

Durchwursteln

Autor(en): **Freiburghaus, Dieter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **92 (2012)**

Heft 994

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-735377>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Durchwursteln

Alles lief gut: der europäische Binnenmarkt wurde zum Erfolgsprogramm, der Frieden in Europa eine Realität. Doch seit 1992 hat sich die Europäische Union verrannt. Ist sie ein «Irrläufer der Evolution»?

von Dieter Freiburghaus

Die Staatsschuldenkrise, die zu einer Krise der Europäischen Währungsunion geworden ist, war absehbar. Die Eurozone erfüllt die Bedingungen nicht, die Ökonomen an einen optimalen Währungsraum stellen. Selbst wenn die Konvergenzkriterien eingehalten worden wären und selbst wenn künftig strengere Finanzregeln gelten: das realwirtschaftliche Auseinanderdriften von Nord und Süd bleibt ein Sprengsatz für die Eurozone. Die Verarmung des italienischen Südens nach der nationalen Einigung im 19. Jahrhundert ist dafür ein Menetekel.

Der Euro ist 10 Jahre alt, doch das Ziel einer Währungsunion ist bereits vor 20 Jahren in den Vertrag von Maastricht geschrieben worden. Und mit ihm vieles andere mehr: gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, Polizei und Justiz, Unionsbürgerschaft – kurz, man hat damals den grossen Schritt vom gemeinsamen Markt zur politischen Union tun wollen. Ist dies gelungen? Ist diese Union – unabhängig von der Schuldenkrise – eine gute Sache, ist sie funktionsfähig und zukunftsträchtig? Meine Antwort ist: Nein. Der damals eingeschlagene Weg ist ein «Irrläufer der Evolution»¹, und zwar deswegen, weil die Institutionen der EU gar nicht in der Lage sind, die ihr zugeordneten Aufgaben zu erfüllen. Die Krise der Eurozone ist nur der gegenwärtig sichtbarste Ausdruck tiefer liegender struktureller Probleme. Dies werde ich im folgenden zeigen.

Der Binnenmarkt als Erfolgsprogramm

Es gibt Leute, die die europäische Integration per se für eine Fehlentwicklung halten. Ich gehöre nicht dazu. Ich bin der Meinung, dass die Herstellung eines gemeinsamen Marktes für Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräfte und Kapital eine gute Sache sei. Gewiss, er hat auch Schattenseiten. Dazu gehören etwa die Agrarpolitik und eine Tendenz zur Überregulierung bzw. Überharmonisierung, die das freie Spiel der Marktkräfte behindern kann. Aber gesamthaft betrachtet führt der gemeinsame Markt zu einer positiven Bilanz für Europa. Er geht in der Tat weit über das hin-

Dieter Freiburghaus

ist emeritierter Professor für europäische Studien am Institut de hautes études en administration publique in Lausanne und Autor des Buches «Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik» (2009).

aus, was andere wirtschaftliche Verbände bisher erreicht haben (EFTA, WTO etc.). Die Zölle und Mengenbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten wurden in der EU komplett abgeschafft. Auch die nichttarifären Schranken sind fast gänzlich verschwunden – durch Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung von Vorschriften. Die Menschen können leben und arbeiten, wo und wie sie wollen. Das ist im Kern ein liberales Projekt, das zu einer effizienteren Allokation der Ressourcen und damit zu Wachstum und Wohlstand beigetragen hat.

Blicken wir kurz zurück. Dass das Integrationsziel eines funktionierenden Binnenmarkts realisiert werden konnte, ist vor allem jenen Institutionen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu verdanken, deren Grundlagen schon in den 1950er Jahren gelegt worden waren. Im Gegensatz zu internationalen Organisationen hat man hier Organe geschaffen, die sich den Staaten gegenüber durch eine gewisse Unabhängigkeit auszeichnen. Man spricht in diesem Zusammenhang von Supranationalität. Die Kommission hat ein umfassendes Vorschlagsrecht und überwacht die Einhaltung der Verträge und des Sekundärrechts. Der Ministerrat kann in der Regel mit qualifizierter Mehrheit beschliessen, und das Parlament spielt in der Gesetzgebung eine immer wichtigere Rolle. Die Gesetze richten sich nicht nur an die Staaten, sondern oft direkt an Bürger und Unternehmen. Und der Gerichtshof hat umfassende Kompetenzen der Rechtsauslegung, der Überwachung und der Sanktion. Es ist also ein neuartiges politisches System entstanden, das stärker in die nationalen Kompetenzen eingreift, als dies bisher staatenübergreifend üblich war. Aber das war notwendig, um den gemeinsamen Markt durchzusetzen.

Skeptiker mögen dies anders sehen. Aber schauen wir uns etwa die WTO an, die noch nicht einmal eine Freihandelszone ist und seit längerem stagniert, dann wird deutlich, dass klassisch intergouvernementale Mechanismen nicht ausreichen, um Märkte umfassend gegenseitig zu öffnen. Den Staaten ist eine protektionistische Tendenz eigen, der nur durch supranationale Institutio-

¹ «Der Mensch – Irrläufer der Evolution» hiess ein Buch von Arthur Koestler von 1978. Der Autor war der Meinung, dass eine schlechte «Verdrahtung» älterer menschlicher Gehirnteile mit der Grosshirnrinde dazu führt, dass der Mensch und seine Gesellschaft höchst instabil sei und wohl nicht lange überleben werde. Wir brauchen dies hier als Metapher für ein fehlerhaftes Zusammenspiel zwischen der alten Marktintegration und den neueren politischen Ambitionen.

nen entgegengewirkt werden kann. Und genau so geschah es in der Europäischen Gemeinschaft: mit der qualifizierten Mehrheit im Rat auf Vorschlag der Kommission ist es möglich, Regeln gegen die Sonderinteressen der einzelnen Staaten aufzustellen. Mit einer kräftigen Vollzugsbehörde kann die Umsetzung in den Staaten sichergestellt werden. Und mit einem machtvollen juristischen Organ ist gewährleistet, dass ein sicheres Rechtssystem entsteht.

Die heiklere Frage ist, ob die dazu notwendige Übertragung von Kompetenzen – und also eine gewisse Beschränkung der mitgliedstaatlichen Souveränität – legitim sind. In der Regel wird dies bejaht, und zwar mit folgender Argumentation: Zwar fehlen der Union die klassische Gewaltenteilung und eine voll ausgebaute Demokratie, allerdings sind ihr auch keine der schwergewichtigen, hoch legitimationsbedürftigen Staatsaufgaben übertragen

Das wahrscheinlichste Szenarium ist weitermachen, durchwursteln, reparieren und aussitzen.

worden (Sicherung von Ruhe und Ordnung, Verteidigung, Aussenpolitik, Steuermonopol, Organisationshoheit). Ausserdem gibt es nicht nur eine Legitimität durch Teilnahme (Demokratie), sondern auch Legitimität durch Teilhabe, nämlich Teilhabe am Wohlstand, den die Gemeinschaft ermöglicht hat. Es ist deswegen nicht erstaunlich, dass bis 1992 der grosse Teil der Bürgerinnen und Bürger der Integration gegenüber positiv eingestellt war. Selbst die Briten hatten 1975 mit 67 Prozent Ja zum Verbleib in der EWG gesagt. Alle nach 1989 im Osten Europas neu oder wieder entstandenen Staaten wollten der EU so rasch als möglich beitreten. Es ist hier also ein neuartiges supranationales System mit beschränkten Aufgaben entstanden, das alle Voraussetzungen erfüllte, um längerfristig nützlich und stabil zu sein. Die europäische Marktintegration hat sich zu einem Erfolgsmodell entwickelt, das auch anfängliche Skeptiker zu überzeugen vermochte.

So weit das Widerlager für unsere These, nun sie selbst.

Maastricht und die Folgen des Übermuts

Was geschah in Maastricht? Seit Beginn der europäischen Integration sprach man von der «politischen Finalität» und einer «immer engeren Union der Völker Europas». Wohlweislich hatte man diese Ziele nie genauer definiert, denn so hatten alle die Möglichkeit, ihre Phantasien an einen fernen Himmel zu projizieren. Nach dem Erfolg des Binnenmarktprogramms und dem Zerfall der Sowjetunion hiess nun aber 1992 in Maastricht die Parole: «jetzt oder nie». Nun kamen alle Wünsche aufs Tapet – von der Währungs- bis zur Wirtschaftsunion, von der gemeinsamen Aussen- bis zur Verteidigungspolitik, von Europol bis zur Unionsbürgerschaft. Während für die Währungsunion schon seit langem Blaupausen bestanden, blieb die «politische Union» umstritten und konturlos.

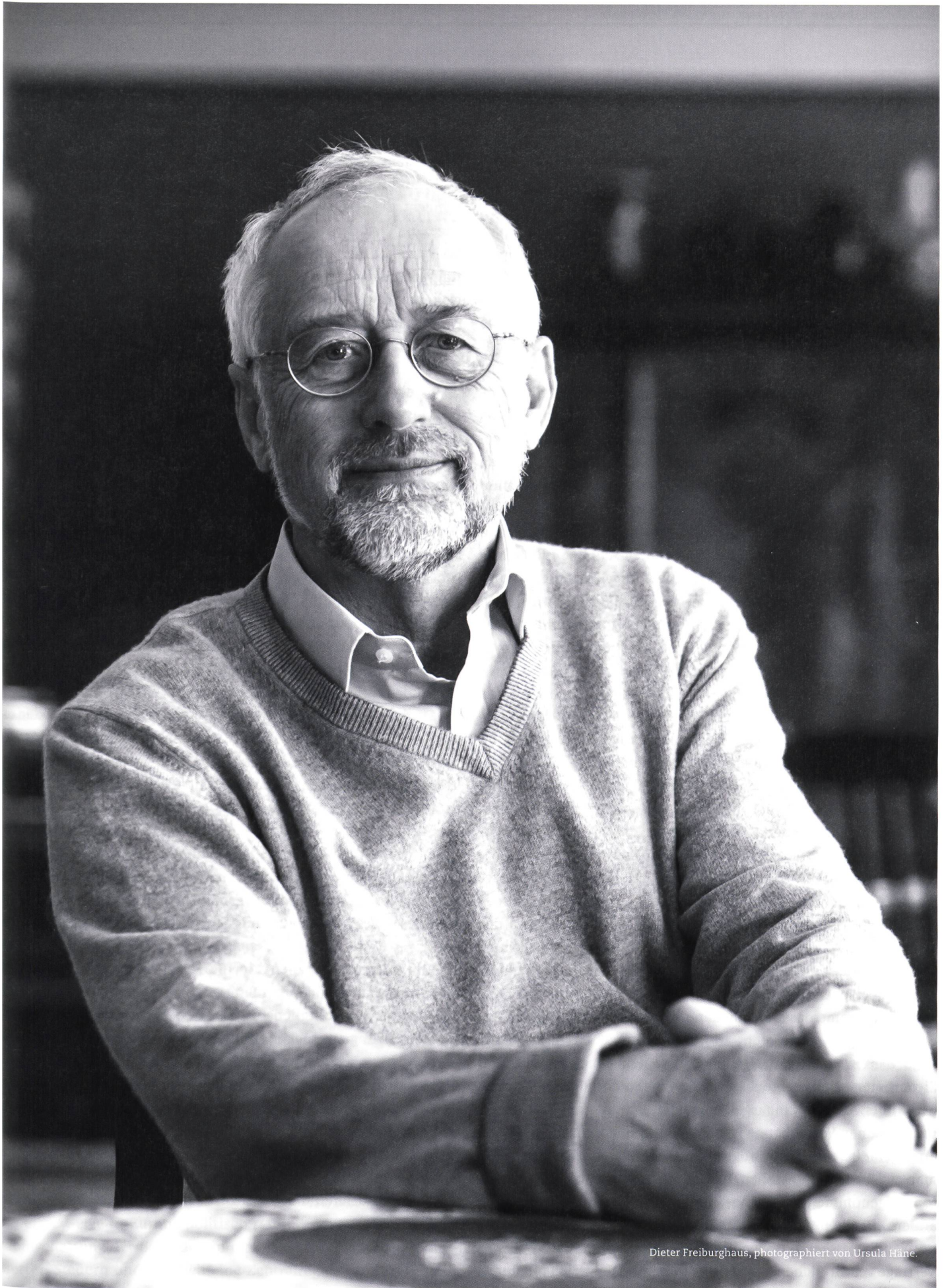
Im Vertrag von Maastricht nun taufte man erst einmal die «Gemeinschaft» in «Union» um und stülpte über die bestehenden Ver-

träge einen neuen. Der alte EG-Vertrag blieb bestehen, wurde aber vielfach modifiziert und um einige Politiken ergänzt. Man sprach nun von der «ersten Säule», in der wie bisher nach der supranationalen Methode nach Muster der EWG gearbeitet wurde. Die Regeln über die Währungsunion wurden ebenfalls in den Gemeinschaftsvertrag gepackt, inklusive der dafür notwendigen Institutionen. Der neue Unionsvertrag dagegen enthielt Bestimmungen über eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik sowie über eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Diese heiklen Bereiche wollten die Architekten von Maastricht nicht den Gemeinschaftsorganen überlassen, sondern bauten dafür zwei «intergouvernementale Säulen», in denen der Ministerrat und der Europäische Rat die Hauptrollen spielen. Damit vervielfachten sich die Entscheidungsverfahren. Zu einer umfassenden Neuordnung der Grundlagen der Union kam es also in Maastricht nicht, das Vertragswerk glich einem übervollen, schlecht gepackten Koffer, der nur mit Mühe geschlossen werden konnte.

Durchwursteln, reparieren und aussitzen

Natürlich war niemand mit diesem Konglomerat von Verträgen, Protokollen, Säulen und Ausnahmeregelungen glücklich. Die Dänen lehnten in einer Volksabstimmung das Vertragswerk ab, stimmten dann aber, nach minimalen Zugeständnissen und heftiger Seelenmassage, doch noch zu. Ausserdem machten Dänemark und Grossbritannien bei der Währungsunion nicht mit. Um die Mängel des Maastricht-Vertragswerks zu beheben, stolperte man im nächsten Jahrzehnt von einer Revision zur nächsten. Der Vertrag von Amsterdam trat 1999 in Kraft. Ziel dieser Revision war es, die Union für die Osterweiterung fit zu machen, das heisst die Entscheidungsmechanismen zu straffen und die Stimmengewichte neu zu verteilen. Dies gelang im Vertrag von Amsterdam nicht, weshalb schon für das Jahr 2000 eine neue Regierungskonferenz einberufen wurde. Sie führte zum Vertrag von Nizza, der 2003 in Kraft trat. Diesmal legten sich die Iren quer und mussten eines Besseren belehrt werden. Da die institutionellen Hausaufgaben noch immer unerledigt blieben und die Osterweiterung vor der Türe stand, fügte man dem Vertrag eine «Erklärung über die Zukunft der Union» bei, die ein Programm künftiger notwendiger institutioneller Veränderungen enthielt.

Einen ernsthaften Versuch, Remedur zu schaffen, unternahm man 2002 mit dem sogenannten Verfassungskonvent. Dies war eine grosse Versammlung, die den Auftrag hatte, ein neues Grundgesetz auszuarbeiten. Ihr Resultat war der «Vertrag über eine Verfassung für Europa», also ein Hybrid: materiell war es eine neue Verfassung – die allerdings stark den bisherigen Verträgen glich –, formell war es aber weiterhin ein völkerrechtlicher Vertrag, der von allen Staaten ratifiziert werden musste. Diesmal sagten die Franzosen und die Niederländer Nein. Da es sich um zwei Gründungsmitglieder der Gemeinschaft handelte, wurde vom Versuch abgesehen, sie zu überzeugen. Die «Verfassung» wurde versenkt. Aus diesem Fiasko ging der Vertrag von Lissabon hervor, mit dem man einige wichtige Bestimmungen des Verfassungsvertrags im



Dieter Freiburghaus, fotografiert von Ursula Häne.

herkömmlichen Revisionsverfahren in die bisherigen Verträge integriert hat. Wiederum sagten die Iren Nein, wiederum machte die EU einige Zugeständnisse, wiederum sagten sie letztlich Ja. Die Regierungen in Frankreich und den Niederlanden verzichteten vorsichtigerweise auf Referenden.

Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft – genauer gesagt, die beiden Verträge: ein «Vertrag über die Europäische Union» und ein «Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union». Dazu kommt noch eine Charta der Grundrechte. Zusammengefasst etwa 500 Seiten Text.

So weit also die etwas verwirrende Geschichte seit 1992. Was genau ist schiefgelaufen? Man kann diese Frage von verschiedenen Seiten her angehen. Einmal beruht die EU bis heute auf völkerrechtlichen Verträgen, die der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedürfen – nach deren eigenen Regeln. Oft genehmigt das Parlament, in einigen Ländern ist eine Volksabstimmung erforderlich, und gelegentlich steht es den Regierungen frei, das Volk zu konsultieren. Um die Zustimmung aller Staaten zu erlangen, müssen in den Vertragsverhandlungen weitreichende Kompromisse gemacht und Ausnahmen zugelassen werden. Das System wird dadurch immer komplizierter und uneinheitlicher, die Entscheidungsverfahren werden undurchsichtiger, die Vertragstexte umfangreicher und unverständlicher. Nur Spezialisten ist es noch möglich, sich zurechtzufinden. Das ist nicht gut, denn «eine immer engere Union der Völker» bräuchte Klarheit, Einheitlichkeit und Gleichstellung der Mitgliedstaaten.

In der Sackgasse der immer fortschreitenden Integration

1992 wollte man in Maastricht aus den erwähnten Gründen über eine Wirtschaftsunion hinausgehen und sich stärker der politischen Integration zuwenden. Notwendigerweise gerieten die Institutionen der EU hier auf das Feld der schwergewichtigen, souveränitätsbezogenen Staatsaufgaben, die wir oben erwähnt haben. Die EU betrat «die Innenhöfe der Souveränität». Um die Staaten zu schonen, hat man auf die supranationale Gemeinschaftsmethode verzichtet und ist stattdessen wieder zu intergouvernementalen Verfahren zurückgekehrt. Doch diese sind wegen der Einstimmigkeit meist nicht in der Lage, eine wirksame Politik zu betreiben. Ausserdem verzichtet man auf die Legitimationsquelle des Europäischen Parlaments.

Dazu kommt, dass verschiedene Staaten Ausnahmen und Opt-outs verlangten, also Recht auf «Nichtmitmachen». Das führte dazu, dass zwar vollmundig von einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik gesprochen wurde, eine solche jedoch bis heute nicht über Ansätze hinausgekommen ist. Von der angekündigten gemeinsamen Verteidigung ist auch nichts zu hören. Nicht einmal eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik vermochte man auf die Beine zu stellen. In die Währungsunion wurden Staaten aufgenommen, die keinesfalls hineingehören, dafür machen andere, die die Bedingungen erfüllen, nicht mit. Die nun offenbar notwendige Fiskalunion wollen einige Staaten gar ausserhalb der Verträge verwirklichen – weil das Vereinigte Königreich nicht mit-

macht. Das ist alles sehr verwirrend und nicht dazu angetan, das Vertrauen der Bürger in diesen Pseudostaat zu stärken, geschweige denn eine unionsweite Solidarität zu schaffen. Ohne ein solches Fundament gibt es aber keinen «Demos», kein die Union tragendes Volk, und damit auch keine eigentliche Demokratie. Kurz und schlecht, die gegenwärtigen Institutionen der EU sind nicht in der Lage, die ihr übertragenen Aufgaben in effizienter und legitimer Weise zu erfüllen. Gleichzeitig ist das System der fehlenden Vertragsgrundlage wegen nicht mehr in der Lage, sich institutionell weiterzuentwickeln.

Die Integration ist an einem Punkt angelangt, an dem sich grundsätzliche Fragen stellen: Staatenbund oder Bundesstaat? Verträge oder Verfassung? Supranational oder intergouvernemental? Gleiche Rechte und Pflichten für alle oder variable Geometrie? Fiskalische Eigenverantwortung der Staaten oder Solidarhaftung? Gemeinsame Aussenpolitik oder 27 Sonderzüge? Bisher hat man solche Fragen immer offengelassen, Mittelwege und Kompromisse gesucht, auf eine alles lösende Verfassungsgebung gewartet. Damit aber hat man die Legitimationsgrundlagen zunehmend untergraben, anstelle einer «immer engeren Union» ist ein Flickenteppich entstanden, der an das Heilige Römische Reich deutscher Nation erinnert.

Es gibt kein Quentchen Souveränität

Der eigentliche Konstruktionsfehler besteht darin, dass man in Europa annimmt, Souveränität wäre beliebig teil- und wieder zusammensetzbar, ein Quentchen in Berlin, ein Quentchen in Brüssel. Doch dem ist nicht so, ein Staat ist entweder souverän oder er ist es nicht. Darauf beruht die internationale Ordnung. Diese Staaten können freiwillig völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen, diese aber müssen grundsätzlich kündbar sein. Wenn sie ihre Souveränität partiell und auf Dauer an eine supranationale Autorität abgeben, dann sind sie streng genommen gar nicht mehr in der Lage, für die Verträge geradzustehen, auf denen diese Autorität beruht! Mit Entmündigten macht man keine Geschäfte. Wenn sich Staaten immer enger zusammenschliessen wollen, dann gelangen sie eines Tages an einen Ort mit dem Hinweisschild «Hic Rhodus, hic salta».

Die Eidgenossen haben ihren Bund souveräner Staaten 1848 in einen souveränen föderalen Bundesstaat umgewandelt. Offenbar sind die meisten Mitgliedstaaten der Union nicht bereit, einen solchen Sprung zu machen. Und wohl nur weit schwerere Krisen und Bedrohungen als die heutigen könnten daran etwas ändern. Eine zweite Möglichkeit wäre der «Rückbau» auf die Gemeinschaft und den Binnenmarkt. Doch die heutige Generation von Politikern ist noch derart von der Ideologie einer immer fortschreitenden Integration erfüllt, dass sie dazu nicht Hand bieten wird. Das wahrscheinlichste Szenarium ist deswegen weitermachen, durchwursteln, reparieren und aussitzen. Man kann auch lange in die Irre laufen! ◀