frankreich. So schuf man eine unabhängige europäische

48 Nur zwei Beispiele bei Höpner 2011 aus den von ihm entwickelten höheren Stufen gerichtlicher Anmaßung:

(1) Die Entscheidung zur Kompetenzfrage bei der Vorratsdatenspeicherung (C-301/06) sei *contra legem* vom Gerichtshof auf die damals erste Kompetenzsäule verlegt worden, um das Einstimmigkeitserfordernis im Rat zu vermeiden (ebd., S. 173). Aber die Wahl der Säule erfolgte durch die Kommission in Übereinstimmung mit dem Juristischen Dienst des Rates (DoC 7688/05). Sie war in der Sache damit begründet, dass Hauptadressat der Regelung Unternehmen sind und die Richtlinie andere Datenschutzrichtlinien ändert. Natürlich kann man es anders sehen – aber wohl kaum ein Fundamentalargument daraus drehen.

(2) Die Mangold-Entscheidung (Rs. C-144/04, Slg. 2005, I-9981; ebd., S. 175), mit der der Gerichtshof das Alter in den Kanon der arbeitsrechtlichen Diskriminierungsverbote aufnahm. Es wurde nicht nur vom Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts akzeptiert (BVerfGE 126, 286 – *Honeywell*). Es war auch eine Reaktion auf die bevorstehende Inkraftsetzung der Altersklausel in Art. 19 Abs. 1 AEUV. Dass die Rechtsprechung, wie Höpner bemerkt, nicht durch einen politischen Prozess korrigierbar ist, ist richtig, aber ohne weiteren Kontext irreführend, wenn der EuGH gerade auf einen politischen Prozess reagierte.

Zentralbank ohne entsprechende Vergemeinschaftung der wirtschaftlichen Kompetenzen.<sup>49</sup> Zum anderen erscheint der politische Konflikt als Ausdruck von zu wenig, nicht von zu viel Verselbstständigung, weil die nationalen politischen Prozesse, von denen sich die Institution auch entfernen soll, in ihrem Inneren fortgesetzt werden. Schließlich ist zu bezweifeln, ob Länder wie Frankreich und Italien diesen Kompromiss heute rückgängig machen und ihre Währungs- und Zinshoheit wiedergewinnen wollen.<sup>50</sup>

Auf einer dritten Ebene steht die Frage, ob die EZB mit ihren Kompetenzen besonders freizügig umgegangen ist, als sie ankündigte, Staatsanleihen überschuldeter Staaten im Rahmen des OMT-Programms (Outright Monetary Transactions) zu erwerben. Dies ist ausdrücklich die Sicht des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, die freilich ihrerseits in der Fachwelt hochumstritten ist und zumindest auf einer nicht völlig einwandfreien Faktengrundlage begründet wurde.<sup>51</sup> Dass der Ankauf von Staatsanleihen vom Sekundärmarkt unerhört und mit dem Mandat der EZB nicht vereinbar ist, bleibt aber in der juristischen Literatur eine eher selten vertretene Ansicht.<sup>52</sup> Dass solche Ankäufe Strukturprobleme nicht lösen, aber doch akute Krisen bewältigen helfen, ist keine von der EZB erfundene idiosynkratische Theorie. Vor allem aber bleibt die Frage, wie auf das Problem institutionell zu reagieren ist, noch dazu in einer Situation, in der die Bank nicht von einem politischen Prozess in eine bestimmte Richtung gedrängt wird, sondern zwischen zwei Lagern agiert. Ihre Unabhängigkeit infrage zu stellen, weil sie nicht den eigenen Präferenzen folgt, erschiene hier besonders eigenartig. Dies macht aber in der Tat eine gerichtliche Kontrolle des Mandats umso wichtiger.<sup>53</sup>

Eine vierte Ebene der Kritik sei kurz erwähnt. Mit der Einführung der Bankenunion hat die EZB auch wesentliche Funktionen der Bankenaufsicht übernommen.<sup>54</sup> Für diese Art der Regulierung stehen aber nicht dieselben rechtfertigenden Argumente zugunsten eines unabhängigen Verwaltungsvollzugs zur Verfügung wie für die Geldpolitik. Sie bedürfte politischer Aufsicht. Hier zeigt sich, dass das Problem neuer exekutiver Agenden für die EU darin liegt, dass die Beteiligten sich wechselseitig so wenig vertrauen, dass sie allein unabhängigen Institutionen neue Kompetenzen zubilligen wollen<sup>55</sup> – freilich ohne dass die Europäische Kommission noch als eine solche wahrgenommen würde.

49 James 2012, S. 265 ff.

50 Auch wegen der möglichen inflationären Effekte und der fehlenden Nachhaltigkeit der Wettbewerbseffekte; dazu De Grauwe 2014, S. 34 ff.

51 BVerfG, Vorlagebeschluss vom 14. Januar 2014 (2 BvR 2728/13) – *OMT-Programm*; dazu Heun 2014.

52 Überblick bei Thiele 2013, S. 57 ff.

53 Gerade eben hat das Europäische Gericht eine Regulierung der EZB aufgehoben, Rs. T-496/11 – *Vereinigtes Königreich gegen EZB*.

54 Überblick: Moloney 2014.

55 Vauchez 2014.

#### 2.4 Ein Blick auf die europäische Regulierung

Einer einflussreichen Deutung zufolge privilegiert das institutionelle Arrangement der EU negative gegenüber positiver Integration.<sup>56</sup> Es schafft mitgliedstaatliche Regulierungen aus dem Weg in der Absicht, den gemeinsamen Markt von Beschränkungen zu befreien, ohne dass europäische Regeln folgten. Wo aber sind die nicht-regulierten Räume, die Lücken, die die europäische Integration etwa in den deutschen Sozialstaat im weitesten Sinne gerissen hat? Zunächst fällt auf, dass Regulierungsfelder, die mächtigen Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik besonders am Herzen liegen, häufig Gegenstand politischer Kompromissbildung geworden sind, in der die mitgliedstaatlichen Interessen auch da substanziell verarbeitet wurden, wo es um Gegenstände ging, die in vielen anderen Mitgliedstaaten weitergehend als in der Bundesrepublik der Marktlogik unterworfen werden. Zu nennen sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die Buchpreisbindung, die Sparkassen.<sup>57</sup> Das ist für ein Gebilde wie die EU, in dem jedes Zugeständnis an einen Mitgliedstaat Zugeständnisse an alle anderen mit sich bringen kann, keine Bagatelle. Zudem finden sich nicht wenige Politikbereiche, in denen die europäische Rechtsetzung – entgegen dem Narrativ von der Bundesrepublik als sozialstaatlichem Musterregulierer – auch für das deutsche Recht überhaupt erst nennenswerte Regulierungen geliefert hat. Dies gilt für Teile des Verbraucherschutzes, für den Schutz vor Diskriminierungen im Arbeitsrecht, für den Datenschutz, ja selbst für das öffentliche Vergabewesen, das durch das Europa-Recht eben nicht nur dem Markt geöffnet wurde, sondern auch, aus einer deutschen Tradition exekutiver Intransparenz befreit, zu einem Regime werden konnte, mit dessen Hilfe politische Entscheidungen etwa für Umweltschutz oder Antidiskriminierung mit einer öffentlichen Ausschreibung verbunden werden können.

Dass es problematische Formen der De-Regulierung im europäischen Recht gibt, ist unbestritten, schwieriger ist es schon, ihren Ursprung zu verorten. Der Glaube an die Fähigkeiten deregulierter Kapitalmärkte in den 1980er und 1990er Jahren war kein Spezifikum der EU-Kommission. Die Privatisierung von Staatsmonopolen wie Bahn und Telekommunikation wurde in der Tat auch gegen Mitgliedstaaten gerichtlich durchgesetzt, die allerdings vorher Ermächtigungsgrundlagen zugestimmt hatten, aus denen hervorging, was kommen würde. Schließlich sind gerade auf dem Gebiet der Privatisierung sowohl Wirkung als auch Bewertung gemischt. Sie war im Bahnwesen zumeist ein Misserfolg, aber in Deutschland auch deshalb, weil die privatisierte Bahn das Netz behielt und vollständig im Eigentum des Staates

56 Scharpf 2015 a, S. 13.

57 Natürlich kann man es als Durchsetzung einer Agenda sehen, wenn die Kommission Veränderungen erzwingt. So spricht Höpner von einer »Unterwerfung« durch die Kommission, die die Front von Landesbanken und Sparkassen spaltete, als sie den öffentlichen Anstaltsstatus, nicht aber die Gewährträgerhaftung bewahrte; Höpner 2015, S. 17 unter Hinweis auf Seikel 2013, S. 302-305. Ausgerechnet die »staatsmonopolkapitalistischen« Landesbanken, die für einen wesentlichen Teil der budgetrelevanten deutschen Schulden der Krise verantwortlich sind, als institutionelle Opfer darzustellen entbehrt so wenig der Ironie wie ihre funktionale Identifikation mit den Sparkassen.

blieb. Warum wir uns dagegen eine Rückverstaatlichung der Telekommunikationsstrukturen aus sozialstaatlichen Motiven wünschen sollten, wenn die Möglichkeit besteht und ergriffen wurde, die aus dem Rundfunkrecht kommende Institution der Grundversorgung einzubauen<sup>58</sup> und die Regulierung so sozialstaatlich akzeptabel zu machen, wäre die Frage.

Noch diffuser wird das Bild, wenn man den Blick auf andere Mitgliedstaaten lenkt, also eine europäische Perspektive auf die europäische Integration wirft. Wesentliche Unterschiede in der Art des Wirtschaftens sind innerhalb der EU bestehen geblieben, das ist ja gerade das Problem der Euro-Zone.<sup>59</sup> Warum dies so ist, kann die Theorie der negativen Integration schwer erklären. Zugleich sind ganze Regulierungskomplexe wie das Umweltrecht oder das Arzneimittelzulassungsrecht für viele Mitgliedstaaten durch europäische Regelungen erst praktisch relevant geworden. Von negativer Integration ist hier kaum die Rede. Das ganze Narrativ scheint wesentlich davon abzuhängen, wo man den historischen und politischen Normalzustand eines demokratischen Sozialstaates sieht.<sup>60</sup> Dass dies nicht notwendig der Zustand der Bundesrepublik Anfang der 1970er Jahre sein muss, der nach meinem Eindruck einen wichtigen Subtext der deutschen Kritik an der EU darstellt, sollte sich eigentlich von selbst verstehen.

Vielleicht finden sich die Probleme bei den mittelbaren Folgen. So kann man den immensen ökonomischen Druck, unter dem die Bundesrepublik Anfang der 2000er Jahre stand, als Folge des Euro-Beitritts lesen.<sup>61</sup> Aber zwang dieser die Bundesrepublik zur Hartz-Gesetzgebung der zweiten Schröder-Regierung und damit zu einem massiven Liberalisierungsschub? Wiederum stellen sich die Bewertungs- und Zurechnungsprobleme: Lässt sich die Reformagenda der Euro-Struktur zurechnen? Und kann eine politische oder moralische Kritik an den Gesetzen einfach als Grundlage vorausgesetzt werden, ohne dass Erkenntnis nahtlos in Bekenntnis übergeht?<sup>62</sup> Dass der Euro dem deutschen Gesetzgeber keine Alternativen ließ, erscheint schon mit Blick auf die Politik vergleichbarer Mitgliedstaaten wie der Niederlande, die das Problem zu hoher Lohnkosten vor Einführung des Euro zu lösen hatten, ungewiss – so wie die Abstimmung von Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung, deren hoher Symbolwert ja einer der wesentlichen Gründe der Rezeption der Hartz-Gesetze war, schon seit den 1980er Jahren auf der politischen Agenda stand.

Damit besteht die negative Integration nicht in der Schaffung regulatorischer Leerstellen, sondern vielleicht darin, dass wir aus einem so geschaffenen Zustand nicht mehr hinauskommen. Bleibt die Frage, wer »wir« sind und aus welchem Zustand wir hinauswollen. Demokratietheoretisch spricht nichts gegen eine Austrittsdebatte. Nur kann der Austrittswillige nicht behaupten, mit den Kosten von Eintritt und Austritt nichts zu tun zu haben.

58 Eifert 1998.

59 Iversen, Soskice 2013; Abelshausen 2014.

60 Zu diesem Baseline-Problem: Sunstein 1993, S. 348 ff.

61 Scharpf 2015 a, S. 14 ff.; Streeck 2013, S. 151 ff.

62 Umso mehr, wenn nach Hartz die Sozialausgaben stiegen und nicht klar ist, ob die Ungleichheit zunahm; Astheimer 2014.

### 3. Demokratische Verantwortung im europäischen Krisengeschehen

#### 3.1 *Welche Krisen?*

Das Unbehagen am europäischen Integrationsprozess hat viele Ursachen, aber es versteht sich keineswegs von selbst, dass die europäische Integration selbst zu diesen Ursachen zählt. Es gehört zu den häufig übersehenen Selbstverständlichkeiten von Unzufriedenheit und politischem Protest, dass er auch ohne Anlass möglich ist – wie der Protest der Fremdenfeinde in Gegenden ohne Fremde. Zum eigentümlichen Erbe des revolutionären Zeitalters gehört, dass öffentlich geäußertes kollektiver Unmut mit der Vermutung belegt wird, er sei begründet. Dies, obwohl wir wissen, dass die Form informellen Protestes mittlerweile als ein Mittel ohnehin privilegierter Teile der Gesellschaft entdeckt wurde,<sup>63</sup> dass vergleichsweise gut gestellte Mittelschichten also gelernt haben, zu demonstrieren und zu boykottieren. Dies auch, obwohl wir wissen, dass es unbegründete politische Unzufriedenheit gibt, die sich nicht mit politischen Mitteln bekämpfen lässt.

Für die europäische Integration stellt sich damit die Frage, in welchem Verhältnis die Krisen in Europa zu den Institutionen der EU einerseits und zu einer allgemeinen Abneigung gegenüber der europäischen Integration andererseits stehen. Es ist nicht zu bezweifeln, dass die europäische Integration im Moment eine Menge struktureller Probleme hat, die die Bezeichnung »Krise« verdienen und die miteinander zusammenhängen, ohne deswegen aufeinander reduziert werden zu können: vom Komplex der Wirtschafts-, Währungs- und Haushaltspolitik über die erodierenden politischen Zustände in Mitgliedstaaten wie Ungarn, den wachsenden Zulauf fremdenfeindlicher Parteien, den Umgang mit Flüchtlingen bis zur internen Befindlichkeit von Institutionen wie der Kommission. Ob die wachsende Skepsis gegenüber der europäischen Integration selbst als Krise verstanden werden kann, erscheint dagegen zweifelhaft. Unbeliebtheit ist so wenig ein eindeutiger Krisenindikator wie Beliebtheit ein Zeichen institutioneller Gesundheit. Und gerade wenn eine Institution demokratische Legitimation bekommen möchte, sollte sie sich auf Unbeliebtheit einrichten.<sup>64</sup> In der Identifikation von Kritik und Krise begehen Europa-Ideologen, die mehr Integration einfach als die beste Lösung eines einzigen großen Problems verkaufen wollen, und Skeptiker, die ihre eigene Kritik als Zerfallssymptom überschätzen, den gleichen Fehler. Sehen wir uns daher zwei Krisen, die den Namen verdienen, mit Blick auf die politische Verantwortlichkeit etwas genauer an.

#### 3.2 *Flüchtlingskrise*

Der Tod von nunmehr tausenden Flüchtlingen im Mittelmeer, an der Außengrenze der EU, ist mittlerweile zu einem so geläufigen Vorgang geworden, dass Dauerhaftigkeit und Opferzahl es gestatten mögen, von einer krisenhaften Situation zu spre-

63 Schäfer, Schoen 2013.

64 Auch in demokratischen Staaten sind undemokratische, unpolitische Institutionen wie Streitkräfte und Polizei sehr viel beliebter als streitbare Institutionen wie Parlamente und Parteien; vgl. nur Moravcsik 2006, S. 232.

chen. Die Frage, wer sie zu verantworten hat, ist für die Beschreibung der Europäischen Union von besonderem Interesse.

Das vergleichsweise geringe Interesse der nationalen Bevölkerungen an den Geschehnissen im Mittelmeer lässt sich, so die Vermutung, gut durch das europäische Migrationsregime erklären, so wie es von den Mitgliedstaaten und deren Völkern gewollt ist. Ausländerrechtlich verläuft die Außengrenze der Bundesrepublik Deutschland heute durch das Mittelmeer. In der politischen Wahrnehmung dagegen bleibt es dabei, die physischen Grenzen des Bundes für politisch primär relevant zu halten. Damit gelingt es zugleich, die Vorteile eines brutalen Grenzregimes, das mehr Tote produziert hat als die DDR, zu erhalten und Sichtbarkeit und Verantwortlichkeit für diese Toten zu externalisieren.

Formell ist dieses Politikfeld in hohem Maße durch die Mitgliedstaaten geprägt.<sup>65</sup> Es handelt sich um intergouvernementale Politik, die typisch intergouvernemental geprägten Zielen folgt. Versuche, die Krise humanitär zu entschärfen, wie durch die erfolgreiche, allein von Italien finanzierte Marineoperation MARE NOSTRUM, wurden von den anderen Mitgliedstaaten, namentlich der Bundesrepublik, beendet.<sup>66</sup> Die Begründung der Bundesregierung für den Ausstieg lag darin, keine falschen Anreize für Schlepper zu setzen.<sup>67</sup> An ihre Stelle trat die gemeinsame militärische Operation TRITON, deren Ziel nicht mehr die Rettung von Flüchtlingen aus der Not, sondern nur noch die Überwachung der Küsten ist.<sup>68</sup>

Nun ist es hoch zweifelhaft, ob die bundesrepublikanische Öffentlichkeit eine vergleichbare Anzahl von Toten vor der eigenen nationalen Grenze mit dem entsprechenden Gleichmut ertragen könnte – so wie es die italienische und die maltesische Öffentlichkeit eben kaum vermögen. Vielmehr stünde schnell ein anderes Grenzregime auf der politischen Agenda. Natürlich wird man bei einer Beurteilung nicht außer Acht lassen können, dass die Entscheidung zur Migration keine solche des Zielstaates ist. Aber die Entscheidung zwischen humanitärer Hilfe mit der Konsequenz, Anreize für mehr Migration zu schaffen, und der Entscheidung für Abschreckung durch Todesfälle liegt allein bei den Mitgliedstaaten der EU. Die politische Verantwortung für die Opfer der Abschreckungspolitik liegt damit auch bei Regierung, Parlament und den Wählerinnen und Wählern. Das bestehende institutionelle Arrangement erscheint angesichts des allgemeinen Unwillens, Flüchtlinge aufzunehmen, und der Furcht vor xenophoben Bewegungen geradezu ideal, wenn es das Problem »löst« und den moralischen Leidensdruck, den die Sichtbarkeit der Opfer schafft, vermeidet. Dieser Zustand wäre ohne die Institutionen der EU nicht zu erreichen. Aber das Arrangement ist von nationalen Politikprozessen intendiert und demokratisch legitimiert. Die EU dient hier – wie nicht selten – als eine Agentur

65 Bast 2014.

66 Siehe [www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx](http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx) (Zugriff vom 22.06.2015).

67 Bundesinnenminister de Maizière: »Mare Nostrum war als Nothilfe gedacht und hat sich als Brücke nach Europa erwiesen«, zitiert nach Anetzberger 2014. Dass dies faktisch falsch ist, zeigt der Zahlenvergleich: Marquard 2015.

68 Anetzberger 2014.

der geplanten Verantwortungsdiffusion nationaler Politik. Sie verwirklicht den Bedarf danach, eine Entscheidung zu treffen, ohne ihre Folgen sehen zu wollen – und die Verantwortung dafür tragen nicht nur Regierungen, sondern auch Wähler.

### 3.3 Griechenland, die Troika und die demokratische Legitimation

In den Handlungen der Troika aus Europäischer Kommission, EZB und Internationalem Währungsfond gegenüber den vom Staatsbankrott bedrohten Mitgliedstaaten wie Griechenland wird oft ein dramatischer Verlust an demokratischer Legitimation gesehen. Kritiker haben hervorgehoben, dass hier ein expertokratisches autoritäres Direktorium mit Hilfe von Konditionalitäten weitreichende, klassisch innenpolitische Verteilungsentscheidungen ohne hinreichende Legitimation getroffen hat – Entscheidungen, die sich nicht nur im Nachhinein als wirtschaftspolitisch fehlerhaft erwiesen haben,<sup>69</sup> sondern die dramatische soziale Verwerfungen erzeugten.<sup>70</sup>

Doch kann die berechtigte moralische Empörung über diese Zusammenhänge eine eingehendere Legitimationsanalyse nicht ersetzen. Die technokratische Konstruktion der Troika ist – wie so viele technokratische Agenturlösungen<sup>71</sup> – nicht ohne den politischen Rahmen zu erklären und zu beurteilen, in dem sie eingesetzt wurde. Die Troika ist eine Konstruktion der Geberländer, die aus völkerrechtlichen und politischen Gründen die Kontrolle der Einhaltung ihrer Sparvorgaben nicht selbst übernehmen wollten. Als solche ist sie zwar mit allen Legitimationsmängeln völkerrechtlicher Verträge belastet, aber diese Legitimationsprobleme sind eben ganz andere als die sachlichen der Austeritätspolitik. Die Troika hat als Agentin der Vertragsparteien deren demokratisches Mandat im Rücken. Im deutschen Fall wurde dies – jedenfalls nach der Intervention des Bundesverfassungsgerichts<sup>72</sup> – mit vergleichsweise extensiven parlamentarischen Beteiligungsverfahren ausgestattet.<sup>73</sup> Aus Sicht der normativen Konstruktion des »deutschen Staatsvolks« stellt sich die Troika als Agentur zur Sicherung des Umgangs mit vom deutschen Gesetzgeber erhobenen Steuergeldern dar – eine Sicht, die nicht nur formale Legitimationsstandards beschreiben, sondern auch ein mehrheitsfähiges Sentiment in der Bundesrepublik Deutschland bedienen dürfte. Dabei ist weder zu bestreiten, dass die Schulden nicht die Ursache der Krisen waren, wie sich an Irland zeigt, noch, dass die Zahlungen von Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Frankreich an deutsche und französische Banken gehen, während Griechenland zumeist nur die Rolle einer Zahlstelle spielt. All das ändert nichts an der Zurechnung.

Diese wäre fraglich, wenn die Deutschen im Prinzip keine andere Wahl gehabt hätten. So geht Scharpf davon aus, dass unter den Bedingungen der Fehlkonstruktion des Euro-Raums die Austeritätspolitik ökonomisch notwendig sei, wenn man

69 Der Widerruf des IWF, Country Report No. 13/156 (Juni 2013).

70 Stiglitz 2015.

71 Möllers 2013, S. 121-126.

72 BVerfGE 135, 317 – *ESM*.

73 Curtin 2014.

die gemeinsame Währung behalten wolle. Transfers in schwächere Staaten würden nämlich mit wachsenden Löhnen und steigender Nachfrage auch wieder wachsende Defizite erzeugen<sup>74</sup> und eine zwingende Abwärtsspirale bei Löhnen und Regulierung erzeugen.<sup>75</sup> Freilich lassen sich diese Effekte nicht beobachten, und es ist mehr als ungesichert, warum sie aus der Bindung an eine gemeinsame Währung in einem nicht geschlossenen Wirtschaftsraum entstehen sollten.

All diese Feststellungen betreffen zudem nicht die Frage nach der griechischen Verantwortlichkeit, die von der aktuellen griechischen Regierung gar nicht bestritten wird. Der Zustand der griechischen Staatsfinanzen folgt aus Handlungen des griechischen politischen Prozesses, die man nur mit einem gewissen Maß an Paternalismus irgendwem anders zuweisen kann. Wenn es der griechischen Gesellschaft nicht gelingt, ihren weiterhin vorhandenen immensen privaten Reichtum<sup>76</sup> so zu verteilen, dass Kinder eine angemessene Gesundheitsversorgung bekommen<sup>77</sup> und Flüchtlinge systematisch menschenwürdig behandelt werden,<sup>78</sup> dann wird die Frage, wo genau in diesem verhängnisvollen Zusammenhang die Euro-Krise hineinkommt, alles andere als einfach zu beantworten sein. Die Krise verschärfte Probleme, die schon vorher bestanden und durch die bestehenden Strukturen zumindest mitverursacht wurden. Griechenland wäre – und war – auch ohne den Euro eine vergleichsweise ungerechte Gesellschaft.<sup>79</sup> Natürlich ließe sich weiter fragen, inwieweit die griechische Politik überhaupt demokratisch ist. Aber selbst wenn nicht, wäre die Verantwortung dafür kaum außerhalb Griechenlands zu suchen. Griechenland als gestörte Demokratie zu behandeln erscheint zudem nicht nur in der Sache zweifelhaft, sondern wäre dann auch als Argument geeignet, der aktuellen Regierung ihr Mandat abzuspreehen. Dass die neu gewählte griechische Regierung wegen der Schulden daran scheitern könnte, einen radikalen politischen Wechsel zu beginnen, ist gut vorstellbar. Das spricht politisch dafür, Griechenland Spielräume zu öffnen. Trotzdem ist an dem Umstand, dass diese Spielräume gegenüber den anderen Krisenstaaten schwer zu rechtfertigen sind, nichts Undemokratisches. Selbst wenn zum Beispiel die spanische Regierung im Herbst für ihre Sparpolitik abgewählt wird, hat sie für diese doch zuvor ein demokratisches Mandat besessen.

Legitimationsdefizite entstehen nicht dadurch, dass demokratisch legitimierte politische Organe moralisch falsche Entscheidungen treffen. Dass die Überschuldung mit Konstruktionsfehlern der Euro-Zone und falschen Anreizen zu tun hat, dass diese von Banken ausgenutzt wurden und in einem von Korruption und sozialer Ungleichheit geprägten Umfeld blühen konnten, ist klar. Das entlässt die Griechen

74 Scharpf 2015 a, S. 15.

75 Scharpf 2014, S. 33 f.

76 Vgl. Europäische Zentralbank 2013. Diese Angaben sind freilich Gegenstand methodischer Kritik geworden, die aber im Ergebnis kaum etwas daran ändern dürfte, dass griechische Privatvermögen hinreichend wären, die Krise zu bewältigen.

77 Kentikelenis et al. 2014.

78 EuGH, Rs. C-4/11 – *Puid*, EU:C:2013:740.

79 Vergleichende Gini-Koeffizienten unter <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=able&language=en&pcode=tessi190> (Zugriff vom 22.06.2015).

aber nicht aus der Verantwortung für Griechenland. Ein wesentlicher Konstruktionsmangel der Euro-Zone liegt darin, dass die gemeinsame Währung für den Fall einer Krise keine Instrumente hat, dass es namentlich keine europäischen Steuererhebungsrechte gibt, um Mittel zur Krisenbekämpfung zu erheben. Das Legitimationsproblem ist so wiederum eines von in sich widersprüchlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten, die demokratisch legitimiert zum Ausdruck gekommen sind.

## 4. Zwei Schlussfolgerungen

### 4.1 *Zurechnung in der EU*

Die Krisen der Europäischen Union kennen keinen einheitlichen Verursacher. Aber das weit verbreitete Narrativ einer Verselbstständigung supranationaler Akteure gegenüber dem politischen Willen der Mitgliedstaaten lässt sich nicht halten. Typischer als eine Verselbstständigung der supranationalen Organe erscheint seit längerem eine Bedeutungszunahme machtvoller informaler Intergouvernementalität, bei der sich die Mitgliedstaaten in ihre jeweils demokratisch legitimierten, aber perplexen, mit unerwünschten Nebenfolgen versehenen Ziele verstrickt haben. Diese wollen eine sektorale Europäisierung politischer Entscheidungen, ohne sich gleichermaßen auf die politischen und institutionellen Folgekosten einzulassen und ohne dazu bereit zu sein, die ihrer Zielerreichung gerade im Wege stehende Kontrolle durch nationale politische Prozesse aufzugeben. Ob man hierin auch eine Machtergreifung von Exekutiven gegenüber den Parlamenten sehen will, weil sich dadurch eine parlamentarisch nicht hinreichend kontrollierte mitgliedstaatliche Außenpolitik Bahn bricht, ist eine weitere Frage.<sup>80</sup> Diese Vermutung setzt aber zumindest für parlamentarische Regierungssysteme einen legitimatorischen Gegensatz zwischen Parlament und Regierung voraus, der sich so klar nicht festmachen lässt.<sup>81</sup> Der zutreffende Umstand, dass sich auswärtiges Handeln auch im europäischen Kontext schlechter parlamentarisch kontrollieren lässt, kann jedenfalls nicht einfach mit einer exekutiven Machtergreifung gegen den Willen parlamentarischer Mehrheiten und ihrer Wählerinnen und Wähler gleichgesetzt werden. Die relevanten Zurechnungsalternativen sind damit nicht supranationale Agenturen oder nationale Parlamente, sondern eine europäische Föderation mit supranationalen Einrichtungen oder ein intergouvernementales System mit politisch relevanten Parlamenten.<sup>82</sup>

### 4.2 *Jenseits von moralischer Europäisierungspflicht und kapitalismuskritischem Fatalismus*

Dass demokratische Mehrheiten sich irren, ohne dass dies einer Fehlkonstruktion des politischen Prozesses zugerechnet wird, scheint in der zeitgenössischen politi-

80 So Curtin 2014.

81 Dann 2004; Möllers 2013.

82 Ich danke einem anonymen Reviewer für diese Klarstellung.

schen Theorie schwer denkbar zu sein. Darum fallen in ihr die eigenen politischen Präferenzen so oft mit der wahrhaft demokratischen Lösung zusammen, hinter der sich doch Juristen-, Philosophen- und Soziologenkönige verbergen. Dies macht es so verlockend, nach der »Verselbstständigung« der europäischen Institutionen zu suchen und die Verantwortung der eigenen Legitimationssubjekte zu verdrängen.

Natürlich ist es einfach, vielfache Beschränkungen in der Realität demokratischer Selbstbestimmung zu benennen. Schwieriger wäre es dagegen, ein Modell der Normalität beschränkter politischer Selbstbestimmung zu entwickeln, das zur Kenntnis nimmt, wie Selbstbestimmungsanteile in differenzierten Gesellschaften stets exemplarisch und punktuell funktionieren, ohne dass das System darum despotisch wird. Das Problem verliert an Dramatik, wenn man sich darauf einzulassen bereit ist, dass falsche Politik demokratisch legitimierte Politik sein kann. So stellten sich aus der Sicht nationaler Politikprozesse die Flüchtlings- und die Griechenland-Krise dar – als verfehlt, aber demokratisch legitimierte Entscheidungen.

Natürlich sprechen gute Gründe dafür, über diese Zustände hinwegzukommen. Politische Zynismen wie die der Flüchtlingskrise und Dysfunktionalitäten wie die des Euro-Raums bedürfen eines europäisierten demokratischen Prozesses. Aber hat diese Einsicht einen demokratischen Wert? Ebenso unhaltbar wie die Abwertung der nationalen politischen Prozesse zur bloßen Funktion kapitalistischer Marktgesetze erscheint es umgekehrt, Demokratie nur noch als europäische Demokratie denken zu dürfen. So läuft Habermas' mittlerweile abgeschwächte Argumentation<sup>83</sup> doch immer noch darauf hinaus, einerseits einen offenen demokratischen Prozess auf europäischer Ebene zu fordern, um diesem andererseits keine andere Wahl zu geben, als sich *für* die Europäisierung zu entscheiden. Hier wird, wie üblich in der deliberativen Demokratietheorie, Vernunftkriterium und politische Entscheidung in eins gesetzt.

Dass keine demokratische Pflicht zur Vertiefung der europäischen Integration besteht, bedeutet nicht, dass diese schon aus theoretischen Gründen ausgeschlossen wäre. Fritz Scharpf weist in seiner Auseinandersetzung mit Habermas unter Hinweis auf die Demokratietheorie Tom Cristianos darauf hin, dass legitime lokale oder nationale Lebensformen, er nennt beispielhaft den konstitutionellen Schutz der schwedischen Gewerkschaften oder den (teil)britischen National Health Service, durch eine europäische Demokratie nicht geschützt seien.<sup>84</sup> Aber dieses Argument ist überschießend, denn es gilt auch für bayerische Schulkreuze und Dresdner Stollen im Verhältnis zum Bundesgesetzgeber. Es gibt keine Garantie dafür, dass eigene Lebensformen eine demokratische Gemeinschaft überstehen, aber es gibt Vorkehrungen, um sie zu schützen, namentlich Grundrechte und föderale Beteiligungsstrukturen. Dass dieser Schutz in großen heterogenen Föderationen schwächer sein muss als in kleinen Zentralstaaten, erscheint doppelt zweifelhaft. Auf der gesellschaftlichen Seite fällt der Blick auf demokratische Zentralstaaten wie Frankreich. Die Geschichte des französischen Republikanismus ist auch eine Leidensgeschichte minoritärer Lebensformen. Auf der institutionellen Seite haben föderale Strukturen

83 Zutreffend bemerkt bei Scharpf 2015 a, S. 21.

84 Ebd., S. 22.

mehr Schutz zu bieten. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass große Föderationen wie die Indiens oder der USA entweder sozial und politisch weniger heterogen als die EU sind oder a priori nicht demokratiefähig. Diese Ordnungen sehen vielmehr in ihrer Heterogenität eine demokratische Tugend.<sup>85</sup> Hier erinnert die Debatte um die EU an die frühneuzeitliche Diskussion um die Vorzüge kleiner und großer Republiken,<sup>86</sup> die die Verfechter der kleinen Republik nicht einfach gewonnen haben.

Umgekehrt müssen aufgeklärte Föderalisten einsehen, dass sich durch Zentralisierung nicht alle Probleme besser lösen lassen. Im Ergebnis wird die falsche Alternative debattiert:<sup>87</sup> Weder ist die Europäisierung demokratisch zwingend geboten,<sup>88</sup> noch ist Europa nicht demokratisierbar.<sup>89</sup> Weder sind die Krisen der EU historisch unerhört, noch muss es deswegen mit der EU ein gutes Ende nehmen. Weder sind die Legitimationsverluste im Prozess der Föderalisierung als Bagatellen abzutun, noch müssen Nationalstaaten in ihrer Organisationsform verharren, um diese Übergänge zu vermeiden.

Wenn Angehörige in einem Mehrebenen-System ihre maßgebliche politische Identität teilweise oben, teilweise unten und teilweise in der Mitte einordnen, wenn sich in Europa manche als Europäer, manche als Schotten und manche als Spanier verstehen, dann versagen Mehrheitsregeln gegenüber der offenen Frage, welches die Ebene ist, auf der eine Mehrheitsentscheidung getroffen werden sollte.<sup>90</sup> Statt einer richtigen Antwort in der Sache kann der demokratische Imperativ dann nur noch darin bestehen, das Institutionengefüge offen zu halten. Diese Offenheit muss natürlich die institutionelle Ermächtigung europakritischer Stimmen einschließen. Soweit selbst eine intergouvernemental gesteuerte Krise zu einer europaweiten politischen Mobilisierung führt<sup>91</sup> und solange das Europäische Parlament der Ort ist, der die politische Europaskepsis besser repräsentiert, als es mitgliedstaatliche Parlamente tun,<sup>92</sup> versteht sich für keine politische Sicht auf Europa mehr von selbst, wo der eigentliche Ort der Demokratie in Europa liegt.

## Literatur

- Abelshauer, Werner 2014. *Europa in Vielfalt einen. Eine Denkschrift*. Universität Bielefeld.  
 Ackerman, Bruce 2014. *Europe needs to provide for its own defense*. [www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-ackerman-nato-20140909-story.html](http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-ackerman-nato-20140909-story.html) (Zugriff vom 20.04.2015).  
 Adenauer, Konrad 1965. *Erinnerungen 1945-1953*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

- 85 Madison 2000 [1787]; Khilnani 1999, vielleicht nicht zufällig vorbereitet durch einen liberalen Theoretiker wie Hume 2008 [1751].  
 86 Levy 2006.  
 87 Zuletzt Habermas 2015; Scharpf 2015 b.  
 88 Habermas 2014; Brunkhorst 2014.  
 89 Grimm 2015; Scharpf 2015 a.  
 90 Möllers 2011.  
 91 Rauh, Zürn 2014, S. 133 ff.  
 92 Manow, Döring 2008.

- Alter, Karen J. 2006. *Establishing the supremacy of European law. The making of an international rule of law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Anetzberger, Martin 2014. »Das Mittelmeer wird wieder unsicherer«, in *Süddeutsche Zeitung* vom 31. Oktober 2014. <http://sz.de/1.2199997> (Zugriff vom 20.04.2015).
- Antpöhler, Carlino 2012. »Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung«, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 72, S. 353-393.
- Astheimer, Sven 2014. »Mehr als 400 Milliarden Euro für Hartz IV«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. Dezember 2014. [www.faz.net/-gqg-7xvecl](http://www.faz.net/-gqg-7xvecl) (Zugriff vom 20.04.2015).
- Bast, Jürgen 2014. »Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht«, in *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?*, hrsg. von Kadelbach, Stefan, S. 19-32. Baden-Baden: Nomos.
- Bengoetxea, Joxerramón 1993. *The legal reasoning of the European Court of Justice: towards a European jurisprudence*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunkhorst, Hauke 2014. *Das doppelte Gesicht Europas – Zwischen Kapitalismus und Demokratie*. Berlin: Suhrkamp.
- Chalmers, Damian 2015. »Judicial performance, membership, and design at the Court of Justice«, in *Selecting Europe's judges*, hrsg. von Bobek, Mihal, S. 51-77. Oxford: Oxford University Press.
- Chalmers, Damian; Chaves, Mariana 2014. »Union democratic overload and the unloading of European democracy«, in *Democratic politics in a European Union under stress*, hrsg. von Cramme, Olaf; Hobolt, Sara B., S. 155-179. Oxford: Oxford University Press.
- Chalmers, Damian; Davies, Gareth; Monti, Giorgio 2014. *European Union law. Text and materials*. 3. Auflage. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chemersinsky, Erwin 2011. *Constitutional law. Principles and policies*. 4. Auflage. New York: Wolters Kluwer Law & Business.
- Craig, Paul; Búrca, Gráinne de 2011. *EU law: text, cases, and materials*. 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Curtin, Deirdre 2014. »The challenge of executive dominance in Europe«, in *Modern Law Review* 77, 1, S. 1-32.
- Dann, Phillip 2004. *Parlamente im Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union*. Berlin: Springer.
- Dann, Phillip 2013. »Parlamentarische Legitimation der Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik der EU«, in *Wohlfahrtsstaatlichkeit und soziale Demokratie in der Europäischen Union. Beiheft 1 zu Europarecht*, hrsg. v. Bast, Jürgen; Rödl, Florian, S. 93-108. Baden-Baden: Nomos.
- De Grauwe, Paul 2014. *Economics of monetary union*. 10. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Eifert, Martin 1998. *Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Enderlein, Henrik 2013. »Solidarität in der europäischen Union – Die ökonomische Perspektive«, in *Europäische Solidarität und nationale Identität*, hrsg. v. Calliess, Christian, S. 83-97. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Enzensberger, Hans Magnus 2011. *Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas*. Berlin: Suhrkamp.
- Europäische Zentralbank 2013. *The Eurosystem household finance and consumption survey*. [www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecbsp2.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecbsp2.pdf) (Zugriff vom 20.04.2015).
- Grimm, Dieter 1995. »Braucht Europa eine Verfassung?«, in *JuristenZeitung* 50, 12, S. 581-591.
- Grimm, Dieter 2009. »Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts«, in *Der Staat* 47, S. 475-495.
- Grimm, Dieter 2012. »Über einige Asymmetrien der europäischen Integration«, in *Dieter Grimm: Die Zukunft der Verfassung II – Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung*, S. 262-274. Berlin: Suhrkamp.
- Grimm, Dieter 2015. »Sovereignty in the European Union«, in *Constitutional sovereignty and social solidarity in Europe*, hrsg. v. Walt, Johan van der; Ellsworth, Jeffrey, S. 39-54. Baden-Baden: Nomos.

- Habermas, Jürgen 2014. »Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist«, in *Leviathan* 42, 4, S. 524-538.
- Habermas, Jürgen 2015. »Der Demos der Demokratie – eine Replik«, in *Leviathan* 43, 2, S. 145-154
- Halberstam, Daniel 2015. »It's the autonomy, stupid! A modest defense of opinion 2/13 on EU accession to the ECHR, and the way forward«, in *German Law Journal* 16, S. 105-146.
- Halberstam, Daniel; Möllers, Christoph 2009. »The German Constitutional Court says ›Ja zu Deutschland!‹«, in *German Law Journal* 10, S. 1241-1258.
- Haltern, Ulrich 2012. »Integration durch Recht«, in *Theorien der europäischen Integration*, hrsg. v. Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika, S. 339-360. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Haltern, Ulrich; Bergmann, Andreas 2012. »Einleitung: Der EuGH in der Kritik«, in *Der EuGH in der Kritik*, hrsg. v. Haltern, Ulrich; Bergmann, Andreas, S. 1-24. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hartlapp, Miriam; Lorenz, Yann 2015. »Die Europäische Kommission – ein (partei)politischer Akteur?«, in *Leviathan* 43, 1, S. 64-87.
- Herzog, Roman; Gerken, Lüder 2008. »Stoppt den Europäischen Gerichtshof«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. September 2008, Nr. 210, S. 8.
- Heun, Werner 2014. »Eine verfassungswidrige Verfassungsgerichtsentscheidung – der Vorlagebeschluss des BVerfG vom 14. 1. 2014«, in *JuristenZeitung* 69, 7, S. 331-337.
- Hix, Simon; Høyland, Bjørn 2011. *The political system of the European Union*. 3. Auflage. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Höpner, Martin 2011. »Der europäische Gerichtshof als Motor der europäischen Integration: Eine akteursbezogene Erklärung«, in *Berliner Journal für Soziologie* 21, 2, S. 203-229.
- Höpner, Martin 2014. *Wie der Europäische Gerichtshof und die Kommission Liberalisierung durchsetzen*. MPIfG Discussion Paper 14/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Höpner, Martin 2015. »Der integrationistische Fehlschluss«, in *Leviathan* 43, 1, S. 29-42.
- Hume, David 2008 [1754]. »Idea of a perfect Commonwealth«, in *Selected essays*, S. 301-315. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, Torben; Soskice, David 2013. *A structural-institutional explanation of the Eurozone crisis*. Manuskript. Cambridge: Harvard University, Department of Government.
- James, Harold 2012. *Making the European Monetary Union*. Cambridge: Belknap Press.
- Kentikelenis, Alexander et al. 2014. »Greece's health crisis: from austerity to denialism«, in *Lancet* 383, S. 748-753.
- Khilnani, Sunil 1999. *The idea of India*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Klabbers, Jan 2009. *An introduction to international institutional law*. 2. Auflage. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levy, Jacob T. 2006. »Beyond publius: Montesquieu, liberal republicanism, and the small-republic thesis«, in *History of Political Thought* 1, S. 50-90.
- Lindseth, Peter L. 2014. »Equilibrium, demoi-cracy, and delegation in the crisis of European integration«, in *German Law Journal* 15, 4, S. 529-567.
- Luhmann, Niklas 1984. *Soziale Systeme*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- MacCormick, Neil 1999. *Questioning sovereignty*. Oxford: Oxford University Press.
- Madison, James 2000 [1787]. »No. 10«, in *The Federalist Papers*, hrsg. v. Scigliano, Robert, S. 53-61. New York: Random House.
- Maduro, Miguel 1998. *We the court: The European Court of Justice and the European economic constitution*. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Manow, Philip; Döring, Holger 2008. »Electoral and mechanical causes of divided government in the European Union«, in *Comparative Political Studies* 41, 10, S. 1349-1370.
- Manthey, Leslie; Unsel, Christopher 2011. »Grundrechte vs. ›effet utile‹ – Vom Umgang des EuGH mit seiner Doppelrolle als Fach- und Verfassungsgericht«, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, S. 323-341.
- Marquard, Nora 2015. *Flüchtlingspolitik in der EU*. [www.verfassungsblog.de/fluechtlingspolitik-in-der-eu-heiliger-sankt-florian-verschon-mein-haus-zuend-andre-an/#.VT0uMz14ESI](http://www.verfassungsblog.de/fluechtlingspolitik-in-der-eu-heiliger-sankt-florian-verschon-mein-haus-zuend-andre-an/#.VT0uMz14ESI) (Zugriff vom 22.06.2015).
- Mehde, Veith 2003. »Responsibility and accountability in the European Commission«, in *Common Market Law Review* 40, S. 423-442.

- Möllers, Christoph 2000. *Staat als Argument*. München: C. H. Beck.
- Möllers, Christoph 2000. *Gewaltengliederung*. Tübingen: Mohr.
- Möllers, Christoph 2011. »Multi-level democracy«, in *ratio iuris* 24, S. 247-266.
- Möllers, Christoph 2013. *The three branches*. Oxford: Oxford University Press.
- Möllers, Christoph 2015. *Die Möglichkeit der Normen*. Berlin: Suhrkamp.
- Moloney, Niamh 2014. »European banking union: assessing its risks and resilience«, in *Common Market Law Review* 51, S. 1609-1670.
- Moravcsik, Andrew 1998. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaka: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew 2002. »In defence of the <democratic deficit>: reassessing legitimacy in the European Union«, in *Journal of Common Market Studies* 40, 4, S. 603-624.
- Moravcsik, Andrew 2006. »What can we learn from the collapse of the European constitutional project?«, in *Politische Vierteljahresschrift* 47, 2, S. 219-241.
- Müller, Reinhard 2015. »Ein Fall für Karlsruhe«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15. April 2015, Nr. 87, S. 1.
- Puetter, Uwe 2014. *The European Council and the council – new intergovernmentalism and institutional change*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen, Hjalte 1986. *On law and policy in the European Court of Justice*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Rauh, Christian; Zürn, Michael 2014. »Zur Politisierung der EU in der Krise«, in *Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven*, hrsg. von Heidenreich, Martin, S. 121-145. Wiesbaden: Springer VS.
- Regan, Donald H. 2001. »Judicial review of member-state regulation of trade within a federal or quasi-federal system: protectionism and balancing«, in *Michigan Law Review* 99, 8, S. 1853-1902.
- Schäfer, Armin; Schoen, Harald 2013. »Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit«, in *Leviathan* 41, 1, S. 94-120.
- Scharpf, Fritz W. 2010. »Wo das Verfassungsgericht Recht hat und wo nicht«, in *Kampf um Souveränität. Politische Vierteljahresschrift* 51, S. 342-347.
- Scharpf, Fritz W. 2014. »Political legitimacy in a non-optimal currency union«, in *Democratic politics in a European Union under stress*, hrsg. v. Cramme, Olaf; Hobolt, Sara B., S. 19-47. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 2015 a. »Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa«, in *Leviathan* 43, 1, S. 11-28.
- Scharpf, Fritz W. 2015 b. »Deliberative Demokratie in der europäischen Mehrebenenpolitik«, in *Leviathan* 43, 2, S. 155-165.
- Schepel, Harm 2012. »Constitutionalising the market, marketising the constitution, and to tell the difference«, in *European Law Journal* 18, 2, S. 177-200.
- Schönberger, Christoph 2012. Höchstrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen«, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* 71, S. 96-335.
- Schönberger, Christoph 2003. »Normenkontrollen im EG-Föderalismus. Die Logik gegenläufiger Hierarchisierungen im Gemeinschaftsrecht«, in *Europarecht*, S. 600-627.
- Schuman, Robert 1950. *Schuman-Deklaration – 9. Mai 1950*. [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_de.htm) (Zugriff vom 20.04.2015).
- Seikel, Daniel 2013. »Wie die Europäische Kommission supranationales Recht durchsetzt: Der Konflikt um die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland«, in *Politische Vierteljahresschrift* 54, S. 292-316.
- Somek, Alexander 2008. *Individualism. An essay on the authority of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph E. 2015. *A Greek morality tale*. [www.project-syndicate.org/commentary/greece-eurozone-austerity-reform-by-joseph-e--stiglitz-2015-02](http://www.project-syndicate.org/commentary/greece-eurozone-austerity-reform-by-joseph-e--stiglitz-2015-02) (Zugriff vom 20.04.2015).
- Streeck, Wolfgang 2013. *Gekaufte Zeit – Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Streeck, Wolfgang 2015. »Wie wird der Kapitalismus enden?«, in *Blätter für deutsche und internationale Politik* 3, S. 99-111, und 4, S. 109-120.

- Sunstein, Cass R. 1993. *The partial constitution*. Cambridge: Harvard University Press.
- The Adoptive Parents 2014. »The life of a death foretold. The proposal for a Monti II regulation«, in *Viking, Laval and beyond. EU law in the member states*, hrsg. von Freedland, Mark R.; Prassl, Jeremias, S. 95-109. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Thiele, Alexander 2013. *Das Mandat der EZB und die Krise des Euro*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Trstenjak, Verica; Beysen, Erwin 2012. »Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung«, in *Europarecht* 47, 3, S. 265-285.
- Unsel, Christopher 2015. »Verhältnismäßig krisensicher – Wie Gerichte auf den Ausnahmezustand reagieren«, in *Konstitutionalisierung in Zeiten globaler Krisen*, hrsg. von Bauer-schmidt, Jonathan et al., S. 141-187. Baden-Baden: Nomos.
- Vauchez, Antoine 2014. *Démocratiser l'Europe*. Paris: Seuil.
- Waldhoff, Christian 2015. »Rechtsprechungsanalyse Steuerrecht und Verfassungsrecht 2008-2014«, in *Die Verwaltung* 48, 1, S. 85-113.
- Wehler, Hans-Ulrich 2014. »Überfällig: Ein Kurswechsel«, in *ZEIT online*. [www.zeit.de/2014/02/europa-politik-zentralismus](http://www.zeit.de/2014/02/europa-politik-zentralismus) (Zugriff vom 20.04.2015).
- Werner, Benjamin 2013. »Ein zahnloser Tiger? Das Bundesverfassungsgericht und seine Europa-Rechtsprechung«, in *Leviathan* 41, 3, S. 358-382.
- Zürn, Michael 1997. »»Positives Regieren« jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregeln«, in *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 1, S. 41-67.

**Zusammenfassung:** Wenn die »Europäische Union« für politische und gesellschaftliche Entwicklungen verantwortlich gemacht wird, stellt sich die Frage nach dem damit bezeichneten Akteur. Gemeint sind in der Regel die supranationalen Institutionen, Europäische Kommission, Gerichtshof und Zentralbank, die sich einer verbreiteten These zufolge gegenüber den Mitgliedstaaten verselbstständigt hätten. Eine Analyse der institutionellen Konstellation und der politischen Ergebnisse des Integrationsprozesses seit dem Vertrag von Maastricht zeichnet jedoch ein anderes Bild. Während es namentlich der Kommission immer schwerer fällt, sich gegenüber den Mitgliedstaaten auf neuen Feldern als eigenständige Gewalt zu behaupten, lassen sich die Krisenphänomene – von der Euro-Krise bis zum tödlichen Drama der Migrationspolitik – besser als Folgen unausgeglichener Präferenzen mitgliedstaatlicher Politik verstehen. Diese wollen bestimmte sektorale Formen der Europäisierung, ohne dazu bereit zu sein, deren Folgen in Kauf zu nehmen, für die sie »die Europäische Union« verantwortlich machen. Dies stellt auch deswegen eine besondere Herausforderung für den Europadiskurs dar, weil es sich hierbei oft um demokratisch legitimierte Entscheidungen handelt und sich die Krise damit nicht einfach als Folge defizitärer Legitimation, sondern vielmehr als Konsequenz problematisch ausgeübter Selbstbestimmung verstehen lassen muss. Eine falsche Alternative wäre es, sich unter diesen Bedingungen zwischen einem geschlossenen demokratischen Handelsstaat und einer moralischen Pflicht zu mehr Europäisierung entscheiden zu müssen.

**Stichworte:** Europäische Union, Legitimation, Krise, Zurechnung, Euro, negative Integration, Föderalismus

### Attribution of responsibility and legitimacy in the European Union

**Summary:** Making the »European Union« responsible for the social and political crisis in Europe today invokes the question: who is addressed by this imputation. In most cases the supranational organs are meant: the European Commission, the European Court of Justice and the European Central Bank. According to widespread opinion, they have become increasingly independent from member state democratic politics. But an analysis of the development within the EU since the Treaty of Maastricht shows another picture. Particularly for the European Commission, it is increasingly difficult to define a political profile on new policy areas. Meanwhile, many crises of the European Union, from the euro to its lethal migration policies, are better interpreted as the result of incoherent policy preferences of the member states. While they endorse sectoral Europeanization, they are not ready to accept many of its practical implications, which they blame on the »EU«. This is also a challenge for democratic theory, because we are dealing with problematic – but not necessarily democratically illegitimate – decisions. Therefore, the crisis is not aptly understood as the result of either loose European institutions or a lack of democratic input, but rather as the product of a problematic form of self-government. In this constellation it would be a wrong alternative to have to choose between either a hermetic national concept of democracy or a moral duty to further European integration.

**Keywords:** European Union, legitimacy, crisis, attribution, negative integration, federalism, euro

**Autor**

Prof. Dr. Christoph Möllers  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Unter den Linden 9  
10099 Berlin  
moellers@rewi.hu-berlin.de