

Teil II: Eine Vision für Europa

3. Zukunft der Demokratie: Upgrade statt Untergang

Im unübersichtlichen Terrain finanzkapitalistischer Krisen in Europa, zwischen dem Auf und Ab des europäischen Projekts, ist es wichtig, die Orientierung zu behalten. Dabei kann der Kompass behilflich sein, der uns in drei Abschnitten zur Erneuerung des europäischen Einigungsprozesses leiten soll. Das erste Ziel, die Erkundung von Voraussetzungen für den Zusammenhalt der Euro-Länder, liegt hinter uns, und die dritte Etappe, der Pfad zu einem souveränen Europa, noch vor uns. Hier gilt es nun, Kurs auf das zweite Etappenziel zu nehmen: den Aufbruch zu einer zukunftsfähigen, europäischen Demokratie.

Auf den ersten Blick scheint dies ein leicht zu erreichendes Ziel zu sein. Wir alle sehen uns ja als Demokraten und Europa als Hort der Demokratie. Allerdings sind wir uns uneinig, was Demokratie in der gegenwärtigen Konstellation bedeutet, und was die Vorwürfe von Demokratiedefiziten an die Europäischen Union implizieren. Was heißt Demokratie heute für uns, und wie haben sich unsere demokratischen Ideen und Praxen infolge des Finanzstresses in Europa möglicherweise gewandelt?

Demokratie heißt, dass die Bürgerinnen und Bürger frei sind, sich aktiv und passiv an Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen, an Volksinitiativen und -abstimmungen zu beteiligen. Damit dieses Prinzip auch in der Praxis wirkt, müssen Transparenz und die Kontrolle staatlicher Regierungsmacht gewährleistet sein. Die Demokratie verteidigt die Freiheit der Meinungsäußerung und Gleichheit politischer Rechte, unabhängig von Geschlecht, Abstammung, ethnischer Zugehörigkeit und Religion. Sie steht für unsere Hoffnung, dass unsere Ideale von Menschenwürde, Tole-

ranz und Anstand respektiert werden und es möglich ist, politische Differenzen auf friedlichem und zivilem Wege zu überwinden.

Diese Demokratie, wie wir sie heute kennen, ist ein Ergebnis von Demokratisierungsschüben in den europäischen Nationalstaaten. Im 19. und 20. Jahrhundert haben demokratische Revolutionen zahlreiche Umbrüche hervorgebracht, aber auch immer wieder Rückschläge erlitten. Seit 1979, den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament, setzte die Idee der europäischen Demokratie wiederholt zu neuen Quantensprüngen an. Einige Male sprang sie zu kurz und verfehlte die Messlatte. Eine niederschmetternde Niederlage steckte sie 2005 ein, als in den beiden nationalen Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden der »Vertrag über eine Verfassung für Europa« abgelehnt wurde. Ihre größte Schlappe aber erlebte die europäische Demokratie gegenüber der internationalen Finanzkrise und ihren Folgen seit 2008.¹

»Demokratie ist Ramsch«, so betitelte Frank Schirrmacher seinen Kommentar zu dem Exempel, das der EU-Gipfel im Oktober 2011 an der jungen Demokratie Griechenland statuierte. Wer das Volk frage, werde zur Bedrohung Europas, so Schirrmacher empört. Was sich »hier vor unser aller Augen abspielt«, sei »das Schauspiel einer Degeneration jener Werte und Überzeugungen, die einst in der Idee Europas verkörpert schienen«. Was Europa erlebe, sei keine Episode, »sondern ein Machtkampf zwischen dem Primat des Ökonomischen und dem Primat des Politischen«. Und er fragt zweifelnd: »Sieht man denn nicht, dass wir jetzt Ratingagenturen, Analysten oder irgendwelchen Bankenverbänden die Bewertung demokratischer Prozesse überlassen?« Als hätten sie »irgendwas dazu zu sagen, dass die Griechen über ihre Zukunft selbst abstimmen wollen«. Eine solche direkt-

1 | Ulrike Liebert, »Hat die marktwirtschaftliche Demokratie im 21. Jahrhundert noch eine Chance? Die Europäische Währungsunion in der Finanzkrise«, in: Daniel Brühlmeier/Philippe Mastronardi (Hrsg.), *Demokratie in der Krise. Analysen, Prozesse und Perspektiven*, Zürich 2016, S. 137-150.

demokratische Willensbekundung hält der ehemalige FAZ-Mitherausgeber aufgrund der »Deformation des Parlamentarismus durch erzwungene Marktkonformität« geradezu für zwingend. Ein griechisches Referendum könne doch gerade Europa einen Weg zeigen: »Es wäre eine Selbstvergewisserung der gleichfalls hochverschuldeten europäischen Staaten, die sich endlich darüber Klarheit verschaffen könnten, welchen Preis sie für die immateriellen Werte eines geeinten Europa bezahlen wollen.«²

Die Euro-Krise hat freie Wahlen oder Regierungswechsel formell nicht außer Kraft gesetzt. Aber wenn aus dem Blickwinkel der Finanzmarktakteure eine Regierung nicht »vertrauenswürdig« schien und für Euro-Gläubiger schmerzhaft Risiken drohten, konnten Schuldnerstaaten ihre gewählten Regierungen durchaus über Nacht an Technokraten verlieren. Dies erfolgte in zwei der fünf »Programmländer« auf dem Höhepunkt der Eurokrise.³ Diese »Übergangsregierungen« setzten – zeitlich terminiert – die Parteienkonkurrenz und Wahlen außer Kraft, in beiden Fällen gefolgt von tieferen Umbrüchen der Parteiensysteme, mit einem Syriza-geführten Linksruck in Griechenland (2015) und einem Rechtsruck in Italien (2018).

Diese Episode des Griechenland-Dramas in der Euro-Finanzkrise führt paradigmatisch vor Augen: Wenn wir Demokratie weiterhin als ein Herrschaftssystem begreifen, das auf den souveränen Nationalstaat begrenzt bleibt, wird sie zwangsläufig nur

2 | Frank Schirrmacher, »Demokratie ist Ramsch« (02.11.2011), in: Ders., *Ungeheurlche Neuigkeiten. Texte aus den Jahren 1990 bis 2014*, München 2014, S. 77-80. Siehe auch: Ders., »Ich beginne zu glauben, dass die Linke recht hat« (14.08.2011), in: Ebd., S. 81-85. Darin gibt der ehemalige FAZ-Herausgeber selbstkritisch zu: »Im bürgerlichen Lager werden die Zweifel immer größer, ob man richtig gelegen hat, ein ganzes Leben lang.«

3 | Der Wirtschaftsprofessor und ehemalige EU-Kommissar Mario Monti führte Italien von November 2011 bis April 2013 mit einem Kabinett ausschließlich parteiloser Minister; zeitgleich übernahm in Griechenland der Ökonom und ehemalige Vizepräsident der Europäischen Zentralbank Loukas Papadimos die Regierung, die bis Mai 2012 amtierte.

marktkonform fortexistieren, ihren normativen Kern und ihre Stabilität aber durch fortschreitende Finanzmarkt-Ökonomisierung verlieren. Eine Welt globaler finanzieller, wirtschaftlicher und massenkommunikativer Abhängigkeiten lähmt nationale Wählerschaften und überfordert die Staaten. Wenn Gesetzgeber, Regierungen und Gerichte im Management der Finanzkrisen scheitern, kann dies die Regierung ihr Amt, den Staat seine EU-Mitgliedschaft und die Demokratie ihre Integrationskraft kosten. Für überforderte Krisenstaaten bietet die EU von Ost- und Südeuropa bis Großbritannien reichhaltiges Erfahrungsmaterial.

Die grenzüberschreitenden Herausforderungen, seien sie finanzmarktökonomischer, ökologischer oder terroristischer Natur ebenso wie die globalen Flüchtlings-, Umwelt- und Armutsmigrationen, zwingen uns, die Demokratiefrage neu zu stellen: Welche noch unerschlossenen Potenziale besitzt die Demokratie im globalen Zeitalter? Wo liegen ihre Stärken? Welche politischen Kräfte streben einem europäischen Upgrade der Demokratie entgegen, und welche Mythen stehen dem entgegen? Welche Wege zeigen uns konkurrierende Narrative zur europäischen Demokratie auf?

(1) Die Demokratie im Globalisierungs-Paradox

Inmitten der politischen Turbulenzen in Griechenland während der Finanzkrise blickte der international renommierte Historiker Mark Mazower in der *Financial Times* besorgt auf die Zukunft der Demokratie. Er fragte sich, ob die westlichen Demokratien die Fähigkeit, aus ihren eigenen Fehlern zu lernen, verlören.⁴ Damit bezog er sich auf die Erfahrungen der Weimarer Republik mit den vernichtenden Folgen der großen Weltwirtschaftskrise 1929/30, die zu Massenverelendung, politischer Radikalisierung, Polarisierung und schließlich zum Zusammenbruch der ersten Demokratie auf deutschem Boden führten. Der an der Columbia University in New York lehrende Historiker verweist auf In-

4 | Mark Mazower, »Austerity Europe. European democracy enters dangerous times. Battle to defend the euro is reviving a rightwing language of purity«, in: *Financial Times* vom 30.01.2015.

dizien einer »Weimarisierung« der Demokratie in Ländern wie Griechenland: nach dem Crash eines deregulierten globalen Finanzkapitalismus eine von außen auferlegte staatliche Austeritätspolitik, wirtschaftliche Rezession, Massenarbeitslosigkeit und -verarmung, die zum Aufschwung von Links- und Rechtsextremismus führen und den Niedergang der liberaldemokratischen bürgerlichen Mitte einleiten.

Auf Mazowers Frage, ob wir denn aus dieser Geschichte für das 21. Jahrhundert nichts gelernt hätten, gibt der Ökonom Dani Rodrik die bislang klügste Antwort. Mit seinem *Globalisierungs-Paradox*⁵ zeigt der Ökonom analytisch, warum infolge der kapitalistischen Globalisierung ein Scheitern der Demokratie möglich, ja zum Teil bereits im Gange ist. Aber er begründet auch zwei weitere, alternative Perspektiven, wie die Demokratie überleben und sich weiterentwickeln kann.

Rodriks *Globalisierungs-Paradox* zufolge existieren Zielkonflikte zwischen Demokratie, autonomer Staatlichkeit und Globalisierung, die für die Demokratie prinzipiell drei unterschiedliche Szenarien eröffnen: (1) Entweder ist sie zum Niedergang verurteilt, wenn die Kräfte der Globalisierung mit den Staaten ein Bündnis schließen und ihre Interessen auf Kosten demokratischer Souveräne durchsetzen. (2) Oder die demokratische Politik setzt auf den Weg der Renationalisierung, die der finanzkapitalistischen Globalisierung Grenzen setzt. (3) Oder die Demokratie muss ein globales Upgrade durchlaufen, also die demokratische Gestaltung der Globalisierung erlernen, wenn auch unter weitergehenden Verlusten an souveräner Staatlichkeit.

Im Wechselspiel der drei Optionen können sich immer nur zwei erfolgreich durchsetzen, während die dritte unterliegt. Damit das Demokratie-Ideal obsiegt, muss es sich entscheiden, ob es mit dem Staat oder mit der Globalisierung paktieren will. Wenn die Demokratie einen Zusammenschluss von Staat und Globalisierung nicht verhindern kann, wird sie als Dritte im Bunde zwangsläufig zur Verliererin. In der gegenwärtigen Konstellation

5 | Dani Rodrik, *Das Globalisierungs-Paradox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft*, München 2011.

einer neuen internationalen Systemkonkurrenz lässt sich dieses Trilemma für die europäische Demokratie anhand dreier Modelle gut illustrieren: Im Modell des autoritären Kapitalismus stärkt der Zusammenschluss der Kräfte der Globalisierung mit einem starken Staat ein Regime, in dem das Streben nach Demokratie und Demokratisierung zur Ohnmacht verurteilt ist (zum Beispiel Volksrepublik China). Dem zweiten Modell des Wirtschaftsnationalismus folgend schließen die Protagonisten einer traditionell-konservativen oder ethnonationalistisch exklusiven Demokratie mit der staatlichen Exekutive eine Allianz, die das Ziel verfolgt, der liberalen, multilateral gesteuerten Globalisierung ein Ende zu bereiten (zum Beispiel »Trumpismus«). Das dritte Modell – die demokratische Zivilisierung der Globalisierung – sieht ein supranationales Upgrade der Demokratie und ihrer Kapazitäten vor, welche die Grenzen staatlich fragmentierter Souveränität überwinden. Hierfür bietet die Europäische Union derzeit gute Chancen, wenn auch noch große Hindernisse aus dem Weg geräumt werden müssen.

Die heutige Europäische Union ist ein einzigartiges Laboratorium, um das Globalisierungs-Paradox genauer zu überprüfen. Denn über einen Zeitraum von mehr als einem halben Jahrhundert (1957-2013) wuchs die Wirtschaftsgemeinschaft von ursprünglich sechs Gründerstaaten zu einer historisch einzigartigen Union von 28 – nach dem Brexit 27 – Nationen heran, die sich auf demokratische Werte verpflichtet hat. Für die große Attraktion dieses Modells spricht die nicht abbrechende Kette von Beitrittsgesuchen, immer noch auch aus ehemals autoritär regierten oder ehemals kommunistischen Staaten der einstigen sowjetischen Hemisphäre.

Unter dem Schock der Finanzkrise stellten die EU-Regierungschefs jedoch das Vertrauen in die demokratische Legitimität der EU und die ihrer Mitglieder hinter den Primat der Finanzökonomie zurück. Vor der Option, aus der Währungsunion auszutreten, und ohne viel Hoffnung, die demokratische Souveränität damit stärken zu können, schreckten die Regierungen finanziell angeschlagener Euro-Länder zurück. Sie hatten die warnenden Beispiele von Krisenstaaten vor Augen, die unter die Kuratel des Internationalen Währungsfonds geraten waren. Für ihre Mit-

gliedschaft im Euro-Club nahmen die Länder Einschränkungen ihrer parlamentarisch-demokratischen Autonomie hin. Nur als abgekoppelte Exekutiven glaubten sie, das Vertrauen der Finanzmärkte zurückgewinnen zu können. Sie konstruierten ein politisch isoliertes Regelwerk außerhalb der Gemeinschaftsverträge, das Solidität und Stabilität signalisieren sollte. Dazu verlangten sie sich selber die Verpflichtung ab, koste es was es wolle, diesen Regeln zu folgen. Die Euro-Staaten setzten alles daran, das Vertrauen der Finanzmarktakteure zu gewinnen, und nahmen dabei in Kauf, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu verlieren:

»It's not just our leaders who are in a crisis. Democracy itself is failing. The world's statesmen no longer shape events but merely respond to them, in thrall to market forces«

(»Nicht nur unsere politische Führung befindet sich in einer Krise. Die Demokratie selbst versagt. Staatsmänner gestalten keine Ereignisse mehr, sie reagieren nur noch darauf, im Banne der Marktkräfte«),

so *The Guardian*.⁶ In der globalen Finanzkrise ginge es doch nicht nur um das Vertrauen in den Geldmarkt, die Banken und die Finanzstabilität, warnte Heribert Prantl in der *Süddeutschen Zeitung*, sondern »auch um das Vertrauen in die Souveränität und die Gestaltungskraft der Demokratie«.⁷

Für solche Appelle blieben die Eurokrisen-Manager taub. Supranationale und zwischenstaatliche, demokratisch nicht kontrollierbare Agenturen erlangten durch sie eine in der EU bislang beispiellose Machtfülle. Allein in Thinktanks, von einzelnen

6 | Peter Beaumont, »It's not just our leaders who are in a crisis. Democracy itself is failing«, in: *The Guardian* vom 20.11.2011, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/nov/20/peter-beaumont-democracy-in-crisis> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

7 | Heribert Prantl, »Demokratiealarm«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 11.05.2010, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/finanzkrise-in-deutschland-demokratiealarm-1.533747> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

Regierungen, im Europarlament, in der Europäischen Kommission und in der Zivilgesellschaft wurden Stimmen laut, die das normativ Wünschbare, aber praktisch scheinbar Unmögliche einforderten: ein Europa, das den Finanzkapitalismus demokratisch reguliert. Kurzum: Die Krise möge keinen Niedergang der Demokratie bedeuten, sie solle als Herausforderung für einen demokratischen Wandel begriffen werden. Und das beinhaltet auch, neue Formen und Praxen der Demokratisierung zu entwickeln.

Die Frage, welche der drei Optionen – Entdemokratisierung, Renationalisierung oder europäisches Upgrade – die stärkste politische Mobilisierungskraft entwickelt, bestimmt in zunehmendem Maße die Europawahlen. Deren Ausgang zeigt, ob die Minderheit ethnonationalistischer, rechtspopulistischer und rückwärtsgewandter Kräfte weiter an Stimmen gewinnen kann. Oder ob sich die »schweigende Mehrheit« der Wählerschaft mit proeuropäisch orientierten Repräsentanten durchsetzt, die für einen demokratischen Aufbruch in Europa votieren.

Ob die Demokratie auf dem weiteren Weg, den die EU vor sich hat, verfällt oder vorwärtskommt, ist dabei nicht primär eine Frage der Ökonomie, zum Beispiel mächtiger Wirtschaftsinteressen, oder eine Frage der Kultur, zum Beispiel kollektiver Identitäten. Es ist zunächst eine Frage der Stärken und Schwächen der real existierenden Demokratien, das heißt ihres Rückhalts bei den Bürgerinnen und Bürgern. Die Subjekte der Demokratie sind selber zu befragen.

(2) Schwächen und Stärken der realen Demokratie in Europa

Wie bilden sich in der Öffentlichkeit Krise, Niedergang oder Wende zu einer Europäischen Demokratie ab? Hat sich die Kluft zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie vergrößert? Und wie nehmen die Bürgerinnen und Bürger die Gefahren, die der Demokratie drohen, und die Chancen, die sich ihr bieten, wahr? Gibt es Belege für die hoffnungsvolle These, dass die Demokratie

überleben wird, indem sie in eine neue, noch unbekannte Form mutiert.⁸

Wenige Jahre vor der europäischen Schicksalswahl weist die europäische Öffentlichkeit keinen Mangel an düsteren Voraussagen über die »geistige Situation der Zeit« auf.⁹ Intellektuelle geben sich überzeugt, dass die westliche Demokratie unausweichlich einer »großen Regression« anheimfalle. Europa sei Zielscheibe einer illiberalen »Konterrevolution«, die es zugrunde richten könne, wenn es ihre eigenen neoliberalen Verirrungen nicht erkenne.¹⁰ Der britische Historiker Timothy Garton Ash sieht die »antiliberalen Konterrevolution von allen Seiten gleichzeitig« auf Europa zukommen, von außen, angefangen bei Wladimir Putin über Xi Jinping und Recep Tayyip Erdoğan bis Donald Trump. Von innen lauern derzeit allerdings die größten Gefahren. Dank der hausgemachten Schwächen proeuropäischer, liberal-demokratischer Politik haben die Krisenjahre Rechtspopulismus, illiberale Anti-Establishment-Kräfte und neo-nationalistische Parteien zu wachsender Popularität und spektakulären Wahlerfolgen verholfen. Autoritarismusforscher haben gezeigt, was die Ursachen dafür sind, dass Demokratien – von Venezuela über die USA bis Ungarn, Polen, der Türkei und Italien – »eines langsamen Todes sterben«, also nicht gewaltsam und abrupt sondern auf schleichendem Wege zugrunde gehen.¹¹ Im Vergleich zu den USA weisen die Herausforderungen der Demokratie in

8 | Philippe C. Schmitter, »Crisis and Transition, but not Decline«, in: *Journal of Democracy* 26 (2015), H. 1, S. 32-44.

9 | Heinrich Geiselberger (Hrsg.), *Die große Regression. Eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit*, Berlin 2017.

10 | Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford 2018.

11 | Vgl. Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York 2018. Die Autoren zeigen empirisch-vergleichend, dass der gegenwärtige Niedergang der Demokratie nicht gewaltsam mittels eines Militärputsches oder Bürgerkrieges erfolgen muss, sondern häufig schleichender Natur ist.

Europa zwei Besonderheiten auf:¹² Die Wahlsysteme in vielen europäischen Ländern verschaffen extremistischen und antipluralistischen Kräften mehr Möglichkeiten, politische Repräsentation zu erlangen. So unternahmen die Regierungen in Ungarn, Polen und Italien Schritte, um die Zivilgesellschaft, die Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit zu schwächen. Zudem wurden in der Europäischen Union Entscheidungsprozesse von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert, ohne dass die Bürgerbeteiligung und demokratischen Kontrollmechanismen gleichermaßen vorangebracht worden wären. Lassen sich Technokratie, Vertrauensschwäche und Demokratie-Unzufriedenheit im Verhältnis der Brüsseler Eliten und der europäischen Wählerinnen und Wähler nachweisen? Und inwieweit können diese Faktoren den Aufschwung euroskeptischer Kräfte erklären?

»Sog der Technokratie«. Die Rückschläge für die Demokratie in Europa verdanken sich, so Jürgen Habermas, dem »Sog der Technokratie«, in den die Regierungen immer wieder geraten. An den übermäßigen Kräften der Technokratie prallen Appelle für Solidarität genauso wie die Frage »Demokratie oder Kapitalismus?« ab.¹³ Viele proeuropäische Eliten versäumten es, notwendige Entscheidungen ihren Wählerschaften in öffentlicher Debatte überzeugend zu erklären, wie im Fall der Finanzhilfen für Banken und Staaten. Stattdessen behaupteten sie, es gäbe dazu keine Alternativen. Diese sogenannte TINA-Strategie¹⁴ klam-

12 | Saskia Brechenmacher, »Comparing Democratic Distress in the United States and Europe«, in: *Carnegie Endowment for International Peace* vom 21.06.2018.

13 | Jürgen Habermas, *Im Sog der Technokratie*, Berlin 2013, S. 82ff., 138ff.

14 | TINA steht für »There Is No Alternative« (»es gibt keine Alternative«). Von der Gesellschaft für deutsche Sprache wurde das Wort »alternativlos« zum Unwort des Jahres 2010 gewählt. Siehe Ulrike Liebert, »TINA Revisited: Why Alternative Narratives of the Eurozone Crisis Matter«, in: Pablo Iglesias-Rodriguez/Anna Triandafyllidou/Ruby Gropas (Hrsg.), *After the Financial Crisis. Shifting Legal, Economic and Political Paradigms*, London 2016, S. 303-334.

mert potenziell sinnvolle Wahlmöglichkeiten aus dem Diskurs aus. Sie strebt die Entpolitisierung eines Themas an, kann aber das Gegenteil bewirken. Sie kann Tür und Tor öffnen für Fake News, für populistische Sündenbock-Narrative und für die Skandalisierung von EU-Politik. Paradoxerweise kann die Behauptung von Alternativlosigkeit sogar zur Gründung einer eurokritischen Partei wie der »Alternative für Deutschland« führen. Technokratische Strategien suchen die demokratische Rechenschaftspflicht der Exekutive zu minimieren. Aber sie treiben eine Verrechtlichung politischer Fragen voran, die für ein Krisenmanagement kontraproduktiv sein kann. Bis zur Verkündung und Umsetzung eines Verfassungsgerichtsurteils geht wertvolle, in Krisensituationen allzu viel Zeit verloren. Innen- wie außenpolitisch gibt eine Regierung mit der Entpolitisierung ihre europapolitische Deutungsmacht aus der Hand. Damit ermöglicht sie es der innenpolitischen Opposition, subjektive Gefühle von Ohnmacht und Angst zu schüren, die öffentliche Unzufriedenheit erst mit der Regierung, dann mit der Demokratie zu nähren. Im Außenverhältnis mit den Euro-Partnerländern begünstigt TINA kollektive Beschimpfungen, gegenseitiges Misstrauen und nationalistische Feindbilder, die für den Zusammenhalt demokratischer Systeme in einer Staaten- und Bürgerunion schädlich sind.

Vertrauensdefizite in EU und Mitgliedstaaten.¹⁵ Ein Indiz für Schwachstellen der EU ist, dass mehr Menschen der EU misstrauen (48 Prozent) als ihr vertrauen (42 Prozent). Trotzdem ist das Vertrauen damit auf dem höchsten Stand seit Herbst 2010. Mehr noch: Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU ist größer als das in ihre nationalen Parlamente und Regierungen.

15 | Die demoskopischen Ergebnisse im Folgenden basieren auf den Daten des Standard-Eurobarometer 89, Frühjahr 2018, erste Ergebnisse (EB 89, Frühjahr 2018); im Rahmen dieser umfassenden Studie im Auftrag der Europäischen Kommission wurden zwischen dem 17. und 28. März 2018 insgesamt 33.130 Personen in allen EU-Mitgliedsländern befragt, siehe <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

Im Vergleich zum Vorjahr konnte die EU in 19 Mitgliedstaaten Vertrauen hinzugewinnen, während sie in sechs Mitgliedstaaten, darunter Belgien, Ungarn und die Slowakei, Vertrauen verlor.¹⁶

EU in der Kritik. Der Anteil derjenigen, für die »die Dinge in der EU in die falsche Richtung« laufen, verdoppelte sich nahezu.¹⁷ Die derzeitige nationale Wirtschaftslage beurteilte jeweils eine knappe Hälfte der Befragten im Frühjahr 2018 als »gut« beziehungsweise »schlecht«.¹⁸ Hier zeigten sich die gravierendsten Unterschiede zwischen den florierenden und den nach wie vor kriselnden EU-Mitgliedstaaten: Während in 15 Ländern die Mehrheit der Befragten die Wirtschaftslage als »gut« einschätzten, ist dies in 13 Staaten umgekehrt, angeführt von Griechenland, Spanien und Italien.¹⁹ Nach ihrer Bewertung der Entwicklung der EU und der ihres Landes befragt, lassen sich drei Muster unterscheiden: Doppelt positive Bewertungen gaben die Befragten aus 14 EU-Staaten ab. Eine zweite Gruppe mit negativen Bewertungen sowohl der nationalen als auch der EU-Entwicklungsrichtung setzte sich aus Griechenland, Italien, Spanien, Frankreich, Zypern und Großbritannien zusammen. Schließlich gab eine dritte

16 | In 15 der 28 Mitgliedstaaten vertraute jeweils eine Mehrheit der im Frühjahr 2018 Befragten der EU, gegenüber 13 Mitgliedstaaten, in welchen eine Mehrheit Misstrauen gegen die EU hegte, angeführt von Griechenland (69 Prozent), Großbritannien (57 Prozent) und der Tschechischen Republik (56 Prozent), vgl. ebd.

17 | Der Anteil der mit dem Kurs der EU unzufriedenen Befragten stieg von 23 Prozent (2007) auf 55 Prozent (2011) und pendelte sich 2017 bei 44 Prozent ein, vgl. ebd.

18 | 49 Prozent der Befragten aller Mitgliedstaaten bezeichnen die wirtschaftliche Lage als »gut«, 47 Prozent als »schlecht«, vgl. ebd.

19 | In Deutschland bezeichneten 90 Prozent der Befragten die wirtschaftliche Lage als »gut«, ein Wert, der nur noch in den Niederlanden und Luxemburg übertroffen wurde. Dagegen bezeichneten 98 Prozent der Griechen, 83 Prozent der Spanier und 81 Prozent der Italiener die Wirtschaftslage als »schlecht«, vgl. ebd.

Gruppe negative Bewertungen für das eigene Land, aber positive Noten für die EU ab.²⁰

Image-Problem des Europäischen Parlaments. Auch die Fragen nach dem Europäischen Parlament lassen Defizite erkennen: Von einem niedrigen Level im Jahr 2007 ging es bis 2017 noch einmal weiter bergab, was das Ansehen des Parlaments betrifft.²¹ Gleichzeitig würde es eine Mehrheit begrüßen, wenn das Europäische Parlament eine wichtigere Rolle in der EU spielte.

Würden sich diese Trends in Richtung wachsender Technokratie, Vertrauensdefizite und Image-Probleme verschärfen, wäre wohl der Zerfall der Union zu befürchten. Aber die Lage ist vielschichtig, weshalb es notwendig ist, sich ein genaueres Stimmungsbild zu verschaffen. Für positivere Aussichten sprechen veränderte Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zur EU: Das Interesse an EU-Themen nimmt zu, die Unterstützung für die EU steigt wieder auf das Niveau vor der Krise, die Wahrnehmung der Selbstwirksamkeit wächst, die Errungenschaften der EU werden als schützenswert erachtet, und es gibt den Wunsch nach einer EU, welche die Bürger gegenüber globalen Gefährdungen schützen möge.

Interesse und Unterstützung für die EU. Im Zeitraum von 2007 bis 2017 kann ein kontinuierlicher Anstieg des Interesses an europäischen Themen beobachtet werden: Unter den Interessierten finden sich eher besser als schlechter Ausgebildete, weniger Stadt- als Landbewohner, und eher Ältere als Jüngere. Zudem vertreten fast zwei Drittel der Befragten die Auffassung, dass das eigene Land von der EU-Mitgliedschaft profitiert.

20 | Sowohl die Entwicklung der EU als auch des eigenen Landes bewerteten unter anderem die Befragten aus Irland, den Niederlanden, Portugal, Finnland und Deutschland als positiv. Gute Noten für die EU, schlechte für das eigene Land vergaben dagegen die Befragten unter anderem aus Bulgarien, Litauen, Kroatien, Rumänien, der Slowakei sowie Slowenien, vgl. ebd.

21 | 2007 hatten noch 39 Prozent der Befragten ein positives Bild des Europäischen Parlaments. Dieser Wert sank auf 26 Prozent (2011) und 24 Prozent (2015), und stieg 2017 auf 33 Prozent an, vgl. ebd.

Unionsbürgerschaft, Wirksamkeit der eigenen Stimme. In allen Mitgliedstaaten teilte im Frühjahr 2018 eine Mehrheit der Befragten das Gefühl, Bürger der EU zu sein, wenn auch mit großen Variationen.²² Positive Einschätzungen hinsichtlich des politischen Gewichts der eigenen Stimme in der EU nahmen zu. Dennoch wird nach wie vor das Gewicht der eigenen Stimme im jeweiligen Nationalstaat höher eingeschätzt.²³

Bewertung der politischen Prioritäten der EU. Die Personen-freizügigkeit innerhalb der EU begrüßt eine übergroße Mehrheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger. Ebenfalls stark gewichtet werden eine gemeinsame Verteidigungs-, Sicherheits- und Energiepolitik sowie alle wirtschaftspolitischen Fragen. Eine gemeinsame Einwanderungs- und Außenpolitik hat ebenfalls einen hohen Stellenwert. Trotz aller Probleme stehen große Mehrheiten in den drei Euro-Krisenländern Italien, Griechenland und Spanien hinter der Gemeinschaftswährung. Als europäische Errungenschaften, die insbesondere das Europäische Parlament verteidigen und weiter voranbringen solle, nannten die Befragten an erster Stelle die Menschenrechte, gefolgt von Redefreiheit, der Gleichheit von Mann und Frau und der Solidarität zwischen EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und ärmeren Ländern der Welt. Auch in den Bereichen Armutsbekämpfung und soziale Exklusion, Terrorismusabwehr, Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit sowie einer gemeinschaftlichen Antwort auf die Migrationsproblematik sehen die Befragten Handlungsbedarf.

Die EU als schützende Gemeinschaft. Die Bevölkerung erwartet von der EU, sie vor konkreten Bedrohungen zu schützen. Als Gefährdung ganz oben steht der Terrorismus, gefolgt von Arbeitslosigkeit sowie Armut und sozialer Exklusion, dem Kampf gegen die unkontrollierte Migration und gegen den Klimawandel.

22 | Das Zugehörigkeitsgefühl zur EU war in Irland (85 Prozent) und Deutschland (84 Prozent) am stärksten ausgeprägt, am geringsten dagegen in Großbritannien (57 Prozent), Italien (56 Prozent) sowie in Bulgarien und Griechenland (je 51 Prozent), vgl. ebd.

23 | Am höchsten ist dieser Wert in Schweden und Dänemark, am geringsten in Litauen und Griechenland, vgl. ebd.

Die Bedrohungen werden erneut regional unterschiedlich gewichtet. So hat der Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland, Portugal, Spanien, Frankreich und Italien absolute Priorität, während das Thema in Deutschland, den Niederlanden oder Finnland weniger verfängt. Der Wunsch nach Eindämmung der unkontrollierten Migration durch die EU wird in Deutschland überproportional häufig geäußert, ebenso in Malta, Tschechien, Ungarn, Italien, Griechenland und Estland.

Demokratiezufriedenheit mit eigenem Land und der EU. Insgesamt ist nur eine knappe Mehrheit der Befragten in den 28 EU-Mitgliedstaaten mit der Demokratie im eigenen Land zufrieden. Doch damit ist die Quote deutlich höher als bei der Zufriedenheit mit der Demokratie in der EU. Extrem sind die Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten.²⁴ Es stellt sich daher die Frage, ob die EU in den relevanten Problemfeldern – Migration, Terrorismus, Arbeitslosigkeit, Armut und Exklusion, Klimawandel – an den Bürgerinnen und Bürgern vorbeiregiert, ihren Sorgen und Stimmen nicht genügend Raum gibt, pessimistischen Zukunftsperspektiven zu wenig Gehör schenkt, Wünschen nach Schutz nicht ausreichend nachkommt. Demokratiezufriedenheit und Vertrauen in die nationalen und europäischen Institutionen ist eine immaterielle Ressource, die durch Sachzwänge nicht entwertet werden darf, selbst wenn dies materielle Kosten aufwirft.

In der EU klaffen schwindelerregende Abgründe zwischen denen, die mit der Demokratie im Land und der EU hochzufrieden, und jenen, die auf beiden Ebenen maßlos enttäuscht sind. Die Schwächen der Demokratie in Europa sind dort besonders gravierend, wo die Kräfte der weltoffenen, liberal-demokratischen Gesellschaft durch die Finanzkrise, öffentliche Sparhaushalte und hohen Steuerdruck materiell geschwächt sind. Wenn dieser Konflikt zwischen globaler Wettbewerbslogik und Demokratie aufgelöst werden soll, müssen wir besser verstehen, wie heute

24 | So ist der Anteil der Zufriedenen sowohl mit der Demokratie im eigenen Land (88 Prozent) als auch in der EU (65 Prozent) in Dänemark am größten, während Griechenland mit 22 bzw. 20 Prozent Schlusslicht ist, vgl. ebd.

politischer Wandel zustande kommt. Er ist weder primär eine ökonomische noch eine kulturelle Frage, sondern ein Erfolg strategischer Ideenpolitik.

(3) Denkblockaden überwinden, Demokratie europäisch erweitern

Auf dem Weg zu einer Europäischen Demokratie ist unsere Rück-, Um- und Voraussicht verstellt durch mancherlei Scheuklappen und Denkblockaden. So werden die Krisen der Demokratie entweder populistisch missgedeutet oder formalistisch kleingeredet. Neo-klassische Ideen zu den Aufgaben des Staates in der westlichen Werte- und freiheitlichen Wirtschaftsordnung werden nach dem großen Crash fortgeschrieben, als hätten die Märkte nie spektakulär versagt, ihre Gewinne nicht privatisiert und ihre Kosten nicht der Gemeinschaft der Steuerzahler – und mehr noch: künftigen Generationen! – aufgebürdet. Der »moral hazard«, Verantwortungslosigkeit und Leichtsinn, werden aber nicht den Finanzmarkt-Hasardeuren angelastet, sondern den überschuldeten Staaten. Dieser Fehlschluss steht einer großen öffentlichen Debatte über Lehren aus den Krisen für die Zukunft Europas im Wege. Der politische Wandel, der erforderlich wäre, um die Zukunft der Demokratie als europäischer Lebensform im globalen finanzkapitalistischen Systemwettbewerb zu sichern, steht daher aus.

Gegen Denkblockaden hilft Aufklärung. Mythen können entzaubert, strategische Falschinformationen korrigiert und irreführende Ideen hinterfragt und revidiert werden. Dass es notwendig, normativ wünschenswert und möglich wäre, die selbstzerstörerischen Dynamiken von Markt und Staat im Rahmen einer europäischen Demokratie zu regulieren – das wird gegenwärtig in der Eurozone häufig in Abrede gestellt. Zu den besonders revisionsbedürftigen Mythen gehören die Ideen der »Alternativlosigkeit«, der »Verfassungsidentitäts-Schranken«, und des »Euro-Krisenmanagements in der Sackgasse«.

»**Alternativlosigkeit**«. Dass eine europäische Demokratie eine notwendige Voraussetzung für eine effektive und legitime Euro-

Regierung wäre, kollidiert mit dem Mythos der »Alternativlosigkeit« der Euro-Politik. Die Austeritätspolitik als Antwort auf die vermeintliche Staatsschulden- beziehungsweise Finanzkrise in der Eurozone sei ein Sachzwang, heißt es, der keinen Spielraum für demokratische Politik lasse. Die EU-Sparpolitik für öffentlich Haushalte, auf die sich die EU-Staaten unter dem Druck der Finanzkrise verpflichten mussten, war in wirtschaftlich angeschlagenen Ländern mit schmerzhaften Einschnitten für breite Teile von Gesellschaft und Wirtschaft verbunden. Dennoch konnte die Austeritäts-Idee drei erstaunliche Erfolge verbuchen:²⁵ Zum einen vermochte sie die Öffentlichkeit mithilfe der irreführenden Analogie zum Privathaushalt – der Staat als »schwäbische Hausfrau« – zu überzeugen. Darüber hinaus vollbrachte sie das Kunststück, die ursprüngliche Krise des Finanzsystems in ein Versagen des öffentlichen Sektors zu verwandeln. Und schließlich diente den Staaten die Austeritätspolitik als ein willkommenes, in Wahrheit jedoch irreführendes Instrument, den Schein aufrecht zu erhalten, dass die staatlichen Autoritäten die öffentlichen Finanzen unter Kontrolle halten könnten. Als Alternative zur »Alternativlosigkeit« dieser Idee eines die Krisen verstärkenden EU-Spardiktats könnte besser Überzeugungsarbeit für die demokratische Regulierung von Finanzmärkten geleistet werden. Staatliche Autoritäten bleiben für die Finanzkrisenprävention nötig, allerdings nur im großen europäischen und globalen Konzert. Wenn es zum Beispiel darum geht, unverantwortliche Finanzmarkttransaktionen zu unterbinden. Oder die Steuerzahler vor Risiken und Nebenwirkungen nicht abgesicherter Spekulationsgeschäfte zu schützen, etwa mit einer Einlagensicherung.

Verfassungsidentität als Souveränitätsbarriere. Das Streben nach einer erweiterten europäischen Demokratie könnte auch in Deutschland mit einer Souveränitätsbarriere kollidieren. In seinem Lissabon-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht 2009 die »rote Linie« zur Wahrung der demokratischen »Verfassungsiden-

25 | Vgl. Pettifor 2018 (Anmerkung 3, Kapitel 2).

tität« aber allzu statisch gezogen.²⁶ Auf die Auflistung materieller Politikfelder im Hinblick auf die deutsche Verfassungsidentität zu verzichten, wäre für das 21. Jahrhundert sinnvoll. Normativ vorzuziehen wäre ein Werteprofil, das sich an der Charta der Grundrechte der Europäischen Union orientiert. Diese bietet für die Zukunft Europas wie Deutschlands einen tragfähigen Wertekompass. Mit dieser vorbildlichen Charta ließe sich ein europäisches Upgrade der Demokratie auf eine Weise begründen, die das konstituierende Subjekt der europäischen – nichtstaatlichen – Demokratie zum Maßstab nimmt: die europäische Bürgerschaft. Dabei muss der Stimmengleichheit Rechnung getragen sowie die Sitzverteilung und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament angepasst werden. Zum anderen wäre ein aus nationalen Parlamentsvertretern zusammengesetztes Eurozonen-Parlament möglich, das als zweite Kammer – indirekt demokratisch legitimiert – den Rat für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin-Rat) und die Euro-Gruppe ersetzt. Damit ließen sich der zwischenstaatliche Konflikt-, Aushandlungs- und Blockademodus durchbrechen, Verhandlungen öffentlich gestalten, und die Vertretung der nationalen Exekutiven durch ein pluralistisches Repräsentationsprinzip verbessern. Schließlich hätte die verfassungsrechtliche Anerkennung der Europäischen Grundrechtecharta auch zur Folge, dass der Bundestag seiner europäischen Integrationsverantwortung nachkommen und EU-Reformen hin zu einer Demokratisierung der Union ratifizieren könnte, ohne befürchten zu müssen, mit dem Grundgesetz in Konflikt zu geraten. Damit hätte das derzeitige Nullsummenspiel zwischen nationalem und europäischem Gesetzgeber ein Ende. Der Weg wäre frei für eine Optimierung der beiden demokratischen Legitimationsstränge, auf die sich die Gesetzgebung der Union nach dem Vertrag von Lissabon bereits stützt: des direkten, europaparlamentarischen und des indirek-

26 | Ulrike Liebert, »Reconciling democratic sovereignty with economic and monetary integration. T-Dem in dialogue with the German Constitutional Court's Lisbon Ruling«, in: Stéphanie Hennette/Thomas Piketty/Guillaume Sacriste/Antoine Vauchez (Hrsg.), *How To Democratize Europe*, Cambridge 2019 (im Erscheinen).

ten, über den Europäischen Rat. Deutsche Unionsbürger könnten nicht nur als individuelle Wähler, sondern als demokratischer Souverän an dem Projekt mitwirken, das Herzstück der EU – den engen Euro-Länder-Bund – demokratisch zu gestalten. Dies würde auch mit dem irrigen Glauben aufräumen, die nationalen Unterschiede setzten für die Parlamentarisierung europäischen Regierens unüberwindliche Grenzen. Ein Euro-Parlament würde die Demokratie in Europa stärken. Indem Vertreter der nationalen Parlamente gemeinsam mit den Repräsentanten des Europäischen Parlaments die fiskalische, finanz-, wirtschafts- und sozialpolitische Regulierung der Euro-Union aushandeln, würden sie der Vielfalt national unterschiedlich geprägter Weltansichten, Interessen und Identitäten Ausdruck und Gestalt verleihen. Im gesetzgeberischen Dialog würden sie lernen, die Scheuklappen nationaler Gesetzgeber abzulegen, ihre demokratische Perspektive über nationale Grenzen hinaus zu erweitern und einen interparlamentarischen Kompromiss zu finden.

»Marktkonforme Demokratie«. Diese Idee deutet den internationalen Finanzmarkt als eine ausweglose Sackgasse für die Demokratie. Sie beschreibt das Dilemma einer unumkehrbaren, progressiven demokratischen Selbstentmachtung. Hingerissen durch den global expandierenden Finanzkapitalismus haben Regierungen ihre demokratischen Souveräne sukzessive geschwächt, erstens mit der Expansion der Schuldenstaaten, zweitens mit der Banken-Deregulierung, und schließlich, drittens, mit dem Austeritäts-Regime. Dieser dreifache Entdemokratisierungsprozess nahm seinen Ausgang in der neoliberalen Wende der achtziger Jahre, als demokratische Regierungen die staatliche Marktregulierung durch Selbstregulierung kapitalistischer Märkte ersetzten und damit die globale Expansion des Finanzkapitalismus freisetzten. Opfer der »Disziplinierung« durch die deregulierten globalen Finanzmärkte wurden die Staaten sowie die demokratischen Souveräne. Colin Crouch beschreibt das Resultat als »Fassadendemokratie«.²⁷

27 | Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt a.M. 2008.

Aus der Falle der Fassadendemokratie kann sich Europa aber befreien, wenn es sich durch ein europäisches Upgrade der Demokratie die Legitimität und Kapazität zur nachhaltigen Regulierung finanzkapitalistischer Krisen verschafft.²⁸ Um dieses Potenzial der europäischen Demokratie für das 21. Jahrhundert zu entfalten, müssen sich die Wähler von irreführenden Ideen trennen, etwa dass die europäische Integration das Hauptproblem für die Demokratisierung sei. Das Gegenteil ist der Fall: Die Eurozone, zu einer demokratischen Wirtschafts- und Währungs-Union komplettiert, könnte als Herzkammer Europas fungieren, in der die Ströme der demokratischen Meinungs- und Willensbildung aus ihren unterschiedlichen Gliedern zusammenfließen. So könnte es der europäische Souverän mit Herausforderungen einer neuen Größenordnung aufnehmen. Seine demokratische Stärkung wäre die notwendige Voraussetzung für eine künftige Euro-Union, die es mit einem nachhaltigen Schutz der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft vor den exzessiven Risiken des globalen Finanzkapitalismus ernst meint.

Um zu verhindern, dass Krisendynamiken zur Desintegration führen und in die Entdemokratisierung Europas münden, ist es richtig, aber nicht hinreichend, irreführende Ideen vom Tisch zu räumen. Es braucht noch mehr: Narrative für eine europäische Demokratie.

(4) Narrative einer Europäischen Demokratie im Wettbewerb

Der Büchermarkt boomt mit Schriften, die den proeuropäischen Zeitgeist beflügeln, angefangen mit fulminanten Weckrufen wie *Trotz alledem! Europa muss man einfach lieben* (Heribert Prantl) zum Bekenntnis *Wir sind Europa!* (Evelyn Roll) bis hin zu *Europa zuerst!* (Claus Leggewie) und Ermutigungen zu *Europa jetzt!* (Ulrike Guérot, Oskar Negt, Tom Kehrbaum, Emanuel Herold). Utopische Konzepte einer Europäischen Republik der Regionen werden mit einem Ausrufungszeichen versehen: *Warum Europa eine*

28 | Vgl. Claus Offe, *Europa in der Falle*, Berlin 2016.

Republik werden muss! (Ulrike Guérot). Manche Vision ist bereits in klare Reformanweisung übersetzt, etwa *Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone* (Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez).

Diese Auswahl unterschiedlicher Erzählungen zeigt, dass die Debatte zur Demokratisierung europäischen Regierens das Reich der Utopie verlassen. Aber haben Konzepte europäischer Demokratie im politischen Minenfeld von EU-Reformen gute Chancen, umgesetzt zu werden?

In der gegenwärtigen Debatte zur Zukunft Europas stellen Entwürfe, die Europa und Demokratie verknüpfen und die Interessen und Identitäten der verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen widerspiegeln würden, noch ein Desiderat dar.²⁹ Vielmehr zirkulieren vielfältige Ideen, die als Denkbarrieren einem Narrativ zur europäischen Demokratie entgegenwirken. So bietet unter dem Begriff »Europäische Demokratie« noch kein Lexikon einen Eintrag, während sich das Stichwort »Europäisches Demokratiedefizit« einer anhaltenden Konjunktur erfreut. Eine Revision dieser Schieflage müsste darüber aufklären, welche Aufgaben, Befugnisse und Ressourcen der europäischen Demokratie bereits Realität sind, und welcher institutionellen Stärkungen sie darüber hinaus bedürfte, wenn sie mit den Bürgerinnen und Bürgern ein engeres Vertrauensverhältnis entwickeln will.

Aus der Perspektive der Bürgergesellschaft würden wir gewahr, dass die populistischen Rückschläge – das Brexit-Referendum und die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten – neuen demokratischen Praxen in Europa Auftrieb verschafften. Ein Protagonist dieser demokratischen Innovationen ist die Bürgerbewegung »Pulse of Europe«, die auf öffentlichen Plätzen in zahlreichen Städten Deutschlands und Europas mit dem »offenen Mikrofon« und mit »Hausparlamenten« neue Formate für die proeuropäische Öffentlichkeit etabliert.

Aus Sicht der Marktakteure ist umstritten, wie demokratisch eine europäische Finanzverfassung aussehen kann und soll. Von

29 | Vgl. Ulrike Guérot, *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*, München 2016.

Experten wird das Ziel diskutiert, mit innovativen Strategien zur Einbeziehung nationaler und europäischer Parlamentarier die politisch-regulative Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion zu stärken und diese demokratisch zu legitimieren.³⁰ Im Kontext des globalen Finanzkapitalismus des 21. Jahrhunderts hätte eine funktionstüchtige Demokratie nur Chancen, wenn sie sich auf eine konstitutionell stabilisierte, politische Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion stützen könnte. Um wirtschaftliche Globalisierung, autonome Staatlichkeit und Demokratie ins Lot zu bringen, wäre eine »Euro-Regierung« erforderlich, die drei politische Funktionen zu erfüllen hätte: auf globaler Ebene die europäischen Werte und Interessen zu vertreten, auf (sub-)nationaler Ebene die staatlich-administrativen Kapazitäten nachhaltig zu stärken und auf der Ebene der europäischen Bürgerschaft zivile, politische und soziale Grundrechte zu verwirklichen. Auf der Basis einer solchen Trias politischer Zielvorgaben für die »Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion« könnte die Euro-Gemeinschaft dem Risiko entgegenwirken, dass sich die Demokratie im 21. Jahrhundert zwischen Scylla und Charybdis wiederfindet.³¹

Darüber hinaus tun sich die Debatten zur Zukunft Europas noch schwer, illiberalen völkischen Diskursen eine schlüssige Erzählung zur Stärkung der europäischen Demokratie entgegenzusetzen – häufig wird das Thema beiseitegeschoben.³² Ein de-

30 | Adriana Ciancio (Hrsg.), *Nuove Strategie Per Lo Sviluppo Democratico e L'integrazione Politica In Europa*, Rom 2014.

31 | »When [...] the economy is damaged and there is no perspective, people radicalise. And when they see that no matter who you vote for there is no change then they distrust democracy« (Nicholas Barrett, »Syriza, Scylla and Charybdis«, in: *EUI Times* vom 16.02.2015, <https://times.eui.eu/syriza-scylla-and-charybdis.html> [zuletzt geprüft am 20.02.2019]).

32 | Perspektiven für die europäische Demokratie sind unterbelichtet z.B. im *Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025. Überlegungen und Szenarien*. Luxemburg 2017 der Europäischen Kommission, dagegen zentral bei Stéphanie Hennette/Thomas Piketty/Guillaume Sacriste/Antoine Vauchez, *Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone*, München 2017.

mokratisches Narrativ zur Neugründung Europas par excellence bietet Emmanuel Macron, der 2017 zum französischen Präsidenten gewählt wurde. Der junge Staatspräsident appelliert in seinen großen Europa-Reden an der Sorbonne, in Athen, Frankfurt und Aachen mutig die Flucht nach vorn anzutreten um die EU in ein souveränes, einiges und demokratisches Europa zu verwandeln.

In der deutschen Debatte zur Zukunft Europas und der Demokratie in Europa dominieren zwei gegensätzliche Diskurse: Zum einen das Plädoyer von Jürgen Habermas für den Ausbau der EU zu einer »doppelt souveränen« supranationalen Demokratie³³, zum anderen der von Johannes Becker und Clemens Fuest vorgelegte »pragmatische[] Vorschlag zur Lösung der Eurokrise«³⁴, der sich für mehr nationale Demokratie bei gleichzeitig mehr europäischer Technokratie stark macht. Beide Diskurse zielen darauf ab, die in der Eurokrisenpolitik ad hoc etablierten zwischenstaatlichen, außergemeinschaftlichen und informellen Mechanismen durch ein besseres, demokratieverträgliches Regime zu ersetzen, tun dies aber in diametral entgegengesetzter Weise. Diesen Gegensatz löst der von dem prominenten Intellektuellen Thomas Piketty mit anderen französischen Wissenschaftlern entwickelte Vorschlag *Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone*.³⁵

Weiterbau der supranationalen Demokratie. Für Jürgen Habermas ist für die Zukunft der EU ein demokratischer Wandel nötig, weil »Abstiegsängste auf Seiten vieler Bürger« und eine »Krisenpolitik mit handgreiflichen Ungerechtigkeiten« die nationalen Gesellschaften »gegeneinander aufgebracht« hätten. Die »schreienden sozialen Ungerechtigkeiten« infolge von Austeritäts- und Reformzwängen in der Währungsunion sowie der fehlende Mut, europäische Themen in die Öffentlichkeit zu bringen,

33 | Jürgen Habermas, »Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist«, in: *Leviathan* 42 (2014), H. 4, S. 524-538.

34 | Johannes Becker/Clemens Fuest, *Der Odysseus-Komplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise*, München 2017.

35 | Siehe Hennette et. al. 2017 (Anmerkung 32, Kapitel 3).

gefährdeten »das Projekt Europa«. Eine Überwindung dieser Gefahren sei allerdings möglich, so Habermas, nämlich durch eine demokratische Weiterentwicklung der EU, welche die sozialen und bürgerrechtlichen Errungenschaften des Nationalstaates mit den Vorzügen einer demokratisch verfassten großen politischen Einheit verbindet. Dafür schlägt Habermas vor, im Sinne einer »doppelten Souveränität« die europäischen Bürger und die demokratisch verfassten europäischen Staatsvölker als Einheit zu konstituieren. Eine solche »heterarchische Verfassung« sollte die Übertragung weiterer Befugnisse auf die EU-Ebene legitimieren und einen Politikwechsel für eine solidarische Bewältigung der Krise durchsetzen.³⁶

Die Praktikabilität von Habermas' Konzept ist allerdings umstritten. So kritisiert Fritz Scharpf zum einen, dass fundamentale politische Konflikte in der Währungsunion nur dann lösbar seien, wenn »supermajoritäre Entscheidungsregeln« die »legitime Diversität der Mitgliedsvölker« schützten. Diese würden jedoch die Konsenszwänge reproduzieren, die eine supranationale europäische Demokratie gerade überwinden müsste.³⁷ Zum anderen argumentiert Dieter Grimm, dass sich die Dilemmata supranationalen demokratischen Regierens nicht einfach beheben ließen:³⁸ Selbst wenn durch ein erweitertes europäisches Wahlrecht und europäische Parteien der Legitimationsstrang vom Wähler zum

36 | Jürgen Habermas, »Zur Prinzipienkonkurrenz von Bürgergleichheit und Staatengleichheit im supranationalen Gemeinwesen. Eine Notiz aus Anlass der Frage nach der Legitimität der ungleichen Repräsentation der Bürger im Europäischen Parlament«, in: *Staat* 53 (2014), H. 2, S. 167-192.

37 | Fritz Scharpf, »Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa«, in: *Leviathan* 43 (2015), H. 1, S. 11-28.

38 | Dieter Grimm, »Es wäre nicht hilfreich, die EU zu parlamentarisieren«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* vom 15.03.2015. Dank an Ulrich K. Preuss für die Klarstellung, dass die Lösung des Problems der Über-Konstitutionalisierung der Verträge nicht in der Entkonstitutionalisierung der EU, sondern in der Differenzierung zwischen einfachen legislativen und genuin konstitutionellen Normen zu suchen ist.

Europäischen Parlament gestärkt werden würde, käme das Parlament an viele politisch wichtige Entscheidungen aufgrund der Struktur der Verträge nicht heran. Solange die EU dieses Problem der Über-Konstitutionalisierung nicht behebt, d.h. keine Trennung zwischen einfacher Gesetzgebung (policies) und genuin konstitutionellen Regelungen vornimmt, besitzen beide Kategorien von Vertragsinhalten Verfassungsrang und bleiben der parlamentarischen Gesetzgebung entzogen.

Beide Einwände sind triftig und machen deutlich, dass Auswege aus der gegenwärtigen Zwangslagen gefunden werden müssen, die nicht die Auflösung der Währungsunion sondern deren Stärkung betreiben, etwa durch Formen der verstärkten Kooperation und die notwendige Differenzierung zwischen konstitutionellen und einfachen gesetzgeberischen Normen. Allerdings, so Hauke Brunkhorst, würden Parlamentarismus plus Öffentlichkeit nicht ausreichen, »um die Vorherrschaft der Wirtschaftsverfassung zu brechen und der Erpressungsmacht des Kapitals eine Macht entgegenzusetzen, die ihr gewachsen« sei. Mögliche Lösungsansätze sucht er darüber hinaus in transnationalen gewerkschaftlichen Verbindungen, in der Politisierung transnationaler Konfliktlinien und politischen Koalitionen.³⁹ Solche Strategien würden die gesellschaftlichen Voraussetzungen dafür stärken, dass die politisch-ökonomischen Interessenkonflikte demokratisch legitimer ausgehandelt werden als es der intergouvernementale Modus der Euro-Gruppe bislang vermochte.

Nationale Demokratien in einer dezentralen Fiskalunion? Dem Weg zu einer supranationalen Demokratisierung der Union diametral entgegengesetzt ist der Kurs, den die Ökonomen Johannes Becker und Clemens Fuest mit ihrem nationalökonomischen Diskurs einschlagen. Kern ihres »pragmatischen Vorschlags zur Lösung der Eurokrise« ist eine Reform der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die auf europäischer Ebene technokratischer und auf nationaler Ebene demokratischer auftritt. Ihr Konzept postuliert die

39 | Hauke Brunkhorst, »Auswege aus der technokratischen Falle? Die unbeachtete Wirtschaftsverfassung Europas«, in: *Leviathan* 42 (2014), H. 4, S. 508-523, hier S. 522.

nationalstaatliche Einheit von (parlamentarischer) Kontrolle und (fiskalischer) Haftung in einem »Nebeneinander von Mitgliedstaaten«. Dazu wären die operativen Entscheidungen von nachts ausgehandelten Brüsseler Paketlösungen in die Euro-Staaten zurück zu verlagern, deren demokratische Autonomie zu stärken, und die Entscheidungshoheit für Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zurück in die Hände einzelstaatlicher Parlamente zu geben. Zu deren Autonomie gehöre eben auch, unvernünftige wirtschaftliche Entscheidungen treffen zu können, ohne durch Brüsseler Interventionen daran gehindert zu werden. Im Gegenzug müssten sie bereit sein, die Verantwortung und Kosten für ihre Fehlentscheidungen selber zu tragen. Die gemeinsamen Regeln hierfür verankern Becker und Fuest in einer »dezentral organisierten europäischen Fiskalunion«. Die Autoren gestehen ein, ihr Plan habe einen Haken: Die Vertragsreformen erforderten einen so großen Integrations-schritt, der dem des Vertrags von Maastricht gleichkäme. Breite Mehrheiten dafür seien jedoch schwerlich zu beschaffen, wenn einige Länder – darunter die aktuell hochverschuldeten – zu Verlierern einer solchen Reform zählten.

Diese offene Flanke trifft Wolfgang Streeck, der kritisiert, das von Becker und Fuest vorgelegte Euro-Krisen-Rezept versuche einen pragmatischen »Sonderweg aus der Solidarität«, der für Deutschland kostspielig würde, gegen deutsche Export- und Steuerzahlerinteressen nicht durchsetzbar sei und in künftigen Finanzkrisen kaum Überlebenschancen hätte.⁴⁰ Als Lösung empfiehlt Streeck den »Weg zurück« – zur nationalstaatlichen Einheit von Währung, Wirtschaft und Volk. Becker und Fuest ebenso wie Streeck lassen fundamentale Frage offen: Kann sich der Nationalstaat gegenüber den Zwängen und Risiken des globalisierten Finanzkapitalismus behaupten? Können multilaterale Institutionen wie die EU die Qualität der Demokratie daheim verbessern?⁴¹

40 | Wolfgang Streeck, »Sonderweg aus der Solidarität«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 27.03.2017.

41 | Robert Keohane/Stephen Macedo/Andrew Moravcsik, »Democracy-Enhancing Multilateralism«, in: *International Organization* 63 (2009), H. 1, S. 1-31, hier S. 2.

Sie berücksichtigen nicht, dass das Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie komplexer Natur ist. Denn gute Zeiten, im Sinne stabiler marktwirtschaftlich-demokratischer Institutionen, resultieren aus der Passförmigkeit zwischen einem spezifischen kapitalistischen Modell (»variety of capitalism«) und dem vorherrschenden Demokratietyp, so Philippe C. Schmitter und Arpad Todor.⁴² Da in der Eurozone unterschiedliche Demokratie- und Kapitalismusmodelle koexistieren, liegt es nahe, die Ursachen von Krisen in Störungen des konstruktiven Wechselspiels zwischen Kapitalismus und Demokratie zu suchen. Die Frage ist dann, wie »smarte« Euro-Reformen die Schieflage der »marktkonformen Demokratie« auflösen und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion demokratisieren können.

Demokratisches Transplantat ins Herz der Eurozone. Den Beweis dafür, dass Alternativen zu rückwärtsgewandten Nostalgien sinnvoll und möglich sind, tritt der derzeit originellste Beitrag zur europäischen Demokratisierungsdebatte an, das Projekt eines Vertrages zur Demokratisierung der Eurozonen-Regierung (»T-Dem«). »T-Dem« setzt sich für ein »anderes, ein optimistisches Europa, ein«, mit dem Ziel, durch einen Demokratiepakt für die Eurozone die populistische Welle, die unsere Demokratien zu destabilisieren droht, einzudämmen und das Auseinanderfallen der Europäischen Union zu verhindern.⁴³ Kernproblem Europas sei, dass seine Sparpolitik einseitig die breite Masse belaste und das große Kapital schütze, aber nicht vom Europäischen Parlament, sondern allein von den Regierungen der Eurozone, meist ohne Beteiligung der nationalen Parlamente, bestimmt wird. Als Lösung schlägt »T-Dem« ein »demokratisches Transplant in das Herz des existierenden Eurozonen-Systems« vor: eine parlamentarische Vertretung der Eurozone, welche die Bürgerschaft einbindet und ihre mehrheitlichen Interessen gegenüber der Euro-Exekutive durchsetzt. Nur nationale Parlamente besäßen die Legitimität, ihre Machtbefugnisse in den

42 | Philippe C. Schmitter/Arpad Todor, »Varieties of capitalism and types of democracy«, in: Ido Masanobu (Hrsg.), *Varieties of Capitalism, Types of Democracy and Globalization*, London, New York 2012, S. 17-52.

43 | Hennette et al. 2017 (Anmerkung 32, Kapitel 3).

Bereichen Haushalts-, Fiskal-, Sozial- und Wirtschaftspolitik zu bündeln, um die technokratischen Bürokratien, die seit Ausbruch der Finanzkrise geschaffen wurden, zur Verantwortung zu ziehen. Zur Demokratisierung des Eurozonenregimes soll das aus nationalen Parlamentariern proportional nach Bevölkerungsgröße zusammengesetzte Eurozonenparlament mit starken Kontroll-, Untersuchungs- und Entscheidungsrechten ausgestattet werden. Ein erheblich aufgestocktes Budget soll es zudem ermächtigen, die Freiheit substanzieller Alternativen zurückzugewinnen und sich für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, soziale Kohäsion und die wirtschaftliche und fiskalische Konvergenz in der Eurozone einzusetzen. Gegen »T-Dem« lassen sich vielerlei kritische Einwände anführen. Aus supranationaler Perspektive werden manche befürchten, dass die interparlamentarische Legislativgewalt zwar die Eurozone politisch einen, das Europäische Parlament aber schwächen und mit dem neuen Kerneuropa die EU spalten würde. Diese Gefahr würde abgewendet, wenn das Europäische Parlament mit einem Teil der Sitze im Eurozonenparlament vertreten wäre. Die Euro-Versammlung sollte zudem nicht dem Parlament Kompetenzen streitig machen, sondern vielmehr die Eurozonen-Exekutive – also den Ecofin-Rat und die Eurogruppe parlamentarisieren. Auch bliebe die Einheit der EU gewahrt, wenn die EU-Länder, die noch nicht der Eurozone angehören, mit Beratungs- und Informationsrechten in die neue parlamentarische Versammlung einbezogen würden. Weiterhin kann »T-Dem« aber auch nationale Ängste hervorrufen. Die Nettozahler, allen voran Deutschland, werden – ihres Vetorechts beraubt – fürchten, dass das vorgesehene Haushaltsbudget sie teuer zu stehen kommen werde. Solche Sorgen sind insofern unbegründet, als »T-Dem« das neue Euro-Budget auf neue Eigenmittel gründen möchte, auf Einnahmen etwa aus einer Finanztransaktions- und Unternehmenssteuer sowie der Bekämpfung von Steuerbetrug und -vermeidung.

Doch wie soll ein Konsens für eine solche Demokratisierung der Eurozone im populistisch aufgeheizten Haifischbecken sich kreuzender Vetos und Referenden zustande kommen? »T-Dem« schlägt hierfür kurzfristig einen zwischenstaatlichen Vertrag der Eurozoneländer vor, der mittelfristig in die Verträge der Europäischen

Union überführt werden soll. Der »T-Dem«-Diskurs erscheint sowohl dem supranationalen Narrativ als auch dem Dezentralisierungs-Konzept insofern überlegen, als er mit einer demokratischen Transformation der Eurozone der Verflechtung der nationalen mit der supranationalen Ebene der EU Rechnung trägt. Die neue Euro-Kammer würde die derzeit fragmentierten Souveränitäten der nationalen und europäischen Ebene auf eine Weise bündeln, dass weder die europäischen noch die nationalen Parlamentarier die gegenwärtige Übermacht von Exekutive und Judikative in der EU zu fürchten bräuchten. Im parlamentarischen Mehrebenen-Verbund brächten die Euro-Parlamentarier zudem das notwendige politische Gewicht auf die Waage, um globale Finanzströme und Handelsbeziehungen politisch effektiv zu gestalten.

Es gibt einige Voraussetzungen für die Praxistauglichkeit von »T-Dem«: Erstens müsste sich das französisch-deutsche Tandem dafür stark machen. Zweitens müsste »T-Dem« eine positive parlamentarische Resonanz nicht nur dies- und jenseits des Rheins, sondern auch inner- und außerhalb der Eurozone erfahren. Drittens wäre es geradezu paradox, eine Demokratisierung der Eurozone ohne die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger aus den Mitgliedstaaten vorzunehmen. »T-Dem« darf nicht auf dem Vertragsweg von oben verordnet, sondern sollte in breitestmöglichen öffentlichen Prozessen und unterschiedlichsten Foren debattiert werden. Dazu bedarf es, viertens, eines übergreifenden Narrativs, einer Vision transnationaler Demokratie, welche die Bürgerinnen und Bürger inspiriert, motiviert und neues Vertrauen schafft. In einem solchen Momentum, angetrieben durch den deutsch-französischen Integrationsmotor, könnte Europa den Schritt auf die nächste Stufe der Demokratisierung wagen. Der Clou dabei müsste sein, die Eurozone zu parlamentarisieren, ohne die Spaltung der EU zu riskieren. Deren Erfolge sollten auch Länder außerhalb der Eurozone motivieren, im Schlepptau zu bleiben, oder gar an Bord zu kommen. Die Erfolgsaussichten dieses Programms könnten durch eine Reihe demokratischer *Upgrades* erheblich gesteigert werden.

(5) Katalonien, ein Testfall für die Zukunft der EU?

Der im September 2017 aufgebrochene Konflikt um den »Katalanischen Prozess« hat Kontroversen weit über Spanien hinaus ausgelöst. Die Vehemenz dieser Debatten lässt vermuten, dass das Drama einer gegen den Widerstand des Staates auf Selbstbestimmung pochenden, gar nach Unabhängigkeit strebenden (sub-)nationalen Bürgerbewegung in der noch relativ jungen iberischen Demokratie einen zentralen Nerv der europäischen Öffentlichkeit getroffen hat. Dabei geht es weniger um traditionelle Visionen eines Europa der Regionen, das in der Realität seit Jahrzehnten im Tiefschlaf liegt und nicht recht zu neuem Leben erwachen will.⁴⁴ Im Mittelpunkt steht vielmehr die im Laufe nur weniger Monate erfolgte beispiellose Eskalation des Katalonien-Konflikts.

In »Seven Steps to Hell« führte der Konfrontationsmodus zwischen der von Carles Puigdemont angeführten katalanischen Regionalregierung und der von Mariano Rajoy geführten spanischen Zentralregierung in eine spanische Demokratie- und Verfassungskrise, in welcher Recht, Legitimität und Souveränität grundlegend infrage gestellt worden sind.⁴⁵ Alarmierende Diagnosen machten die Runde, in denen von einer »Spanischen Tragödie«⁴⁶, ja von einem Anfang vom Ende der rechtlichen Integra-

44 | Skeptische Einschätzungen zur traditionellen Konzeption eines Europa der Regionen finden sich u.a. bei Susana Borrás-Alomar/Thomas Christiansen/Andrés Rodríguez-Pose, »Towards a ›Europe of the Regions? Visions and Reality from a Critical Perspective«, in: *Regional Politics and Policy* 4 (1994), H. 2, S. 1-27 sowie in »L'Europe des Régions 2017: Quel Retour?«, in: *Revue de science politique de l'Europe méridionale* 46 (2017), H. 1.

45 | José Luis Martí, »Seven Steps to Hell: the Catalan Conflict in Full Escalation Mode«, in: *Verfassungsblog* vom 25.10.2017.

46 | Ulrich K. Preuss, »Spanische Tragödie. Kataloniens Kampf geht nicht um Freiheit, sondern um Identität«, in: *Verfassungsblog* vom 04.04.2018, <https://verfassungsblog.de/spanische-tragoedie/> (zuletzt geprüft am 18.04.2018).

tion in der Europäischen Union die Rede war⁴⁷. Beide Deutungen müssen um eine auf die EU bezogene Lesart erweitert werden: Danach signalisiert der Katalonien-Konflikt weder ein innerspanisches noch allein ein zwischenstaatliches Problem justizieller Zusammenarbeit. Was die Geister in der breiteren europäischen Öffentlichkeit im Fall Kataloniens scheidet, ist vielmehr der grundsätzliche Testfall, ob sich die EU immer noch als »Staatenverein alten Stils« begreift, und ihren Anspruch, eine »Union der Bürgerinnen und Bürger« zu werden, negiert. Katalonien mache »die brüchige Fassade der europäischen »Bürgerunion«« sichtbar, so die Kritik des an der Universität St. Gallen lehrenden Völker- und Europarechters Bardo Fassbender.⁴⁸

An diese These anknüpfend muss gefragt werden, ob der »Katalanische Prozess« tatsächlich nur eine völkisch-populistische Bewegung mehr verkörpert, welche die EU zu spalten droht. Oder ob die katalanische Bewegung vielmehr ernst zu nehmende Ansprüche auf kulturelle Anerkennung und demokratische Teilhabe anmeldet, die mit der derzeitigen spanischen Verfasstheit kollidieren, aber im Rahmen einer »in Vielfalt geeinten« europäischen Bürgerunion aufgehoben wären. Im ersteren Fall täte die EU gut daran, sich einseitig hinter die Staatenunion zu stellen und den Konflikt des Zentralstaates mit den »rebellischen« Regionalpolitikern als ein innerspanisches Problem zu ignorieren. Im zweiten Fall wäre es dagegen nötig, die EU an ihren Anspruch zu erinnern, eine Union der Bürgerinnen und Bürger zu sein, welche die legitimen Rechte und Ansprüche regionaler Minderheiten schützt und im Streit mit dem Zentralstaat gegebenenfalls vermittelnd einwirkt.

Mit kalkulierten Aktionen wie einer Massendemonstration in Brüssel, Debatten im Europäischen Parlament, in Universitäten

47 | Fernando Vallespin, »El independentismo catalán se sobrelabora a sí mismo«, in: *El País* vom 12.04.2018, https://elpais.com/elpais/2018/04/12/opinion/1523531679_858033.html (zuletzt geprüft am 18.04.2018).

48 | Bardo Fassbender, »Spanien. Die EU besteht ihre Probe nicht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.10.2017, S. 6.

in Dänemark und Finnland oder mit Pressekonferenzen auf Berliner Hinterhöfen sucht die katalanische Separatismusbewegung den Konflikt zu europäisieren. Damit stieß sie auf die Abwehrreflexe der EU, eine offizielle Rolle zu übernehmen. Die EU-Institutionen unterstützten den spanischen Staat im Versuch, den Katalonien-Konflikt als eine innerstaatliche Angelegenheit einzugrenzen. Wie bereits im Fall des Schottischen Unabhängigkeitsreferendums im Jahr 2014 lehnte es die EU ab, das zentrale Anliegen der Separatisten – die Eigenstaatlichkeit Kataloniens als Mitglied der EU – anzuerkennen. Dennoch ließ es sich nicht verhindern, dass die Konfliktodynamik auf Mitgliedsstaaten der EU wie Belgien und Deutschland übergriff. Hier provoziert der katalanisch-spanische Konflikt europaweite, öffentliche Kontroversen.

Aber trotz einer gewissen Europäisierung durch Verrechtlichung und den Mechanismus der Europäischen Haftbefehlsordnung ist die Rolle der EU minimal geblieben. Sie wurde nicht Teil einer Lösung, sondern blieb ein »by-stander«. Offiziell begreift die EU nationalstaatliche Souveränitätskonflikte – wie in Schottland oder Katalonien – nach wie vor als innerstaatliche Probleme und nicht als innereuropäische Angelegenheiten. Dennoch ist es nicht auszuschließen, dass die EU – entgegen der vom Kommissionspräsidenten über das Europaparlament bis zum Europäischen Rat bekundeten Zurückhaltung – zu einem Teil der Konfliktodynamik wird. So könnte der Europäische Gerichtshof angerufen werden, den Normenkonflikt zwischen der spanischen Gerichtsbarkeit und den Gerichten und Regierungen der EU-Länder, in denen ehemalige katalanische Politiker im Exil leben, zu entscheiden.

Wie würden Lösungen im Rahmen der EU und auf der Grundlage demokratischer und rechtsstaatlicher Normen aussehen? Den erforderlichen politischen Willen vorausgesetzt, könnte die EU sehr wohl dazu beitragen, demokratische Sezessionskonflikte im Allgemeinen und den katalanischen im Besonderen konstruktiv lösen zu helfen. Solchen Versuchen stehen bislang der dominante zwischenstaatliche Modus der Union sowie die konservativen parteipolitischen Mehrheiten in den EU-Institutionen im Wege. Daher wird die EU, wie Fassbender feststellt, in der Katalonien-Krise ihrem Anspruch, eine »Union der Bürgerinnen und Bürger« zu sein, nicht

gerecht. Stattdessen verteidige sie wie ein »Staatenverein alten Stils« (Fassbender) die Interessen der Nationalstaaten, wenn nötig auch gegen große Minderheiten von Bürgerinnen und Bürgern, die nach regionaler Selbstregierung streben.

Vergleichende Analysen zum Schottischen Unabhängigkeits-Referendum von 2014 zeigen die Reichweite, Ressourcen und Grenzen des Europarechts auf. Als zentraler Mechanismus fungieren dabei die politischen Rechte von Unionsbürgern und -bürgerinnen. Über eine – politisch bis auf weiteres unrealistische – Erweiterung der Unionsbürgerschaftsrechte um das Recht auf Sezession hinaus seien hier fünf aussichtsreicher erscheinende Ansätze zur Konfliktvermittlung genannt:

1. Falls der innernationale Konflikt weiter eskaliert, werden die Konfliktparteien schließlich bereit sein, die EU als Konfliktvermittler anzurufen. Analog zum »Good Friday Agreement« zur Befriedung Nordirlands würde die EU auf bewährte professionelle Konfliktlösungsstrategien zurückgreifen und müsste dafür nur ihre personellen Kapazitäten ausbauen.
2. Teil des Konfliktvermittlungsprozesses würde sein, die nationalistische Zentralregierung einerseits und die separatistische Regionalregierung andererseits zu bewegen, die in der Gegenwart fortwirkenden traumatischen Erinnerungen an Verbrechen anzuerkennen, welche die Bürgerkriegsparteien und das Franco-Regime begingen. Damit diese nicht als Spaltpilze der Demokratie fortwirken, würde eine Erinnerungskultur geschaffen, die von anderen EU-Mitgliedstaaten lernt, wie der Umgang mit kollektiven Erinnerungen an Verbrechen früherer totalitärer Regime institutionalisiert werden kann.⁴⁹

49 | Die detaillierteste, systematisierte Kompilation der Normen und Praxen nationaler Erinnerungskulturen in Europa bietet Carlos Closa, *Study on how the memory of crimes committed by totalitarian regimes in Europe is dealt with in the Member States*. CSIC, Madrid 2010.

3. Mittelfristig würde die Europäische Bürgerschaft in eine »Dauerhafte Unionsbürgerschaft«⁵⁰ fortentwickelt werden, damit das Risiko eines kollektiven Verlusts der Unionsbürgerrechte – wie im Falle eines EU-Austritts oder einer subnationalen territorialen Separation – vermieden und allen EU-Bürgern gewährleistet wird, dass ihr einmal erworbener Status dauerhaft und ihre Rechte gewahrt bleiben.
4. Darüber hinaus würde der Ausschuss der Regionen eine Rahmenregelung für regionale Separationsverfahren entwerfen, welche diejenigen demokratischen, rechtsstaatlichen und politischen Grundsätze und Bedingungen spezifiziert, die ein Unabhängigkeitsreferendum⁵¹ erfüllen müsste, um die Anerkennung durch die EU zu erlangen und einen Mechanismus der »internen Erweiterung« auszulösen. Ziel dessen wäre eine entsprechende Vertragsrevision, welche den Austritt einer separationswilligen Region aus der Union und den damit einhergehenden Verlust von Rechten und Freiheiten überflüssig macht.
5. Schließlich benötigt die EU eine dauerhafte Überwachung ihrer demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze und Werte, einschließlich einer wirksamen Kontrolle der Wahrung der Rechte von Minderheiten in allen Mitgliedstaaten. Dafür bedarf es eines kompetenten, parteipolitisch unabhängigen supranationalen Mechanismus, der bei innerstaatlichen und regionalen Verstößen auch Sanktionen verhängen kann. Nicht zuletzt würde hierfür der im Lissabon-Vertrag niedergelegte gemeinsame Besitzstand an demokratischen Regeln, der »acquis communautaire«, fortentwickelt. So würde aus

50 | Europäische Bürgerinitiative »Dauerhafte Unionsbürgerschaft«, bei der Europäischen Kommission am 28.07.2018 registriert.

51 | Die Legitimität freier Abstimmungen als Werkzeug eines Unabhängigkeitsprozesses wird von verschiedenen Umständen und Bedingungen abhängig sein, etwa der Höhe der Beteiligung und des Anteils der Befürworter sowie der Rolle internationaler Beobachter. Siehe <http://www.cataloniavotes.eu/de/bardo-fassbender-4/> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

den repräsentativ-demokratischen Normen der Staaten- und Bürger-Union eine transnationale föderale Republik Europa entstehen, deren »interdependente Souveränitäten« (Innerarity) auf Mehrheitsprinzipien gründen, und mit Minderheitenrechten ausbalanciert sind.

Subnationale Sezessionskonflikte haben häufig nicht nur politische, rechtsstaatliche und demokratische, sondern auch historische Wurzeln. Die Kontroverse um die katalanische Unabhängigkeit zeigt, dass ein hohes Maß an Polarisierung die spanischen und katalanischen Parteien trennt. Neu ist die transnationale europäische Dimension des Konflikts. Seine »Europäisierung« droht aber, die Eskalation noch zu verschärfen, solange die EU wie eine internationale Organisation agiert und einseitig die Positionen zentralistischer Regierungsparteien verteidigt. Die EU steht vor der Herausforderung, auf die Deeskalation eines Konfliktes hinzuwirken, falls dieser weder international noch im Rahmen einer Europäischen Staaten-Union gelöst werden kann. Wenn Katalonien zum Testfall für die Zukunft Europas wird, dann kann die EU diese Probe nur durch ein Upgrade von der Staaten-Union zu einer transnationalen Republik bestehen.⁵²

(6) Vom Staaten-Verbund zur transnationalen Republik

Nach zehn Jahren Krise steht die EU vor der Herausforderung, sich intern und extern zu erneuern. Denn sie verspricht Frieden und Freiheit, Demokratie und Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Minderheitenrechte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern, kann diese Versprechen aber nur in einem für die Menschen höchst ungleichen Maße einlösen. Weltweit gilt die EU als ein historisches Erfolgsprojekt, von welchem eine große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger Schutz erwartet. Trotzdem gibt es

52 | Siehe Ulrike Liebert, »Staatenverein oder demokratische Bürgerunion? Die Katalonien-Krise als Testfall für die Zukunft Europas«, in: *Zukunft der Demokratie; Doppelheft zum 30jährigen Jubiläum der Zeitschrift Forschungsjournal Soziale Bewegungen* (2018), H. 1-2, S. 337-347.

im Innern der EU mehr und mehr Kräfte, die auf Auflösung und Abschottung, Ausgrenzung und Autoritarismus drängen. Die Bürgerinnen und Bürger haben nach den Krisenjahren zwar wieder mehr Vertrauen in die EU und zeigen sich mit der europäischen Demokratie teilweise zufriedener als mit den nationalen Demokratien. Doch die europäische Bürgerschaft ist gespalten durch allzu große Unterschiede im Vertrauenskapital, das die Menschen den europäischen Institutionen entgegenbringen. Diese Spaltungslinien spiegeln das Ausmaß wider, in dem die Finanz- und Wirtschaftskrise die europäischen Gesellschaften auseinanderdividiert hat. Sie sind ein Gradmesser für die Kluft zwischen wettbewerbsfähigen und -schwachen Ökonomien, zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Demokratien in der Europäischen Union doppelt – auf der nationalen wie auf der supranationalen Ebene – geschwächt.

Diese aktuellen Probleme sind ein Ansporn, eine handlungsfähigere Demokratie für alle Problemfelder der EU zu entwickeln, welche für die europäische Bürgerschaft von zentraler Bedeutung sind: Schutz vor globalen Bedrohungen wie Klimawandel und Steuerflucht, Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ungleichheit, Verteidigung freiheitlicher Werte und menschenrechtlicher Errungenschaften. Vielen Bürgerinnen und Bürgern ist bewusst: Diese großen Probleme Europas lassen sich nur gemeinsam bewältigen.⁵³

Die zentrale Voraussetzung für die Lösung dieser gemeinsamen Aufgaben ist die Ergänzung der nationalen Souveränitäten durch eine europäische Souveränität, d.h. der Weg vom Staaten-Verbund zu einer transnationalen Republik Europa. Diese Vision ist die Alternative zum nationalstaatlich zerklüfteten Europa der »Europaskeptiker«. Sie schließt ein Verharren auf dem Status quo aus. Denn die erforderlichen Reformen nicht anzustoßen hieße, dem Rückzug in Kleinstaaterei und Nationalismus tatenlos zuzusehen.

53 | Für die aktuellen Ansichten der Unionsbürgerinnen und -bürger zu den hier genannten zentralen Herausforderungen und Prioritäten der EU siehe EB 89, Frühjahr 2018, S. 12ff.

Dem Rückbau der europäischen Einigung kann durch die europäische Erweiterung der nationalen Demokratien und die weitere Demokratisierung der Union am besten entgegengewirkt werden. Allerdings gibt es keine Blaupause unter den vorhandenen föderalen Systemen, von der Schweiz über die Bundesrepublik Deutschland bis hin zu Kanada und den Vereinigten Staaten. Umso wichtiger ist es, die grundlegenden Fragen zu klären, wie die derzeitige Staaten-Union umgebaut und die nationalen Demokratien in einer transnationalen Republik Europa aufgehoben und weiterentwickelt werden können.

Grundsätze der transnationalen Republik Europa: Souveränität, Subsidiarität, Rechtsstaatlichkeit⁵⁴

Die Europäische Union begann als Staatenbund und hat sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte einer Föderation angenähert, freilich ohne eine supranationale Staatlichkeit auszubilden. Unter einer Föderation ist eine Union von Staaten, subnationalen Entitäten wie Regionen und Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürgern zu verstehen, in welcher Entscheidungen jeweils auf der Ebene getroffen werden, wo sie am besten geregelt werden können. Nur gemeinsame Aufgaben werden von der Unionsebene verantwortet. Aber zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben fehlen der EU derzeit wichtige Bausteine. Insbesondere zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit und Umsetzung ihrer Beschlüsse in Problembereichen, welche die einzelnen Mitgliedstaaten überfordern, mangelt es ihr an Souveränität.

Bis zu einer effektiv problemlösungsfähigen Union ist es noch ein weiter Weg. Wenn man die Stärkung der gemeinschaftlichen Problemlösungsfähigkeit befürwortet, gehört dazu die Überwindung der Einstimmigkeit bei großen, richtungweisenden Entscheidungen sowie in bestimmten Politikbereichen. Angesichts verschärfter Problemlagen bedarf die EU neuer Instrumente, z.B.

54 | Zu den Elementen einer föderalen Union gehören darüber hinaus die Regelung des Austrittsrechts von Mitgliedstaaten, der Status sezi-sionswilliger subnationaler Regionen und die Stimmenverteilung und -gewichtung in den beiden Kammern.

im Bereich der Steuerharmonisierung, Wirtschafts- und Sozialpolitik, beim Klimaschutz und hinsichtlich der inneren und äußeren Sicherheit und Verteidigung. In der Vergangenheit hat sich auf diesen Feldern gezeigt, wie ineffektiv der Zwang zur Einstimmigkeit ist und wie oft nötige Reformen daran scheitern. Bei 27 oder mehr Mitgliedstaaten sollte es nicht möglich sein, dass ein einziger Mitgliedstaat Entscheidungen blockiert und die gesamte Union in eine Art Geiselhaft nimmt. Nur wenn es der EU gelingt, diese Reformblockaden zu überwinden, werden die Bürgerinnen und Bürger ihr Vertrauen in die Politik und ihre Zufriedenheit mit der Demokratie wiedergewinnen.

Wichtig ist hierbei, dass in einer föderal strukturierten Union dem Grundsatz der Subsidiarität ein ebenso hoher Stellenwert wie der europäischen Souveränität zukommt. Daher ist das Motto »in Vielfalt geeint« keine Leerformel, sondern Grundprinzip einer transnational weiterentwickelten föderalen Union. Diese wird die gewachsenen lokalen, regionalen und nationalen Kulturen und Identitäten nicht nivellieren, sondern deren Vielfalt ebenso anerkennen wie ihre gegenseitige Anerkennung und Kooperation befördern.

Wichtig ist auch, dass als eines der Kernelemente einer handlungs- und problemlösungsfähigen Union die Einstimmigkeit für Vertragsänderungen überwunden wird. Dies bedeutet einerseits, dass nicht mehr jeder Mitgliedstaat jede Vertragsänderung blockieren kann. Dabei sollte die Hürde für Änderungen an den Fundamenten der Union so hoch angesetzt werden, wie es auch bei Verfassungsänderungen in den Mitgliedsländern der Fall ist. Andererseits wird dem Risiko von Mehrheitsdiktaten entgegengewirkt, wenn der Grundrechte- und Minderheitenschutz in der Union weiter ausgebaut wird. Daher ist es für eine föderale Union unabdingbar, eine auf allen Ebenen politisch unabhängige, integrierte Gerichtsbarkeit zu sichern. Neben diesen rechtsstaatlichen Instrumenten bietet eine europäische Erweiterung nationaler Demokratien den besten Weg zu einem konstruktiven Miteinander nationaler und europäischer Souveränitäten in Europa.

Bausteine einer transnationalen, föderalen Demokratie

Europäisch effektiv und legitim gemeinsam zu regieren, erfordert eine handlungsfähige, föderale Demokratie. Die EU hat sich in den letzten Jahrzehnten schrittweise demokratisiert, aber es gibt noch Schwächen, die überwunden werden müssen und ungelöste Herausforderungen, die nach institutionellen Innovationen verlangen. Zwar erfolgt die EU-Gesetzgebung schon weitgehend in einem Zweikammersystem aus Europäischem Parlament und dem Rat. Unbefriedigend ist jedoch, dass z.B. die Steuerung der Eurozone in einem zwischenstaatlichen Modus außerhalb der EU-Verträge erfolgt. Auch verfügt das EU-Parlament zwar indirekt über Initiativberichte, aber nicht formal über ein eigenes Initiativrecht. Schließlich ist die europapolitische öffentliche Information, Meinungs- und Willensbildung immer noch weitgehend durch nationale Mediensysteme und Sprachgrenzen fragmentiert. Dies hat zur Folge, dass zu denselben Themen in den unterschiedlichen nationalen Kontexten die Narrative stark auseinanderklaffen. Divergierende öffentliche Diskurse verstärken die Disparitäten zwischen nationalen Interessen und Ideen, infolge unterschiedlicher politisch-ökonomischer Strukturen und staatlicher Institutionen.

Das Herz der derzeitigen Europäischen Demokratie bilden Rat und Europaparlament, also die Vertreter der Mitgliedstaaten und die direkt gewählten Abgeordneten. In diesem Zweikammersystem dient der Rat der territorialen Repräsentation der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament der parteipolitischen Vertretung der Bürgerinnen und Bürger. Die reale Schieflage zugunsten des Rates könnte nur ausgeglichen werden, wenn das Europäische Parlament gleichberechtigter und selbstbestimmter Partner des Rates wird. Es sollte selbst Gesetze auf den Weg bringen, alle Politikbereiche der Union und den Unionshaushalt kontrollieren und gegenüber der Wählerschaft verantworten dürfen. Diese Reformperspektive lässt allerdings noch wichtige Probleme ungelöst: Erstens, wie kann die Zerlegung längerfristiger, gemeinsamer europäischer Interessen im Rat durch kurzsichtige, mitgliedstaatliche Interessenpolitik überwunden werden? Dazu gehört, zweitens, die Frage, wie sich für die Öffentlichkeit der

Einfluss starker Lobby-Interessen auf den Rat sichtbar machten und dessen hartnäckiger Widerstand gegen Transparenzregelungen besiegen lässt? Drittens fehlt dem Rat auch demokratische Legitimation, weil die einzelstaatlichen Parlamente zu machtlos sind, um ihre Regierungsvertreter in intransparenten Lobby- und Ratsverhandlungen wirkungsvoll zu kontrollieren. Viertens aber drohen ambitioniertere Reformvorhaben zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit der EU an der Veto-Macht nationaler Parlamentarier zu scheitern, solange diese nicht Teil gemeinschaftlicher Problemlösungen werden. Schlussendlich läuft dies auf die Frage hinaus, mittels welcher transnationalen Einrichtungen die interparlamentarische Zusammenarbeit gestärkt werden kann? Und darüber hinaus: Müsste solchen interparlamentarischen Vertretungsorganen nicht eine effektive Mitwirkung in der Willens- und Entscheidungsbildung der EU zugestanden werden, wenn die nationalen Parlamente Aufbau und Operationen z.B. einer Europäischen Fiskalunion demokratisch legitimieren sollen? Immerhin gehört das parlamentarische Haushaltsrecht zum Kern der parlamentarischen Demokratie.

Fortschritte von einem Staaten-Verbund hin zu einer transnationalen demokratischen Union wären es auch, wenn der Rat nicht ein von den Regierungen bestimmtes Exekutiv-Organ bliebe, sondern per Direktwahl nach dem Senatsmodell gewählt würde. Das heißt, der Rat würde künftig nicht mehr nur die Staaten, sondern auch die regionalen Gebietskörperschaften repräsentieren. Er würde sich dann schwerlich länger weigern können, für seine Verhandlungen dieselben Transparenz- und Lobby-Regelungen zuzulassen, wie sie im Europäischen Parlament gelten. Die Positionen der Repräsentanten der Mitgliedstaaten würden auch auf der Ebene der ständigen nationalen Vertreter und der Arbeitsgruppen öffentlich und vertrauliche Sitzungen die absolute Ausnahme sein. Nationale Regierungen würden die von den Wählerinnen und Wählern erwarteten Problemlösungen nicht mehr hinter verschlossenen Türen blockieren können, ohne dafür öffentlich Rechenschaft leisten zu müssen. Die rotierende Ratspräsidentschaft würde abgeschafft. Jede Ratsformation wür-

de wie die Eurogruppe einen gewählten Vorsitz haben, der für mehr Kontinuität und Rechenschaftspflicht sorgt.

Eine weitere Hürde auf dem Weg zu einer transnationalen Republik Europa liegt darin, dass Europawahlen bislang allzu sehr durch nationale Parteien und Themen dominiert werden. Die Einführung von Spitzenkandidatinnen und Spitzenkandidaten durch die europäischen Parteienfamilien zur Europawahl 2014 war ein wichtiger Schritt hin zu einer parlamentarischen Regierung der EU. Infolge der Politisierung der EU und der rechts-populistischen Polarisierung der Parteien und Parteiensysteme sind die Europawahlprogramme zunehmend klarer unterscheidbar. Immerhin wollen interessierte Wählerschaften wissen, für welche Werte, Ziele und Optionen die unterschiedlichen Parteien antreten. Sie sollten wissen, welche Europapolitikerinnen und -politiker sie durch ihr Votum stark machen – oder eben auch abwählen können.

Damit die nationalen Demokratien europäischer und die europäische Demokratie transnationaler werden, sind europäische Parteien erforderlich, die transnationale Listen aufstellen. Dies heißt, dass nicht die nationalen Parteien ihre Europalisten und deren Spitzenpositionen allein für ihren Mitgliedstaat aufstellen. Vielmehr würden sie mit ihrer jeweiligen europäischen Parteienfamilie gemeinsam Kandidierende für einige gesamteuropäische Listenplätze wählen. Mittelfristig würde der Anteil der transnationalen Sitze im Europäischen Parlament sukzessive steigen, so dass langfristig bis zur Hälfte der Europaabgeordneten direkt aus ihren nationalen Wahlkreisen gewählt werden und die andere Hälfte über transnationale europaweite Listen entsandt wird. Das Parlament wird dann repräsentativ so zusammengesetzt sein, dass der Grundsatz der Stimmenrechtsgleichheit mit dem Minderheitenschutz und der adäquaten Vertretung der kleineren Mitgliedstaaten ausbalanciert wird.

Wenn wir entsprechend dieser Vision realistisch vorausdenken, lässt sich das zu entwickelnde europäische Regierungssystem als ein transnationales parlamentarisches Regierungsmodell beschreiben. Dies heißt, dass die Europäische Kommission als Regierungskoalition aus den Europawahlen und den Verhandlun-

gen der Fraktionen im Europäischen Parlament hervorgeht, durch die Mehrheit des EP gewählt wird sowie abgewählt werden kann, und in all ihrem Handeln dem EP gegenüber verantwortlich wird. Nach diesem Modell würden künftige Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen ein Kabinett mit Kommissarinnen und Kommissaren aus den Koalitionsparteien bilden. Dieses parlamentarische Regierungssystem würde die bisherige Logik »ein Land, eine Kommissarin bzw. ein Kommissar« verabschieden.

Eine wirksame parlamentarische Regierung für die EU setzt allerdings voraus, dass sie über einen EU-Haushalt verfügt. Dieser würde vom EP und Rat bewilligt und kontrolliert, müsste aber einen deutlich größeren Umfang als bisher besitzen. Denn nur so können zum Beispiel die Sozial- oder Energieunion adäquat finanziert, die Wirtschafts- und Währungsunion gegen Krisen abgesichert oder in einen »Green New Deal« investiert werden. Um die EU-Haushaltspolitik aus der Sackgasse zwischenstaatlicher Verteilungskonflikte zu lösen, sollte sie sich zudem zunehmend aus Eigenmitteln der EU, d.h. aus eigenen Steuereinnahmen speisen.

In diesem Zusammenhang steht wieder die Frage an, wie sich die europapolitische Rolle der nationalen Parlamente stärken lässt. In deren demokratische Verantwortung fällt die Kontrolle der nationalen Regierungsvertreter im Rat, die sie aber nur sehr ungleichmäßig wahrnehmen können. Der Fiskalpakt hat ein Demokratiedefizit aufgerissen, in welchem die Finanzminister der Eurogruppe operieren – bislang außerhalb des Rahmens der Europäischen Verträge und ohne Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament oder den nationalen Parlamenten. Eine direkte Vertretung nationaler Parlamentarier in einer dritten Kammer auf europäischer Ebene könnte für die Eurozone dann eine realistische Option sein, wenn es nicht gelänge, die außerhalb der Gemeinschaftsverträge gebildeten Krisen-Regime – Fiskalpakt, ESM, Eurogruppe u.a. – europarechtlich zu integrieren und zu parlamentarisieren. Die Einbindung nationaler Parlamentarier wäre zusammen mit dem Mehrheitsentscheid ein wichtiger Schritt, um die einseitige Dominanz finanzstarker Staaten gekop-

pelt mit der Vetomacht einzelner nationaler Parlamente besser auszubalancieren.

In einer transnationalen Demokratie würden über die Elemente der repräsentativen Demokratie – Wahlen zum Europäischen Parlament und nationale Wahlen – hinaus Instrumente zur europaweiten Bürgerkonsultation und -partizipation ausgebaut. Dazu gehören auch paneuropäische direktdemokratische Verfahren. Die Europäische Bürgerinitiative würde von einem Initiativ- zu einem Beteiligungsinstrument weiterentwickelt werden.

In der künftigen europäischen Demokratie würde die Unionsbürgerschaft nicht nur das europäische und lokale, sondern auch das regionale und nationale Wahlrecht am Wohnsitz umfassen. Bürgerinnen und Bürger würden darin gestärkt, wenn nötig über den Rechtsweg beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ihre Grund- und Bürgerrechte geltend zu machen. Dies wird umso wichtiger, sobald die EU-Grundrechtecharta auch über das Handeln der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Verträge hinaus Anwendung finden wird. Die Unionsbürgerschaft mit- samt aller mit ihr einhergehenden Rechte – und Pflichten – wird dann in Zukunft unabhängig von der nationalen Bürgerschaft auf Dauer Geltung erlangen.

Vom Staaten-Verbund zur transnationalen Republik

Die Vision einer transnationalen Republik Europa sieht vor, dass von der bisherigen Staaten-Union drei Pfade zu ihrer künftigen, kurz-, mittel- und langfristigen Realisierung führen: (1) europaweite öffentliche Debatten über das Warum und Wie der demokratischen Zukunftsvision für Europa, (2) die verstärkte Zusammenarbeit zur Ausschöpfung der Reformpotentiale im Rahmen der derzeitigen Verträge, (3) Vertragsänderungen durch einen Europäischen Konvent.

1. In öffentlichen Debatten und Bürgerdialogforen gilt es zu vermitteln, warum die föderale Zukunftsvision für Europa keineswegs ein Selbstzweck ist. Es gilt begreifbar zu machen, dass die europäische Föderation ein Mittel zu dem Zweck ist, die Schwächen der EU zu überwinden und eine effektivere

Zusammenarbeit in Bereichen wie Energiepolitik, Klima- und Umweltschutz, Verbrechens- und Korruptionsbekämpfung, Einwanderungs- und Asylpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Forschung und Bildung zu organisieren. Kern der föderalen Vision ist die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Schaffung einer Sozialunion, welche den Zusammenhalt der Union festigen und sie krisensicherer machen wird. Denn Globalisierung und freier Handel können Reichtum für breite Teile der Gesellschaft nur dann schaffen, wenn die für eine soziale Marktwirtschaft notwendigen Leitplanken (um-)gesetzt werden.

2. Weitere Integrationsschritte sollten innerhalb der Verträge und Institutionen und nicht mehr – wie in der Eurokrise – durch neue zwischenstaatliche Verträge vorgenommen werden. Dennoch ist eine bessere Nutzung der im Vertrag von Lissabon ruhenden »verstärkten Zusammenarbeit« möglich und nötig, um auf dem Weg von der Union zur Föderation voranzukommen. Diese Methode bietet einer Gruppe von Staaten die Möglichkeit, weitere Integrationsschritte zu gehen, ohne dabei den EU-Rahmen zu verlassen. Sie erlaubt die Lösung von Kontroversen auf Feldern, wo bisher nicht alle Mitgliedstaaten gewillt waren, Fortschritte zu machen. Dazu gehört insbesondere die Abschaffung der Einstimmigkeit in bestimmten Politikfeldern. Dabei gilt es, den Zusammenhalt der Union nicht zu gefährden und Ausgrenzungen zu vermeiden, insbesondere auf Seiten der neueren Mitglieds- und potentiellen Kandidatenländer. Wenn eine EU der unterschiedlichen Geschwindigkeiten nicht zu dauerhaften Clubs führen und die Fliehkräfte der Desintegration verstärken soll, wird die »verstärkte Zusammenarbeit« die Tür für die übrigen Mitgliedsländer immer offenlassen und stets die Zustimmung von Kommission, Rat und Parlament einholen.
3. Für weiterreichende Vertragsänderungen auf dem Weg von der Staaten-Union zur demokratischen Föderation wird die Aktivierung des im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Verfahrens eines Europäischen Konvents unumgänglich sein. Neben Regierungen, Parlamentariern und Vertretern der

EU-Institutionen sollte der Konvent auch die Zivilgesellschaft einbeziehen und eine möglichst breite gesellschaftliche Debatte über die Zukunft der EU anstoßen. Nur ein solcher Konvent kann die nötige demokratische Legitimation bieten, die für weitreichende Änderungen der EU-Verträge nötig sind. Über das Ergebnis des Konvents sollte die Unionsbürgerschaft in einem europaweiten Referendum mit doppelter Mehrheit (Mehrheit der Stimmen und Mehrheit der Mitgliedstaaten) abstimmen. Denn bei jedem künftigen Integrationsschritt müssen die Bürgerinnen und Bürger der Union im Mittelpunkt stehen.

Die hier beschriebene Zukunftsvision Europas sollte nicht im Sinne einer Finalität, als Endstadium für das europäische Projekt verstanden werden. Vielmehr bietet sie einen Kompass auf dem Weg zu einer Europäischen Demokratie, die sich an den oben beschriebenen föderalen Prinzipien orientiert, deren Konkretisierung aber historischen Prozessen unterliegt. Von einer »Europäischen Konföderation« oder einer »EU- Eidgenossenschaft« unterscheidet sich das hier dargestellte »föderale Europa« insofern, als es die europäische Souveränität für gesamteuropäische Aufgaben stärken will. Aber anders als die »Vereinigten Staaten von Europa« gründet diese Vision auf einem parlamentarischen und nicht-präsidentiellen Regierungssystem, wie es die Parallele zu den USA nahelegen würde. Anders als das Zerrbild eines zentralistischen EU-Staates gründet sich das hier vorgestellte transnationale Konzept auf das Subsidiaritätsprinzip, begreift also die künftige europäische Föderation als einen transnationalen Verbund auch von Regionen und Kommunen, nationalen und subnationalen Parlamenten, zivilgesellschaftlichen Verbänden, Bürgerinnen und Bürgern. Bürgergesellschaftliche Netzwerke werden in der künftigen Republik Europa gewiss einen wichtigen Platz einnehmen. Aber ohne den Erhalt und Ausbau der mitgliedstaatlichen Kapazitäten wird ein zukunftsfähiges Europa genauso wenig zu machen sein wie ohne eine transnational vernetzte demokratische Bürgergesellschaft.

Diese Zukunftsvision zeichnet einen realistischen Fahrplan für eine föderale Republik Europa vor. Er geht aus von einem europäischen Staatenverbund, dem es derzeit an Vertrauen und Demokratiezufriedenheit seiner Bürgerschaft mangelt. Am Ende seiner Erneuerung stünde eine transnational-föderale europäische Demokratie, die sich nach innen und außen behaupten kann. Dank ihrer Kapazitäten an Resilienz, Responsivität und Resistenz sollte sich die Demokratie als Lebensform in Europa gegenüber den illiberalen und inhumanen Gefährdungen des 21. Jahrhunderts zu schützen wissen.

Denn Europäische Demokratie als Lebensform ist eine alternativlose Vision. Sie transportiert ein Gefühl der Verbundenheit mit den Europäerinnen und Europäern jenseits der nationalen Grenzen, die geteilte Erfahrung der Lebendigkeit des europäischen Projekts überall. Europäische Demokratie kann eine Klage beim Europäischen Gerichtshof sein, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Bürger nicht ausreichend vor dem Klimawandel schützen. Sie kann eine Europäische Bürgerinitiative sein, die darauf dringt, der Unionsbürgerschaft unabhängig vom Austritt eines Staates aus der EU einen permanenten Status zu geben. Sie bedeutet das Entstehen für europäische Grundrechte für alle, unabhängig von Staatsangehörigkeit, ethnischen, religiösen, geschlechtlichen Differenzen. Sie ist eine Idee von Freiheit und Frieden, die noch nicht obsolet geworden ist. Sie ist ein Lied, das zu singen wir nicht müde geworden sind. Demokratie ist die Hoffnung auf Gleichheit und Würde, Toleranz und Anstand, Werte, die es ermöglichen, unsere Meinungsverschiedenheiten zivil und friedlich auszutragen. Sie ist die Vision, dass es der Gesellschaft der Europäerinnen und Europäern inmitten der Umbrüche des 21. Jahrhunderts gelingen möge, die Versprechen des Europäischen Einigungsprojekts immer wieder zu erneuern.