

Res Publica Europae

Ein bürgerbasiertes Konzept, die politische Integration Europas zu überdenken¹

ULRIKE GUÉROT

Einleitung – Kurze Geschichte des Europäischen Integrationsdiskurses

Die Geschichte der politischen Integration Europas ist lang – so lang, dass ganze Studiengänge sich ausschließlich mit ihr beschäftigen und Bibliotheken leicht zu füllen sind. Dabei hat es in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder besonders drängende Fragen gegeben: Politische Handlungsmöglichkeiten (Hix/Hoyland 1999, 2011) Europas und damit verbunden die Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftsunion und einer politischen Union; Europäischer Föderalismus, also die Frage nach der prinzipiellen Grundordnung (Wallace 1996; Risse-Kappen 2008); oder Identitäts- und Kulturfragen (vgl. Anderson 1991).

Das Scheitern der europäischen Verfassung 2005 durch die beiden Referenden in den Niederlanden und in Frankreich hat die akademische Auseinandersetzung stimuliert. Insbesondere in Deutschland war die Debatte dominiert von juristischen Argumenten und von detailreichen Diskussionen über die Vor- und Nachteile einer Verfassung sowie die Unterschiede zwischen der Europäischen Union (EU) als „Staatenbund“ oder „Bundesstaat“.

1 Dieser Artikel hätte ohne die wertvolle Mithilfe meiner Mitarbeiterin Victoria Kupsch nicht verfasst werden können. Ihr gilt größter Dank!

Der politikwissenschaftliche Diskurs konzentrierte sich indes mehr auf Fragen der Regierungsoptionen in einem Mehrebenensystem, ausgehend von neo-funktionalistischen Theorien der Marktintegration und ihren *spill-over* Effekten auf die politischen Bereiche (Jachtenfuchs 1996, 2010; Scharpf 2002). Bis heute ist die Gemeinsamkeit dieser beider Diskurse über die Gestaltung der Zukunft der Europäischen Union, dass ihre Existenz den meisten Bürgerinnen der europäischen Mitgliedsstaaten – damit den BürgerInnen der EU – gänzlich unbekannt ist.

Erst mit der Eurokrise 2008 wurden die institutionellen Defizite der EU, insbesondere der Eurozone, deutlich und für größere Teile der Bevölkerung sichtbar. Durch diese neue Aufmerksamkeit bzw. Betroffenheit der europäischen BürgerInnen durch ein dysfunktionales Wirtschafts- und Währungssystem mit erheblichen sozialpolitischen Defiziten begann sodann eine politische Diskussion in Europa: anti-europäischer Populismus wurde zu einem der wesentlichsten Merkmale in mehreren EU Mitgliedsstaaten, insbesondere in Griechenland, Frankreich, Ungarn, Italien, den Niederlanden oder Finnland (Fieschie et al. 2013; Grabow/Hartleb 2013). Vereinfacht gesagt, war die Eurokrise jener ‚Moment der Wahrheit‘, in dem erkennbar wurde, dass der Vertrag von Maastricht schlicht unvollständig war. Mit ihm war eine Währungsunion ohne einen politischen Gegenpart und vor allem ohne eine Fiskalunion geschaffen worden. Diese Defizite waren denjenigen, die an dem Entwurf des Maastrichter Vertrages gearbeitet hatten, bereits 1992 bewusst.² Es bedurfte aber offenbar einer Eurokrise, um die systemischen Mängel der gemeinsamen Währung schmerzhaft zu erfahren und die krude Realität des Euro als „verwaiste Währung“ – also einer Währung ohne Demokratie – offen zu legen (Pisany-Ferry 2008).

Nach der akuten Krisenphase verlagerte sich die Diskussion dann von rechts- oder politikwissenschaftlichen Fragen auf die – fehlende – soziale und politische Dimension Europas, insbesondere innerhalb der Eurozone. So entstand die sogenannte *Euro-governance* oder auch Eurorettungspolitik, die zugleich zu einer Institutionalisierung der ‚Unionsmethode‘ wurde. Entscheidungen wurden vermehrt als Konsens zwischen den Regierungen der Mitgliedsstaaten *außerhalb* der bestehenden EU-Verträge getroffen – mit dem vielfach kritisierten Effekt, dass europäische Gemeinschaftsorgane, insbe-

2 Vgl. hierzu Schwarz (2012) und die dazugehörige Diskussion zur „Krönungstheorie“.

sondere das Parlament und die Kommission, geschwächt wurden.³ Das Demokratiedefizit bei wichtigen politischen Entscheidungen wurde somit spätestens ab 2010 sichtbar (Guérot 2013a), ebenso wie die langen Schatten, die es auf die demokratischen (Priester 2014) sowie die soziale Strukturen der Eurozone (Tsoukalis 2013) warf. Lösungen für die politische und finanzielle Krise Europas zu finden, wurde vor allem der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Krisenmanagement Mario Draghis überlassen, dessen Worte „die EZB ist bereit zu tun was immer notwendig ist, um den Euro zu retten. Und glauben Sie mir, es wird reichen“⁴ wohl in keinem Geschichtsbuch über die EU fehlen werden. Versteht man Souveränität im Sinne von Carl Schmitt, ist diese Aussage essentiell: Wenn der Souverän derjenige ist, der über den Ausnahmezustand entscheidet (Schmitt 1923), dann war die EZB der Souverän der Eurozone (und könnte als solcher auch heute noch gesehen werden). Die Zwickmühle des Systems der Euro-governance wird hier sichtbar: Das Euro-System erwies sich als unfähig, auf politischem Weg die notwendigen Lösungen zu finden und diese rechtlich abzusichern und musste darum die politische Steuerung – bzw. sprichwörtlich die Euro-Rettung – an die EZB abgeben. Ein Zustand, der – obgleich Draghis' Worte die erhoffte Euro-Rettung brachten und daher als solche nicht zu kritisieren sind – aus demokratietheoretischer Perspektive unhaltbar ist.

Dieses Problem – zusammen mit den vielfältigen Ursprüngen der Eurokrise, die weit über einfache Formeln eines verschwenderischen europäischen Südens als Hauptursache für die Schuldenkrise hinausgehen – wurde in der Literatur vielfach analysiert.⁵ Dabei ist die Vielschichtigkeit der Faktoren, die die beklagenswerten Politikbeschränkung auf EU-Ebene beeinflussen – vor allem das Fehlen einer europäischen Exekutive – deutlich herausgearbeitet worden (Veron 2012). Jüngste Forschungsergebnisse beto-

3 Rede von Angela Merkel vor dem Europakolleg in Brügge 02. November 2010. <http://www.bundestkanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reiseberichte/be-2010-11-02-bruegge-europakolleg.html>. [Letzter Zugriff: 12.03.2015]

4 Rede von Mario Draghi bei der Global Investment Konferenz in London am 26. Juli 2012. Verbatim of the remarks made by Mario Draghi. (in Englisch) Verfügbar über die EZB unter <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>. [Letzter Zugriff am 12.03.2015]

5 In Deutschland insbesondere von Wolfgang Streeck (2013) sowie Daniela Schwarzer und Guntram Wolff (2013).

nen und belegen zudem die tiefe Verwobenheit der Finanzmarkt-, Banken- und Eurokrise, die mithin weit mehr ist als eine ‚Staatsschuldenkrise‘ und vor allem auch nicht als solche begonnen hat, sondern vielmehr in eine solche umgedeutet wurde (Simmerl 2013; Offe 2012).

Einerseits begründet sich die vermehrte wissenschaftliche Auseinandersetzung und Antwortensuche in der fehlerhaften politischen Ökonomie Europas (Beck 2012; Habermas 2011c; Menasse 2012). Die Betrachtung der institutionellen Beschaffenheit der EU hat starke Kritik an den technokratischen Strukturen der EU und ihren sozialen und demokratischen Mängeln hervorgebracht (Brunkhorst 2014). Andererseits gab es eine wachsende Literatur, die argumentierte, dass die Abwicklung des Euro unausweichlich ist – oder zumindest das Scheitern des Euro in seiner derzeitigen Form feststellte (Geppert 2013; Heisbourg 2013). Europa und der Euro wurden also zunehmend für das Defizit an demokratischen Strukturen und sozialer Politik herangeführt. *Demokratie* als *topos* wurde somit im Zuge der Krisen zentraler Bestandteil der Auseinandersetzung mit Europa und hat die zuvor dominante Frage über die *Integration* Europas abgelöst. Kurz: Durch die Eurokrise wurde aus einer vorgängigen Integrationsdebatte eine europäische Demokratiedebatte.

Dieser Artikel wird in den nächsten Schritten daher nicht die Ursprünge der rechtlichen, ökonomischen und politikwissenschaftlichen Diskussion über die Integration Europas zurückverfolgen, sondern zielt darauf ab, die aktuelle Debatte, politische Trends und die Dynamiken im öffentlichen Politikdiskurs über die europäische Integration und mithin ihren Wandel zu einer Debatte über europäische Demokratie abzubilden.

Im Folgenden wird daher das Konzept der *Res Publica Europae* vorgestellt, das im wesentlichen zum Ausdruck bringen will, dass es heute (und in Zukunft) nicht mehr um die Vereinigung von Staaten („Vereinte Staaten von Europa“), sondern um die Vereinigung von BürgerInnen in Europa geht, also – im Sinne einer gemeinsamen europäischen Sache (*res publica europae*) aller europäischen BürgerInnen, um eine „Europäischen Republik“. Diese konzeptionelle Verschiebung beruht auf dem Eingeständnis der kontraproduktiven Rolle der Nationalstaaten im politischen System der EU und insbesondere innerhalb der Eurozone; oder, um die Analyse von Ulrich Beck zu teilen: Der Integrationsprozess Europas bzw. die europäische Demokratie kann dann nicht gelingen, wenn die Autorität über den Grad der Integration bei den Staaten verbleibt. Kern dieser These ist, dass das euro-

päische Projekt den europäischen BürgerInnen als Souverän des Prozesses zurück gegeben werden muss.⁶

NACH DER KRISE: EUROPÄISCHER POPULISMUS UND DIE DEBATTE ÜBER „MEHR ODER WENIGER“ EUROPA

Die europäische Politik nach der Krise befindet sich also in einer Sackgasse. Neben den bereits genannten Gründen liegt das vor allem auch an der wachsenden Zahl von BürgerInnen, die die demokratischen und sozialen Missstände erkannt haben und ihre Unzufriedenheit artikulieren. Daraus entstanden ist eine ungesunde und polarisierende Debatte über „mehr oder weniger“ Europa – bei der die Befürworter von „weniger Europa“ derzeit scheinbar überzeugender sind und Wahlerfolge einfahren. Von Marine Le Pen in Frankreich über Syriza in Griechenland, True Fins in Finnland bis hin zu Geert Wilders in den Niederlanden: An anti-europäischem Populismus mangelt es dieser Tage nicht. Auch in Deutschland, wo die Abwesenheit populistischer Stimmen politische Analysten lange rätseln und auf die Stabilität des deutschen Parteiensystems verweisen ließ, gewinnt die Alternative für Deutschland (AfD) inzwischen mehr und mehr an Stimmen und Anhänger, wie die jüngsten Wahlen in drei Bundesländern gezeigt haben, in denen die AfD jeweils auf einen Stimmenanteil von mehr als 10% gekommen ist. Während populistische Bewegungen von rechts sich ideell auf Konzepte von Souveränität und Nationalstaatlichkeit konzentrieren, zielt linke populistische Kritik vor allem auf die unsoziale Natur der *Euro-governance*. Der Euro-Populismus in Nordeuropa ist vor allem eine Reaktion auf die sogenannte „Transferunion“, während der Euro-Populismus in Südeuropa insbesondere die sozialen Konsequenzen der Austeritätspolitik anprangert.⁷ Es ist daher unschwer zu erkennen, dass die pro-europäischen

6 Als juristischen Hintergrund wird hier auf die Arbeiten des Staatsrechtlers Hans Kelsen rekuriert, wonach Souveränität ein individualisierbares Konzept ist. Es geht also nicht um „Volks“-Souveränität. Siehe dazu Brunkhorst 2013 sowie Somek 2007.

7 Speech by president of the parliamentary group of SYRIZA-USF, Alexis Tsipras. „Europe is on the edge“, in London on March 15, 2013 <http://www.syn.gr/gr/keimeno.php?id=31419>. [Letzter Zugriff: 12.03.2015]. „It is widely accepted

Argumente, also eine bejahende Erzählung Europas, erheblich unter Druck geraten sind und derzeit von zwei Seiten zeitgleich angegriffen werden: von populistischen, anti-europäischen Linken wie Rechten. Die Konfrontationslinie innerhalb der Europa-Diskussion verläuft damit entlang eines europäischen „Mainstreams“, der das derzeitige Euro-Governance-System – und mithin die beschriebenen technokratischen Strukturen – verteidigt bzw. verteidigen muss, und einer rechts- wie linkspopulistischen systemischen Opposition gegen das derzeitige Euro-Governance-System bzw. die Politik in Europa. Mithin verläuft die Trennlinie dieser (Euro-Populismus-)Diskussion auch nicht entlang von Landesgrenzen, sondern quer durch die einzelnen EU-Länder und ihre Parteienfamilien hindurch.

Noch wesentlicher ist: Das „Pro-Europa“-Argument kann im Grunde deshalb nicht mehr überzeugen, da es versucht, ein mit systemischen Mängeln behaftetes, brüchiges, juristisch zwar absolut legitimes, aber eben intuitiv als undemokratisch und unsozial empfundenes System zu verteidigen. Es ist in der Tat sehr schwierig bis unmöglich, das derzeitige europäische System bzw. die aktuelle Euro-Governance unter Anlegung von demokratietheoretischen Kriterien zu verteidigen. Es läuft im Grunde darauf hinaus, ein politisches System zu verteidigen, in dem das Europäische Parlament, eigentlich die souveräne Vertretung der BürgerInnen, nur minimale Rechte hat – so hat das Europäische Parlament z.B. kein Initiativrecht – und im Grunde nicht als kontrollierende Legislative fungieren kann. Innerhalb der Euro-Governance lag die eigentliche Entscheidungskompetenz, z.B. über die griechischen *bail-out*-Pakete, fast allein beim Deutschen Bundestag. Dies hat indes genau das Problem aufgeworfen, nämlich dass die Entscheidungen des deutschen Bundestags, einem nationalen Parlament, Auswirkungen über die nationalen Landesgrenzen hinaus – nämlich auf die ganze Eurozone – hatten, und mithin europäische BürgerInnen getroffen haben, die ihrerseits kein Wahlrecht zum Bundestag und mithin keine Stimme hatten. Diese Nicht-Kongruenz von demokratisch gewählten Entscheidungsträgern und Betroffenen ist die Essenz des europäischen Demokratiedefi-

that the strategy of European Elites and the Greek government cannot provide a viable prospect of exit from the crisis. The only thing that austerity has accomplished is to plunge Europe into economic depression and to throw Greece in an unprecedented humanitarian crisis. Austerity is leading the Greek economy and society down a catastrophic path.“

zits. De facto ist der Bundestag zu einer Art „US-Kongress“ für die Eurozone mutiert, in dem er für die ganze Eurozone entschieden hat, ohne von allen BürgerInnen der Eurozone gewählt worden zu sein (vgl. Somek 2014: 688).

Zudem ist die Rolle des Europäischen Rates bei den europäischen *Governance*-Entscheidungen undurchsichtig und die Rolle großer EU-Mitgliedsländer wie Deutschland und Frankreich bei EU-Entscheidungen problematisch dominant, was Probleme für die kleineren Mitgliedstaaten in den Entscheidungsprozessen aufwirft.

Auch dies macht es schwer, heute noch einfach *für Europa*, gar für *„mehr Europa“* zu sein. Dem politischen System Europas fehlt de facto eine parlamentarische Opposition im klassischen Sinne und mithin weitgehend die Möglichkeit der Reversibilität von Entscheidungen. Das Europäische Parlament stimmt meistens in der Formation einer ‚großen Koalition‘ von 70% ab, da es einer Institutionenlogik und keiner (parti-)politischen Logik folgt: es braucht eine Zweidrittel-Mehrheit, um den Europäischen Rat zu überstimmen. Letztlich führt dies innerhalb des Europäischen Parlamentes zu einer Aufweichung der traditionellen Parteigrenzen, die den politischen Prozess innerhalb der EU für die BürgerInnen aber dadurch weniger einsehbar macht. Letztlich ist die Europäische Kommission der tatsächliche Agenda-Setter, indem hier die meisten Gesetzesinitiativen vorbereitet werden und sie zusätzlich über das „Europäische Semester“ bestimmt. All dies und die Rolle der Troika sind wohl die wichtigsten Zutaten für die ‚europäischen Technokratie‘ im Eurokrisen-Management und haben konsequenterweise die Ressentiments der betroffenen BürgerInnen befördert. De facto wurde über die Eurokrise ohne wirklich legitimierte demokratische Entscheidungsfindung eine angebotsorientierte Sparpolitik in europäischen Verträgen zementiert und damit fast irreversibel gemacht.

Das EU-Regierungssystem entspricht in seiner Anlage als *sui generis* System mit seiner triangulären Beziehung zwischen Rat, Kommission und Parlament nicht dem, was die BürgerInnen intuitiv als undemokratisch wahrnehmen, weil nämlich das EU-System nicht dem klassischen demokratischen System einer Gewaltenteilung entspricht. Das Europäische Parlament ist im Wesentlichen nicht „politisiert“ und stimmt zu über 90% in den Abstimmungen mit „70% +“ Mehrheiten ab, um den Europäischen Rat überstimmen zu können (Maurer 2013). Natürlich ist dieses EU-System im (verfassungs-)rechtlichen Sinne nicht „undemokratisch“, haben die europä-

ischen Staaten diese Strukturen doch über Jahrzehnte in immer wieder neuen, ratifizierten Verträgen festgelegt. Dennoch ist das Ergebnis recht weit entfernt von einer Demokratie im Sinne von Montesquieu's Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive. Die Politisierung und mithin Demokratisierung der EU ist also der Schlüssel für die endgültige Überwindung der derzeitigen Eurokrise.

In diesem Zusammenhang erscheint es fast überflüssig darauf hinzuweisen, dass, während die demokratischen Mitentscheidungsmöglichkeiten der EU-BürgerInnen in der *EU-Governance* beschränkt sind, das europäische System indes vor allem für LobbyistInnen ideale Mitsprachemöglichkeiten einräumt, die das System zu ihrem Nutzen beeinflussen und so oft zu den tatsächlichen Souffleuren Brüsseler Politik werden. Vom Verbraucherschutz über Steuerfragen bis hin zur Energiepolitik sind für jedes Politikfeld InteressensvertreterInnen in den Brüsseler Fluren unterwegs. Der Einfluss gut organisierter Lobbygruppen ist gegenüber dem Einfluss nichtorganisierter BürgerInnen, die ihre Interessen im europäischen Alltag nicht so gut vertreten können, übermächtig. Die europäischen BürgerInnen können ihren sozialen und sonstigen Interessen kaum gemeinsam Ausdruck verleihen, da sie transnational nur gering organisiert sind. Der unterschiedliche Organisationsgrad zwischen den professionellen Interessensvertretern und den eigentlich zu repräsentierenden BürgerInnen ist immens. Hinzu kommen die Sprachenvielfalt sowie das Fehlen einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit; die Sprachbarriere im Sinne von Ludwig Wittgenstein „Die Grenze meiner Sprache ist die Grenze meiner Welt“ wird zur eigentlichen Hürde bei der europäischen BürgerInnenvertretung (Grimm 1995; Guérot 2012).

Die mithin problematische Organisation demokratischer Prozesse auf der *horizontalen* Ebene in Europa führt dazu, dass Europadiskussionen letztlich immer zu *vertikalen* Konfrontationen zwischen der europäischen Ebene und den Nationalstaaten führen. Die technokratische Struktur der EU von heute bietet einen hervorragenden Nährboden für anti-europäischen Populismus. BürgerInnen, die mit europäischen Beschlüssen oder Richtlinien unzufrieden sind, bleibt mangels demokratischer Mitsprache und der Möglichkeit, Entscheidungen systemisch zu revidieren, im Grunde keine andere Wahl, als gegen die EU als Ganzes zu sein.

Konsequenterweise gibt es andauernde Kritik gegen die ‚Brüsseler Bürokratie‘ und ‚Überregulation‘ aus Brüssel. Verkannt wird dabei, dass nicht

„Brüssel“, also die europäischen Institutionen oder Beamten, sondern Lobbygruppen und deren zugehörige Unternehmen vielfach die wahren Initiatoren⁸ europäischer Regulierungspolitik sind. Die inzwischen mehr als berühmte ‚Gurkenkrümmung‘ ist das beste Beispiel dafür, denn tatsächlich ging der Impuls für die Gurkenkrümmungsrichtlinie (EWG, Nr. 1677/88) nicht von einem regelungswütigen Beamten der Europäischen Kommission aus, sondern von einem Zusammenschluss von Bauern- und Handelsverbänden, die den Platz der Transportkisten optimaler nutzen wollten und so eine einheitliche Krümmung definieren wollten. Als die Kommission wegen der übermäßigen Kritik an der Regulierung über die Krümmung von Gurken die Aufhebung der Verordnung von 1989 beschloss, war der Widerstand der Industrie erheblich. Vor allem der deutsche Bauernverband, aber auch die europäischen Verbände Copa-Cogeca und Freshfel wurden letztlich nur wegen der nationalen Scharmützel von Horst Seehofer überwunden, denn schließlich sah man auch in Bayern ein, dass sich generelle europäische Bürokratiekritik nicht mit konkreter Interessenpolitik von Bauernverbänden vereinbaren lässt.⁹ Zudem wird die Eigenverantwortung nationaler Regierungen bei solchen Regulierungsprozessen schlichtweg unterschlagen. Jedem Regelungsvorschlag der Europäischen Kommission geht eine umfassende Bedarfsanalyse voraus, für die sogenannte Weiß- und Grünbücher verfasst werden. Zu jedem Zeitpunkt könnten sich nationale Administrationen gegen vermeintliche ‚Brüsseler Regelungswut‘ wehren, anstatt den schwarzen Peter auf Brüssel abzuschieben. Die nationalen Regierungen haben die Möglichkeit, zu diesen Weiß- und Grünbüchern Position zu beziehen. Allzu oft bleibt diese Möglichkeit jedoch ungenutzt. Brüssel ist dann umso mehr der ideale Sündenbock. Gerade so wird aber der Eindruck von ‚Brüssel‘ als einer undurchsichtigen Struktur gefördert, was dem anti-europäischen Populismus mühelos in die Hände spielt. Die Absurdität von Normen wie dem Grad der Gurkenkrümmung ist genau das, worauf die oft kenntnislose Stammtisch-Kritik aufbaut, um den ‚Regulationswahn‘ der EU anzuprangern. Diese Beispiele treffen dann auf die begründeten Vorbehalte der BürgerInnen über die europäische Demokratie und überspannen so den Bogen des Akzeptablen. Enttäuschung über das

8 Studie über Lobbying in der Europäischen Union http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachements/financial_lobby_report.pdf.

9 Siehe hierzu auch Kremer 1992.

europäische Projekt und Abkehr von Brüssel sind die Folge. Das Bürokratieargument ist damit eines der schlagkräftigsten Argumente der Populisten gegen Europa und ölt jede „weniger Europa“-Diskussion. Gleich danach rangiert die oft irreführende Diskussion über das „Subsidiaritätsprinzip“.

Hinter diesem zunächst so eingängigen wie mittlerweile vertrauten Wort – Subsidiarität – verbirgt sich im Europadiskurs ein doppelter Irrtum. Zum einen entstammt der Begriff der katholischen Soziallehre (Nell-Breuning 1980) und wurde dort verwendet, um die Beziehung zwischen dem Individuum und der Gesellschaft – und die Grenzen der Verantwortung – zu definieren. Dies entspricht mitnichten seiner heutigen Verwendung in Europadiskussionen, die vor allem den Kontext von Mehrebenen-Regierungssystemen aufspannt: Die jeweils höhere Ebene soll nur machen, was die jeweils untere Ebene nicht kann. Letzteres ist im deutschen Sprachgebrauch eine föderale Gliederung, nicht originär ein subsidiäres System. Zum zweiten wird der Subsidiaritätsbegriff immer weiter ausgedehnt, um de facto regionale oder nationale „kulturellen Unterschiede“ aus einem einheitlichen europäischen Rechtsrahmen herauszulösen, und Ausnahmetatbestände geltend zu machen. Im Zusammenspiel mit den ohnehin problematischen horizontalen Strukturen der europäischen Demokratie wird das Subsidiaritätsprinzip zur Rechtfertigung für nationale oder gar regionale Eigeninteressen: Es werden „Kompetenzkataloge“ entwickelt, in denen bestimmte Länder ihre Kerninteressen verankert sehen wollen und die daher von niemand anderen berührt werden dürfen.¹⁰ Meistens geht es dabei dann aber wahrlich nicht um ‚politische Kerninteressen‘ oder strategische Notwendigkeiten. In den politisch hoch aufgehängten „Kompetenzkatalogen“ geht es profan um normannische Äpfel oder niederländische Milch in Schulen. Die Verbindung zur Subsidiaritätsdebatte liegt da, wo die BürgerInnen aufgrund der Defizite der horizontalen Demokratiegestaltung in Europa – es ist für die BürgerInnen nicht mehr erkennbar, wo europäische Politik gemacht wird und von wem – nach dem Subsidiaritätsprinzip rufen (müssen), um wieder Einfluss auf die Entscheidungsprozesse zu gewinnen. Der Ausweg könnte auch hier eine Verbesserung der europäischen Demokratie sein, anstatt den einheitlichen europäischen Rechtsraum durch subsidiäre Ausnahmetatbestände zu zerpflücken. Wenn Schulen in der Normandie z.B. eher mit Übersee-Äpfeln als mit eigenen versorgt werden, liegt dies

10 Z.B. die Kompetenzkataloge der britischen und niederländischen Regierung.

unter Umständen an einem Handelsabkommen der EU mit Ländern, deren Äpfel billiger produziert werden als die lokalen. Nun haben aber die BürgerInnen der betroffenen EU-Regionen fast keinen Einfluss auf diese Handelsabkommen, sie stimmen nicht darüber ab. Genau daraus entsteht die Dysfunktionalität der europäischen Demokratie, die den Ruf nach Subsidiarität und „weniger Europa“ laut macht.

Die einzige Möglichkeit, diese ungesunde Dichotomie zwischen „mehr oder weniger“ Europa zu überwinden, kann daher nur sein, die öffentliche Debatte zu einer Debatte über ein ‚anderes Europa‘ umzusteuern und die Diskussion aus ihrer vertikalen Struktur – Europa vs. (subsidiäre) Nationalstaaten – in eine *horizontale Struktur* zu bringen: Wie gestalten wir gemeinsam eine andersartige europäische Demokratie?

Fragestellungen wie „mehr EU oder mehr Mitgliedstaaten“, „mehr EU-Kompetenzen oder mehr Subsidiarität“ richten ihr Augenmerk stets und ausschließlich auf die Schwierigkeiten des Mehrebenen-Regierungssystems der EU und die nach wie vor fehlende Verbindung zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament. Die Aufrechterhaltung der Dichotomie zwischen Nationalstaat und EU kann aber nicht zielführend sein. Die tatsächliche Frage für die zukünftige Europadiskussion muss daher jene nach einer besseren Verknüpfung der nationalen mit der europäischen Legislative sein, also die Schaffung einer „verschränkten Legitimität“ zwischen nationalen Parlamenten und dem europäischen Parlament. Nur so würden beide Parlamentsebenen, die letztlich die BürgerInneninteressen vertreten, nicht mehr gegeneinander ausgespielt. Mit anderen Worten: es bedarf des Nachdenkens über die Ausgestaltung eines europäischen Zwei-Kammern-Systems, damit Entscheidungen über gemeinsame Prioritäten der EU-BürgerInnen durch eine ‚verschränkte‘ Legislative getroffen werden können, damit eine *res publica europae* für das europäische Gemeinwohl demokratisch eintreten kann.

Die entscheidende Frage wäre dann, wie man eine richtiggehende, mehrsprachige europäische Demokratie gestalten könnte – zunächst für die Eurozone – und zwar mit einer Gewaltenteilung, die es BürgerInnen ermöglichen würde, ihre Interessen in einem transnationalen Rahmen zu äußern. Die nationalen Politikräume würde de-homogenisiert: Es ginge nicht mehr um *die* deutsche oder *die* französische Meinung – aggregiert über die nationalstaatliche Stimme im Europäischen Rat –, sondern, jenseits von nationalen Grenzen, um die Meinung europäischer BürgerInnen zu einem be-

stimmten politischen Thema. Indes gibt es keine einfache Antwort auf die Frage einer europäischen Demokratie und ihren möglichen Organisationsformen. Wie Wolfgang Streeck zu Recht hervorhebt (Streeck 2013), würde in einer solchen ‚jakobinisch-unitaristischen‘ europäischen Demokratie die Dominanz der Deutschen ein erhebliches Problem darstellen. Man müsste also einen geeigneten Weg finden, den Schutz von ‚Minderheiten‘ zu sichern.¹¹

Hier zeigt sich zudem, dass die Frage der Neugestaltung der europäischen Institutionen eine grundlegende Frage aufwirft, nämlich wie das Europäische Parlament ggf. so verändert werden könnte, dass es dem Prinzip *„one man one vote“* entspricht. Bei welcher Kammer würde, anders formuliert, in einem neuartigen Zweikammersystem der Proportionalitätsfaktor und bei welcher der Gleichheitsfaktor berücksichtigt? Die Tatsache, dass das Europäische Parlament in seiner jetzigen Form nicht dem Prinzip *„one man one vote“* entspricht, ist eines der wichtigsten Argumente des Bundesverfassungsgerichts für seine Auffassung, dass es noch nicht im traditionellen Sinn demokratisch sei. Darum wurde anlässlich der Ratifizierung des Lissabonner Vertrags das sogenannte „Integrationsverantwortungsgesetz“ eingeführt, durch das der Bundestag als eigentlicher Träger der Legitimität de facto beauftragt wurde, den europäischen Integrationsprozess zu überwachen.

Aus der *„mehr-oder-weniger-Europa“* Matrix auszubrechen, durch die permanent diskursiv die Nationalstaaten gegen die europäische Ebene gegeneinander ausgespielt werden, würde bedeuten, alternative Konzepte wie etwa das einer „Demoikratie“ (Nikolaidis 2013) zu betrachten, um sich aus festgefahrenen Diskussionen über das fehlende europäische Staatsvolk herauszulösen. *Demoi* – als Plural von *Demos* – ist der Versuch, alle europäischen Völker gleichsam additiv als europäisches Staatsvolk zu verstehen, die ihre europäische *polity*, ihr politisches System, gemeinsam begründen.

11 Allerdings nur, wenn man sich, wie offensichtlich Streeck, beim Minderheitenschutz auf nationale oder gar ‚ethnische‘ Kriterien beruft, die einen solchen Minderheitenschutz begründen würden; nicht, wenn man einem transnationalen europäischen Bürgerbegriff das Prinzip der politischen und sozialen Gleichheit zugrunde legt.

Das Fehlen eines einzelnen *Demos* ist eines der klassischen (juristischen und konservativen) Argumente gegen die Möglichkeit einer Politisierung Europas,¹² da *Demos* stets in Verbindung mit nationalen Grenzen und damit nationaler Souveränität verstanden wird. Der europäischen Realität, in der wirtschaftliche Probleme (z.B. Steuerharmonisierung für Unternehmen) oder soziale Probleme längst grenzüberschreitend wahrgenommen werden, wird dies indes nicht mehr gerecht. Einen pan-europäischen, also transnationalen europäischen Parlamentarismus zu schaffen, der die althergebrachten Grenzen der bisherigen (nationalstaatlichen) Demokratie und seiner Souveränitätsansprüche öffnet, wäre eine Antwort darauf, den realen Lebenswelten und den sozialen Bedürfnissen der BürgerInnen zu entsprechen. Demoikratie – in Verbindung mit der Kelsen'schen Idee einer Individualisierung des Prinzips der Souveränität, die eben nicht nur kollektiv, als *Volkssouveränität*, sondern von den europäischen Bürgern einzeln delegiert und ausgeübt werden kann – könnte ein neues theoretisches Konzept sein, um gemeinen einen transnationalen politischen Körper in Europa zu bilden.

Die De-Homogenisierung und De-Strukturierung der national konturierten Debatten in politischen Überzeugungen einzelner europäischer BürgerInnen wäre somit ein Schlüsselement für die europäische Demokratie und die Politisierung des europäischen Projektes. Die meisten Diskussionen über strittige Themen in Europa verlaufen längst nicht mehr entlang nationaler Grenzen- oder Diskussionslinien. Zum Beispiel gibt es in der Energiepolitik nicht einfach *die* französische Position (Kernenergie) oder *die* deutsche Position (erneuerbare Energien) oder *die* polnische Position (Kohle), sondern eine Vielzahl von nationalen Akteuren mit unterschiedlichen Positionen. In Frankreich sind viele BürgerInnen für erneuerbare Energien, während andererseits einige deutsche Unternehmen durchaus froh wären, an der Kernenergie noch länger festhalten zu können und auch in Polen viele kleine und mittlere Unternehmen in erneuerbare Technologien investieren: Die Aggregation nationaler Positionen durch die Vertretung der Staaten im Rat schafft also originär das Problem. Staaten ersetzen *de facto* Wahlkreise (Somek 2014). Die Rubicon-Frage für den aktuellen politischen Stillstand der europäischen Integration ist also, ob die EU sich in ein vollständig demokratisches System umwandeln ließe, mit einem erhöhten Maß

12 So auch jüngst Grimm 2014.

an Politisierung ihrer Schlüsselinstitutionen und mit einer transnationalen Meinungsbildung der europäischen BürgerInnen.

DER ENTWURF EINES *ANDEREN* EUROPA UND DIE PROBLEME MODERNER DEMOKRATIE

Das derzeitige Problem der europäischen Demokratie und des aktuellen Anti-Euro-Populismus wurzelt, wie oben dargelegt, in Teilen in der derzeitigen Technokratiefalle der EU. Andererseits aber in der schwierigen Aufgabe der Schaffung einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit und Medienlandschaft, die natürlich an Sprachbarrieren der BürgerInnen scheitert. Europa, genauer die Eurozone, kämpft derzeit mit einer dysfunktionalen Demokratie, für die indes eine Vielzahl von Faktoren ausschlaggebend ist, u.a. eine sich verändernde Medienlandschaft, die Effekte des Internets, die Globalisierung, steigende soziale Ungleichheiten etc., die keineswegs Europa und seine Demokratie alleine betreffen.

Die moderne Demokratie sieht sich derzeit an vielen Orten und Stellen der Welt unter Druck und in einer Belastungsprobe. So kann die Analyse des suboptimalen institutionellen Aufbaus der EU nur ein Faktor unter den vielen Gründen für Anti-Euro-Populismus sein. Die akademische Forschung über die eigentliche Bedrohung der modernen Demokratie hat in den letzten Jahren zugenommen: So werden Prinzipien der partizipativen Demokratie, Funktionen der Evaluierung und Kontrolle und das Problem der mangelnden Effizienz ausgiebig diskutiert (Keane 2009). Zudem befasst sich mittlerweile ein ganzer Forschungszweig mit Fragen der „Postdemokratie“ (Crouch 2009; Habermas 2011b). In den Worten von Pierre Rosanvallon unterscheiden wir heute zwischen „Demokratie als ein Regime der Volkssouveränität und der Demokratie als eine Gesellschaft von Gleichen“ (Rosanvallon 2013: 83) und haben damit das Verständnis von Demokratie auf ihren *formalen* Charakter („Wahlen“) reduziert, wobei immer mehr verkannt wird, dass Demokratie im Grunde auf „einem sozialen Körper“ basiert (Rosanvallon 2013: 48). Grob gesagt lässt sich aus Studien längst erkennen, dass ökonomisch benachteiligte BürgerInnen schlicht deshalb nicht wählen gehen, weil sie nicht mehr daran glauben, dass sie mit ihrer Stimmabgabe ihre eigenen Lebenssituation verbessern können (Bühlmann et al. 2008). Damit schreitet de facto die Aushöhlung der partizipati-

ven Demokratie voran. In den Worten von Colin Crouch: „Man kann abstimmen, aber man hat keine Wahl“. Dieses Phänomen trifft in besonderem Maße auf die europäische Politik zu, da die Abstimmungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen noch reduzierter sind als auf der nationalstaatlichen Ebene. Mehr noch: Im April 2012 wurden beispielsweise alle verfügbaren politischen Kräfte mobilisiert, um in Griechenland ein angekündigtes Referendum zu verhindern, da begründetermaßen damit gerechnet werden musste, dass sich die BürgerInnen gegen die Austeritätspolitik der Troika aussprechen würden (Habermas 2011a). Die BürgerInnenmeinung wurde also von der Exekutive bewusst ausgegrenzt, was Jürgen Habermas als Exekutivföderalismus bezeichnet hat.

In globaler Perspektive befindet sich die Demokratie heute – in Europa und anderswo – unter gesellschaftlichem Druck. Dabei lassen sich grob vier Metatrends kategorisieren, die bei der generellen Bedrohung der Demokratie auch für andere Teile der Welt relevant sind:

- Demokratie und Effizienz: In China z.B. können Flughäfen ohne aufwendige Bürgerbeteiligung schneller gebaut werden.
- Demokratie und Digitalisierung: Der Einfluss des Internets auf die repräsentative Demokratie.
- Demokratie und die soziale Krise: Welchen Gleichheitsgrundsatz können moderne Demokratien noch einlösen?
- Demokratie und Demographie bzw. Generationendynamiken: Die Jugend ist in alternden Gesellschaften strukturell entmachteter.

Viel von dem latenten oder offenen Populismus dieser Tage und der *Malaise* der europäischen Gesellschaften lässt sich auf einen oder mehrere dieser Metatrends zurückführen. Daran lässt sich aber ebenso erkennen, dass nicht alle derzeitigen Defizite des politischen Systems der EU in ihren defizitären Strukturen begründet liegen. Die Diskussion über eine moderne europäische Demokratie im 21. Jahrhundert muss daher mit Blick auf diese globalen Trends geöffnet werden. Erst dann ist es möglich, die Frage zu beantworten, ob Europa für diese Fragen bzw. Metatrends das Problem oder nicht eher die Lösung ist.

DIE IDEE EINER *RES PUBLICA EUROPAE* UND DIE EUROPÄISCHE DEMOKRATIE

Die Idee, die Europäische Union von einer Staaten- in eine BürgerInnenunion umzuwandeln, ist nicht neu, aber sie gewann durch die Eurokrise erheblich an Dynamik – und zwar sowohl in der akademischen wie auch politischen Diskussion. Die Kernidee der hier vorgeschlagenen *res publica europae* ist es, das Konzept der „Vereinigten Staaten von Europa“ hin zu einer „Europäischen Republik“ zu entwickeln. Das zentrale Argument dafür ist anzuerkennen, dass, „solange die Nationalstaaten die Autorität über den Grad der europäischen Integration haben“ (Beck 2012: 33), eine gemeinsame, transnationale Demokratie in Europa nicht funktionieren kann. Der Europäische Rat und seine Rolle im politischen System der EU sind de facto die größte Hürde für eine wirkliche politische Union. Erneut plädierte darum jüngst Jürgen Habermas für den Ausbau der EU zu einer supranationalen Demokratie (Habermas 2014).

Erstmalig formulierte Stefan Collignon die Idee einer Europäischen Republik (2002) und etablierte so die Idee, dass ‚Euroland‘ als eine aggregierte Wirtschaft, als ein Wirtschaftsraum mit *einer* volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verstanden werden sollte. Demzufolge müsste die ‚Euroland‘-Volkswirtschaft so organisiert werden, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten nicht in eine Konkurrenz um Steuern, Sozialleistungen, Exporte und Arbeitskräfte verfallen, sondern auf der Grundlage gleicher fiskalischer und sozialer Regeln wirtschaften. Auf der Basis des eigentlich schon jetzt geltenden politischen und sozialen Gleichheitsgrundsatzes europäischer Bürger im Maastrichter Vertrags müsste perspektivisch eigentlich auch eine gleiche Besteuerung (z.B. Einkommenssteuer) und ein gleicher Zugang zu sozialen Rechten (z.B. ein europäisches Bürgergeld) für alle europäischen Bürger durchgesetzt werden. Dieser Ansatz einer *res publica europae* durch die politische Ökonomie wurde in der Zeit des europäischen Verfassungskonvents 2003 durch juristische Studien über die rechtlichen Möglichkeiten, Europa *republikanisch* zu denken, erweitert. Wie Armin von Bogdandy ausführt (2005), ist der Begriff der Republik ein bereits im Mittelalter verwendeter Rechtsbegriff für die grenzüberschreitende Ausübung hoheitlicher Gewalt – genau das, was die Eurozone heute brauchen würde. Das essentielle Problem der Eurozonen-Governance ist heute, dass der Grundsatz der Solidarität nach wie vor an den Begriff der Souveränität und damit an na-

tionale Grenzen gebunden ist (Guérot 2013b). Mit anderen Worten: die Steuergelder des einen Landes können – zumindest derzeit – nicht zur finanziellen Unterstützung eines anderen Landes (beispielsweise zur Bankenrettung) innerhalb der EU genutzt werden, ohne dabei den Grundsatz „keine Besteuerung ohne Repräsentation“ zu verletzen (Kadelbach 2006). Alle aktuellen Diskussionen über die griechischen Rettungspakete, das ESM (den Europäischen Stabilitätsmechanismus) oder den OMT (Outright Monetary Transaction)-Beschluss der Europäischen Zentralbank stoßen sich an dieser verfassungsrechtlichen Grenze. In Deutschland gilt dies umso mehr, da das Verfassungsgericht in Karlsruhe die öffentliche Euro-Rettungsdebatte dominiert – bis hin zu einem Grad, der einmal getroffene Entscheidungen quasi unanfechtbar macht (Kundani 2014). Alle aktuellen Probleme der Bankenunion bzw. der Eurorettungs-Diskussion wurzeln in dieser Sackgasse: eine europäische Haftungsgemeinschaft, de facto ein Eurozonen-Budget, so notwendig es ökonomisch wäre, ist politisch weder durchsetzbar noch vorgesehen. Haftung und Verantwortlichkeit innerhalb der Eurozone liegen mithin nicht auf der gleichen Ebene. Diese Logik findet sich in der OMT-Entscheidung von Karlsruhe, der problematischen Diskussion über die EZB als einem ‚*lender of last resort*‘ und schließlich den Schwierigkeiten bei der Schaffung eines *Single Resolution Fund* (SRF) im Rahmen der Bankenunion, also einer gemeinsamen Bankeneinlage bei der Sitzung des Europäischen Rates im März 2014.¹³ Der Eurozone fehlt eine vollständige, horizontale Demokratie mit Gewaltenteilung, die eine Entfaltung des Prinzips „*no taxation without representation*“ und damit eine gemeinsame parlamentarische Verantwortung als Grundlage für eine Haftungsgemeinschaft innerhalb der Eurozone überhaupt erst möglich machen würde.

Zuletzt hat das Konzept Europas als Republik von politikwissenschaftlicher Seite zusätzlichen Auftrieb bekommen, vor allem bei der Betrachtung des europäischen Integrationsprozesses durch die Linse der Demokratietheorie, besonders Konzepte der liberalen, kommunitären oder deliberativen Demokratietheorien (Thiel 2012).

Im Kern geht es um die Entstehung eines politischen „Wir“ in Europa, das konstitutiv für eine neue Form der europäischen Demokratie sein könn-

13 Beschluss des Europäischen Rats, 21. März 2014. Verfügbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/141749.pdf.

te. Die Hürden zu diesem Wir und einer kollektiven Identität als Grundlage für diese europäische Demokratie sind vielfältiger Natur. Ebenso komplex ist die Diskussion über die (un)mögliche Politisierung Europas. Demokratie umfasst letztlich weit mehr als die Institutionen und das politische System. Sie beruht auch auf länderspezifischen Eigenheiten, auf kulturellen Traditionen und Klientelismen – wie beispielsweise soziale Transferleistungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen organisiert werden – und bezieht sich damit auf weitaus mehr als eine rein rechtliche oder wirtschaftliche Logik. Was Demokratie ausmacht, findet sich vor allem im Bereich des Sozialen, jenseits der Orte für formelle Beteiligung (Rosanvallon 2013: 33). Genau das macht die Schaffung einer europäischen Demokratie mit einer inneren Balance zwischen kulturell bedingten diskursiven Spielräumen und einem einheitlichen rechtlichen Rahmen so schwierig.

Die Idee, dass Europa unter einem politisch-kulturell allgemeingültigen Demokratiemodell vereint werden könnte, das von allen europäischen BürgerInnen gleichermaßen akzeptiert würde, scheint relativ unmöglich. Der 2005 wegen der beiden Referenden in den Niederlanden und in Frankreich gescheiterte europäische Verfassungsprozess hat gezeigt, dass die Idee einer europäischen Verfassung vorerst obsolet ist, besonders da die politischen Diskurse seit der Euro-Krise noch stärkere Renationalisierungstendenzen aufweisen. Und dennoch: wie jüngere Studien belegen, haben die europäischen Bürger in ihrer Mehrheit das Prinzip der politischen und sozialen Gleichheit in Europa längst akzeptiert (Gerhards/Lengsfeld 2013). Darauf ließe sich der Wunsch nach einer neugestalteten europäischen Demokratie begründen.

Die Frage des ‚europäischen Hamiltonian Moment‘ (McCormick 2012; The Economist 2012) – nämlich ob die europäische Schuldenkrise analog zum 19. Jahrhundert in den USA, wo der amerikanische Bürgerkrieg letztlich zu einer Haftungsunion führte – ein ähnliches Ergebnis zeitigen könnte, steht für die EU an diesem Punkt aus und bleibt zu beantworten: es geht nach wie vor um die Frage der Überwindung nationalstaatlicher (Haushalts-) Souveränität innerhalb von Euroland. De facto würde die Neugründung Europas als Republik aber eine *constitutante* erfordern, in der die europäischen Bürger genau dies mandatieren. Ein Schritt auf diesem Weg wäre ein europaweites Referendum, in dem das Ergebnis der Abstimmung nicht mehr auf nationaler Basis ausgezählt würde. Das wäre bereits ein verfas-

sungsrechtlicher und politischer Quantensprung in Europa; leider ist ein solcher in naher Zukunft nicht sehr wahrscheinlich.

Allerdings nimmt die politische Dynamik für solche Ideen stetig zu. So hat Bundespräsident Joachim Gauck in seiner Europarede von 2013 bereits die Worte einer *europäischen res publica* genutzt und eben nicht die Formulierung der sonst vielbemühnten „Vereinigten Staaten von Europa“ gewählt.¹⁴

Wenig später wurde das „Manifest für die Begründung einer Europäischen Republik“ (Menasse/Guérot 2013) – zunächst auf Deutsch – veröffentlicht, aber schon bald in weitere europäische Sprachen übersetzt. Das rechtliche Konzept einer *res publica europae* wurde in weiteren Artikeln (Bogdandy/Guérot 2013) schließlich vertieft. Im Januar 2014 schickte die Europäische Bewegung Italien einen offenen Brief an Ministerpräsident Letta, in dem sie sich offen für die Schaffung einer Europäischen Republik aussprach. Die Formel der *res publica europae* birgt eine Chance, die derzeit im System angelegten systemischen Defizite Europas zu überwinden, indem sie einen Neuentwurf Europas ermöglicht. Nicht umsonst ist die Republikidee, wie eine neue Habilitationsschrift erarbeitet hat, das wohl tragfähigste politische und verfassungsrechtliche Konzept der europäischen Geistesgeschichte (Nowrot 2014). Europa könnte sich dies zunutze machen.

Auf den Punkt gebracht könnte das Konzept einer *res publica europae* für die Eurozone auf den folgenden Merkmalen beruhen: In einer *rechtlichen oder institutionellen* Perspektive könnte ein vollständiges parlamentarisches System mit einer Zweikammer-Struktur entstehen, in der das europäische Parlament volles Initiativrecht hätte und in der damit die Legitimität der nationalen Parlamente und des europäischen Parlaments ‚kombiniert‘ (Pernice 2013) bzw. ‚verschränkt‘ werden könnten. Damit wäre es möglich, die Blockadestruktur des Europäischen Rates zu überwinden und die angestrebte Verschiebung des politischen Systems hin zu einer horizontalen Demokratie auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive zu ermöglichen (Kadelbach 2006). Legislaturperiode und Haushaltszyklus der EU würden aufeinander abgestimmt werden, parlamentarische Verantwortung und Haftung auf gleicher politischer Ebene

14 Joachim Gauck, Rede zu Perspektiven der europäischen Idee, Februar 2013. <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2013/02/130222-Europa.html>. [Letzter Zugriff: 12.03.2015]

angelegt. Dieses neue europäische Parlament („Eurozonenparlament“) hätte volle Budgethoheit über die Ausgabenstruktur der Eurozone.

In *wirtschaftlicher und sozialer* Sicht würde zum einen die Finanzkraft der Eurozone, also ihr gemeinsames Budget, erhöht werden und zugleich würden gemeinsame automatische Stabilisatoren, wie z.B. eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung, geschaffen werden. In sozialen und steuerlichen Angelegenheiten würden gleiche Rahmenbedingungen etabliert, etwa eine einheitliche Unternehmenssteuer (um das *Tax-shopping* großer Konzerne innerhalb Europas zu verhindern¹⁵), aber auch eine einheitliche Einkommens- oder Vermögenssteuer in der ganzen Eurozone. Innerhalb der Eurozone würde durchgesetzt, dass auf der Basis einer gleichen und unteilbaren europäischen Unionsbürgerschaft die gleichen Rechte und der gleiche Zugang zu sozialen Sicherungsleistungen für alle Eurozonen-BürgerInnen unabhängig von ihrem „Heimatland“ bestehen. Die volle Portabilität von sozialen Versicherungsleistungen, insbesondere im Gesundheitsbereich oder für Rentenzahlungen, würde gewährleistet. Eine solche demokratische und soziale europäische Demokratie müsste natürlich auch das Recht haben, eigene Steuern zu erheben.

Dies würde die Mobilität in Europa erhöhen und gleichzeitig Arbeitsmigration basierend auf Lohndumping vermindern; also auch den (Lohn-) Wettbewerb der Mitgliedstaaten untereinander (Faist 2013). Europa als politische Union wäre sozial(er). Der Idee einer *res publica europae* liegt die Analyse zugrunde, dass das eigentliche Einkommensgefälle in Europa de facto nicht entlang nationalstaatlicher Grenzen verläuft, sondern vielmehr entlang eines Zentrum/Peripherie-Gefälles auf der einen Seite und einem Stadt/Land-Gefälle auf der anderen Seite. Fiskalischer Ausgleich in Europa müsste daher im Grunde nicht zwischen Nationen, also einem vermeintlich wohlhabenden Deutschland und einem vermeintlich armen Griechenland verhandelt werden, sondern zwischen Wachstumsregionen und strukturschwachen Regionen. Letztere sind in fast allen Euroländern meistens ländliche Gebiete oder Gebiete in der europäischen Peripherie. Jenseits dieses regionalen Faktors geht es in der Eurokrise mehr um die Austragung und Verhandlung von Klassenkonflikten, denn um nationale Konflikte ent-

15 Ein Thema von aktueller politischer Brisanz seit Bekanntwerden der Steuerhinterziehungsmodellen von Luxemburg, in die der neue EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker verwickelt ist.

lang von Ländergrenzen: sowohl in Deutschland (etwa die Lidl-Verkäuferin) wie in Griechenland (etwa der Hafenarbeiter) haben durch die systemischen Mängel der *Euro-Governance* jeweils die kleinen Arbeiter, Sparer und Angestellten verloren; die (Export-)Industrie, die Banken oder die Reeder haben gewonnen. Aufgrund fehlender Parameter einer europäischen Demokratie ist Euroland aber nicht in der Lage, diese regionalen und Klassenkonflikte politisch in einem transnationalen Rahmen aufzulösen, sondern verfällt immer wieder in eine Land-gegen-Land Debatte, bei der gegenseitige Schuldzuweisungen die Schlagzeilen bestimmen. Wären wir in der Lage, beim europäischen Politik-Design die nationalstaatlichen Grenzen als entscheidende Konturierung des Diskurses wegzulassen, könnte dieser ‚strukturelle Denkfehler‘ gleichsam mental und emotional beseitigt werden, dann könnte sich das politische Projekt Europa neue wirtschafts- und sozialpolitische Mechanismen und Instrumente erschließen, die auf politische und soziale Gleichheit der Unionsbürger zielen und damit die Akzeptanz Europas fördern würden.

Die regionale Komponente Europas im institutionellen Aufbau mitzudenken hieße auch, den bereits existierenden Realitäten und ihren Dynamiken gerechter zu werden. Statt sich auf die ‚Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit‘ entlang nationaler Grenzen zu konzentrieren, und zwar unabhängig von geographischen Elementen oder anderen Faktoren wie etwa der Bevölkerungsdichte, könnten so einerseits transnational gleiche rechtliche und soziale Rahmenbedingungen für die europäischen BürgerInnen geschaffen werden; andererseits könnte die europäische Wirtschaftspolitik sensibel und differenziert auf den Unterschied zwischen Wachstumsregionen und strukturschwachen Regionen eingehen, ohne eindimensional nur das Exportwachstum von europäischen Volkswirtschaften fördern zu wollen: Griechenland etwa wird nicht Exportweltmeister im Maschinenbau – und sollte es auch nicht werden, da wir die griechischen Inseln als Urlaubsziele brauchen – aber Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern werden eben sowenig Exportweltmeister. Ebenso kann man bestreiten, dass Slowenien überhaupt eine ‚unabhängige‘ nationale Volkswirtschaft ist, da sie im wesentlichen von einigen großen deutschen Konzernen abhängt und

zum Cluster der deutschen Automobilindustrie gehört.¹⁶ Das derzeitige europäische Politik-Design, z.B. die ganzen makroökonomischen Eurokrisen-Programme der EU („Two-Pack“, „Six-Pack“), ist so zweifelhaft in seiner Ausrichtung und Wirkung, da es immer noch von allein nationalen Zuständigkeiten ausgeht und dabei die Verflechtungen der industriellen Wertschöpfungsketten in Europa übersieht.

Die *res publica europae* würde es erlauben, die europäischen Politiken auf transnationale, industrielle Cluster auszurichten, anstatt eine zwischenstaatliche Konkurrenz z.B. in der Chemieindustrie innerhalb der Eurozone zu befördern. Dies wäre eine Grundlage für eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in Europa. Dafür wäre es indes notwendig, von der Einteilung der Eurozone in Schuldner- und Gläubigerländer abzulassen (Soros 2013). Der populäre Diskurs, demzufolge die Euroländer in einem Standortwettbewerb zueinander stehen, ist irreführend. Die Eurozone müsste vielmehr als eine aggregierte und gemeinsame Volkswirtschaft verstanden werden, die sich einen neuen *contrat social* gibt und die sowohl ihr Verhältnis zwischen Markt und Staat als auch das Verhältnis zwischen Arbeit und Kapital auf europäischer Ebene neu ordnet, so dass eine europaweite Distribution des aggregierten Gewinns gelingen kann. Derzeit ist der Reichtum innerhalb der Eurozone sehr ungleich verteilt (EU Observer 2013; Europäische Kommission 2014). So hat 2012 eine McKinsey-Studie festgestellt, dass der aggregierte Gewinn für die Eurozone in den vergangenen zehn Jahren rund 300 Mrd. Euro betragen hat, von denen rund die Hälfte nach Deutschland ging, ein Viertel nach (Nord-)Italien und nur das restliche Viertel in die anderen Euro-Länder. Es ist kein Wunder, dass Euroland unter den daraus resultierenden sozialen Ungleichheiten leidet: Euro-Gewinne und Euro-Belastungen werden eben nicht durch demokratische politische Arbitrage – arm/reich, jung/alt, Arbeit/Kapital – innerhalb von Euroland verteilt, sondern entlang nationaler Grenzen ‚verhandelt‘. Sowohl das Verhältnis von Markt und Staat wie auch das Verhältnis von Arbeit und Kapital sind dysfunktional innerhalb der Eurozone, da es eben keine gemeinsame politische Verhandlungsebene (z.B. keine einheitliche europäische Tarifpolitik) gibt. Die europäische Wirtschaftsordnung hat sich ver-

16 Vergleiche Zoltán Pogátsa/Cristian Ghinea, „What kind of capitalism for eastern Europe?“ (2011), <http://www.eurozine.com/articles/2011-01-12-pogatsa-en.html>. [Letzter Zugriff: 19.02.2015].

selbständig, das Wirtschaftliche (europäische Ebene) und das Soziale (nationale Ebene) sind entkoppelt. Auch hier zeigt sich wieder, dass das Fehlen eines handlungsfähigen europäischen Exekutivorgans, also einer Regierung, und eines starken gemeinsamen und transnationalen Euro-Parlaments die Demokratie in der Eurozone aushöhlt und stets national konturierte – und oft Lobby-gesteuerte – Ergebnisse produziert werden, anstatt für alle europäischen Bürger gute transnationale Lösungen im Sinne des europäischen Gemeinwohls zu ermöglichen. Derzeit besteht keine Möglichkeit, dieses Defizit und damit auch die europäische Verteilungsungleichheit zu überwinden. Nur das Konzept einer *res publica europae*, einer transnationalen europäischen Demokratie, jenseits von nationalen Grenzen, wäre letztlich die Lösung der augenblicklichen *Malaise* Europas!

LITERATUR

- Action Committee for European Democracy (2007): A New Treaty and Supplementary Protocols. Explanatory Memorandum, 4-06-2007. <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/ACED/ACED2007NewTreatyMemorandum-0406.pdf>. [Letzter Zugriff: 10.03.15]
- Anderson, B. (1991): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London.
- Auer, S. (2013): The End of the European Dream, in: Eurozine, 22 February. <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-22-auer-en.html>. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Beck, U. (2012): *Das deutsche Europa*, Berlin.
- Bogdandy von, A. (2005): Die Europäische Republik, in: APuZ 36, S. 21-27.
- Bogdandy von, A./Guérot, U. (2013): Eine neue Leitidee – die europäische Republik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 219, 20 September. <http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/europaeische-union-und-deutschland-eine-neueleitidee-die-europaeische-republik-12581462.html>. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Brunkhorst, H. (2014): *Das doppelte Gesicht Europas*, Berlin.
- Bühlmann, M./Merkel, W./Weßels, B./Müller, L. (2008): *The Quality of Democracy. Democracy Barometer for Established Democracies*. Zürich: National Centre of Competence in Research Democracy of the Swiss National Science Foundation, Working Paper 10a.

- Collignon, S. (2002): *The European Republic*, London.
- Crouch, C. (2009): *Post-Democracy*, Cambridge.
- Diez, T. (1996): Postmoderne und europäische Integration Die Dominanz des Staatsmodells, die Verantwortung gegenüber dem Anderen und die Konstruktion eines alternativen Horizonts, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, S. 25-281.
- Engemann, C. (2003): *Electronic Government. Vom User zum Bürger. Zur kritischen Theorie des Internets*, Bielefeld.
- EU-ObsERVER (2013): Germany to Face EU Trade Surplus Probe. 13 November. <http://euobserver.com/news/122093>. [Letzter Zugriff: 23.02.15].
- Europäische Kommission (2014): Exportstärke ist gut, Binnenkonjunktur zu schwach. 6 March. http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/12152_de.htm. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- European Constitutional Group (1993): *A Proposal for a European Constitution*, London.
- Faist, T. (2013): Soziale Ungleichheiten durch soziale Sicherung in Europa, in: *Leviathan* 41.4, S. 574-598.
- Fieschi, C./Morris, M./Caballero, L. (Hg.) (2013): *Populist Fantasies: European Revolts in Context*, London.
- Gerhards, Jürgen/Lengsfeld, Holger (2013): *Wir, ein europäisches Volk? Sozialintegration und die Idee der Gleichheit aller europäischen Bürger*, Wiesbaden.
- Geppert, D. (2013): *Ein Europa das es nicht gibt – die fatale Sprengkraft des Euro*, Berlin.
- Glienicker Gruppe (2013): *Aufbruch in die Euro-Union*. ZEIT Online, October. <http://www.glienickergruppe.eu>. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Grabow, K./Hartleb, F. (2013): *Europa – nein danke? Studie zum Aufstieg rechts- und nationalpopulistischer Parteien in Europa*. Konrad Adenauer Stiftung e.V., Sankt Augustin. http://www.kas.de/wf/doc/kas_36200-544-1-30.pdf. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Grimm, D. (1995): Braucht Europa eine Verfassung?, in: *Juristenzeitung* 50.12, S. 581-591.
- Grimm, D. (2014): Europa ja, aber welches?, in: *Merkur* 68.12, S. 1045-1058.
- Groupe Eiffel (2014): *Pour une communauté politique de l'Euro*. February, <http://www.groupe-eiffel.eu>. [Letzter Zugriff: 20.02.15.]

- Gründiger, W. (2014): Renten für die Babyboomer, in: ZEIT Online, 7. April. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-04/rente-mit-63-teuer-unsozial>. [Letzter Zugriff: 20.02.15.]
- Guérot, U. (2012): Is Europe the New Babel? The Role of Language in Building a Transnational Democracy. Lecture at the New York University, 18. May, 2012.
- Guérot, U. (2013a): Europa zwischen Demokratie und Legitimationsdefizit, in: APuZ 6-7, February. <http://www.bpb.de/apuz/154376/zur-zukunft-der-europaeischendemokratie>. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Guérot, U. (2013b): Zwischen Haushalts- und Legitimationsdefizit: Zur Zukunft der europäischen Demokratie, in: APuZ 6-7, S. 3-10.
- Habermas, J. (1999): The European Nation State and the Pressure of Globalization, in: New Left Review 235, S. 6-59.
- Habermas, J. (2011a): Rettet die Würde der Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4 November. <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/euro-krise-rettet-die-wuerde-der-demokratie-11517735.html>. [Letzter Zugriff: 19.02.15.]
- Habermas, J. (2011b): Europe's Post-democratic Era, in: Guardian, 10. November. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/nov/10/jurgen-habermas-europe-post-democratic>. [Letzter Zugriff: 19.02.15.]
- Habermas, J. (2011c): Zur Verfassung Europas, Berlin.
- Habermas, J. (2014): Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist, in: Leviathan 42.4, S. 524-539.
- Heisbourg, F. (2013): La fin du rêve européen, Paris.
- Hix, S./Hoyland, B. (1999 und 2011): The Political System of the European Union, London.
- Jachtenfuchs, M. (1996): Conceptualizing European Governance, in: K. E. Jørgensen (Hg.), Reflective Approaches to European Governance, London, S. 39-50.
- Jachtenfuchs, M. (2010): Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems in der EU, in: Der moderne Staat 3.1, S. 109-124.
- Kadelbach, S. (2006): Vorrang und Verfassung: Das Recht der Europäischen Union im innerstaatlichen Bereich, in: C. Gaitanides/S. Kadelbach/G. C. Rodriguez (Hg.), Europa und seine Verfassung, Baden-Baden, S. 219-234.
- Keane, J. (2009): Death and Life of Democracy, London.

- Kremer, U. (1992): Die Gurkennorm und ihre Hintermänner. Anmerkungen zur Brüsseler Bürokratie, in: Neue Züricher Zeitung Folio, <http://folio.nzz.ch/1992/oktober/die-gurkennorm-und-ihre-hintermanner>. [Letzter Zugriff: 19.02.15.]
- Kundani, H. (2014): Even Germany's Intellectual Elite is Falling Out of Love with the EU, in: EU-Observer, 28. März 2014.
- Maurer, A. (2013): Der Preis der Stärke, in: FAZ, 20 October. <http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/europa-der-preis-der-staerke-12625868.html>. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- McCormick, D. (2012): Europe Needs its Own Fiscal Union Moment, in: Financial Times, 20 June. <http://www.ft.com/cms/s/0/40c037ea-baf3-11e1-b445-00144feabdc0.html>. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Menasse, R. (2012): Der Europäische Landbote, München.
- Menasse, R./Guérot, U. (2013): Es lebe die europäische Republik! in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28 March. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/zukunft-europas-es-lebe-die-europaeische-republik-12126084.html>. [Letzter Zugriff: 22.02.15.]
- Meyer, T. (2004): Die Identität Europas, Frankfurt a.M.
- Morozov, E. (2011): The Net Delusion: How Not to Liberate the World, in: The Guardian, 9 January.
- Nell-Breuning, O. von (1980): Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre, München.
- Neyer, J. (2013): Globale Demokratie, Baden-Baden.
- Nikolaidis, K. (2013): European Democracy and its Crisis, in: JCMS 51.2. <http://www.sant.ox.ac.uk/people/knicolaidis/00NicolaidisJCMS-2013Democracy.pdf>. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Nowrot, K. (2014): Das Republikprinzip in der Rechtsordnungsgemeinschaft. Methodische Annäherungen an die Normalität eines Verfassungsprinzips, Jus Publicum. Bd. 237, Tübingen.
- Offe, C. (2012): 2 1/2 Theories on Democratic Capitalism, in: IWMpost, 109, S. 2-4.
- Pernice, I. (2013): The Autonomy of the EU Legal Order – Fifty Years After Van Gend. Walter Hallstein-Institut, WHI-Paper 08.
- Piketty, T. (2014): Capital in the 20th Century, Harvard.
- Piris, J. C. (2013): The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?, Cambridge.

- Pisany-Ferry, J. (2008): Une Monnaie orpheline, in: *Le Monde*, 27 May. http://www.lemonde.fr/idees/article/2008/05/27/la-monnaie-orpheline-par-jean-pisaniferry_1050264_3232.html. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Pogátsa, Z./Ghinea, C. (2011): What kind of capitalism for eastern Europe? <http://www.eurozine.com/articles/2011-01-12-pogatsa-en.html>. [Letzter Zugriff: 19.02.15.]
- Priester, K. (2014): Governance in Europa: Auf dem Weg in die Postdemokratie?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4, S. 99-110.
- Progressive Centre (2012): *Why Social Democratic Parties Can No Longer Cater to their Electorate?*, London.
- Risse-Kappen, T. (2008): Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 34.1, S. 53-80.
- Rosanvallón, P. (2013): *The Society of Equals*, Harvard.
- Schmitt, C. (1923): *Soziologie des Souveränitätsbegriffs und politische Theologie*, in: Melchior Palyi (Hg): *Hauptprobleme der Soziologie. Erinnerungsgabe für Max Weber*, München/Leipzig.
- Schwarz, H. P. (2012): *Helmut Kohl. Eine politische Biografie*, München.
- Schwarzer, D. und Wolff, G. B. (2013): *Memo to Merkel: Post-election Germany and Europe*. Bruegel Policy Brief, 2013/05. <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/794-memo-to-merkel-post-election-germany-and-europe>. [Letzter Zugriff: 22.02.15.]
- Simmerl, G. (2013): *Der Diskurs der Krise. Eurozone und deutsche Öffentlichkeit 2009-2012*. Master-Arbeit, Humboldt Universität zu Berlin.
- Somek, A. (2007): *Kelsen lives*, in: *The European Journal of International Law* 18.3, S. 409-451.
- Somek, A. (2011): *Europe: Political, Not Cosmopolitan*, Discussion Paper SP IV 803, WZB Berlin, S. 21.
- Somek, A. (2013): *Sozialpolitik in Europa: Von der Domestizierung zur Entwaffnung*, Beiheft 1. *Europarecht* 49.
- Somek, A. (2014): *The Darling Dogma of Bourgeois Europeanists*, in: *European Law Journal* 20.5, S. 688.
- Soros, G. (2013): *How to Save the European Union from the Euro Crisis*. Speech delivered at the Center for Financial Studies, Goethe University in Frankfurt, Germany. 9. April. http://www.georgesoros.com/interviews-speeches/entry/how_to_save_the_european_union_from_the_euro_crisis/. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]

- Soros, G./Schmitz, G. P. (2014): *The Tragedy of the European Union: Why Germany Has to Save the Euro in Order to Save Itself*, München.
- Stiglitz, J. (2011): *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York.
- Streeck, W. (2013): *Gekaufte Zeit*, Berlin.
- The Economist (2012): *The Future of the EU (2). Don't Count on a Hamiltonian Moment*. 28 May. <http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2012/05/future-european-union-part-2>. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Thiel, T. (2012): *Republikanismus und die Europäische Union. Eine Neubestimmung des Diskurses um die Legitimität europäischen Regierens*, Baden-Baden.
- Tsoukalis, L. (2013): *Euro Zone Crisis Management and the New Social Europe*, in: *Columbia Journal of European Law* 20, S. 31-76.
- Veron, N. (2012): *The Challenges of Europe's Fourfold Union*. Bruegel Policy Contribution, 2012/13. <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/741-the-challenges-of-europes-fourfold-union>. [Letzter Zugriff: 23.02.15.]
- Wallace, H./Wallace, W. (Hg.) (1996): *Policy Making in the European Union*, Oxford.
- Wüllenweber, W. (2012): *Die Asozialen. Wie Ober- und Unterschicht unser Land ruinieren – und wir davon profitieren*, München.