

Vom Zweckverband zu den Vereinigten Staaten von Europa

Aufruf zu einer demokratischen Neugründung

von Folke große Deters und Sebastian Hartmann

In keiner Gründungserzählung der Europäischen Union fehlt berechtigterweise der Verweis auf die unermesslichen Schrecken des Zweiten Weltkriegs nach jenen des Ersten Weltkriegs. Die Forderung „Nie wieder Krieg“ leitete europäische Politiker gleich welcher Nationalität bei der Schaffung eines Systems der europäischen Kooperation. Doch reicht (allein) diese Vision als Fundament der europäischen Integration auch noch im Jahr 2011?

Interessanterweise erweist sich diese Erzählung nur als Schrumpfversion der viel weiter gehenden Visionen in der Gründungsphase. Inspiriert von der Züricher Rede Churchills¹ forderten die europäischen Föderalisten selbstbewusst die „Vereinigten Staaten von Europa“ – genau wie die SPD bereits 1925 in ihrem Heidelberger Programm.²

Früher und vorläufiger Schlusspunkt der Bewegung hin zu den Vereinigten Staaten von Europa war dann aber schon der 5. Mai 1949 mit der Unterzeichnung des Gründungsvertrags des Europarates, der nicht zuletzt auf Betreiben Churchills von der ursprünglichen Idee kaum etwas übrig ließ.³

Auch der Entwurf des Vertrages für eine europäische Verteidigungsgemeinschaft sah – nach dem eigentlichen Scheitern dieser kühnen Vision – noch Strukturen vor, die so sehr nach „Staat“ aussahen, dass die französische Nationalversammlung aus Sorge um

die nationale Souveränität 1952 ihre Zustimmung verweigerte.

Der französische Außenminister Robert Schuman hatte bereits am 09.05.1950 seine eigenen Schlüsse aus den Debatten gezogen: „Europa lässt sich nicht in einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung.“⁴ erklärte er in seiner als Schuman-Erklärung bekannt gewordenen Rede. Sein Plan: Wirtschaftliche Integration sollte der Hebel sein, um politische Integration zu erreichen.

Zweckverband statt „Europastaat“

Die Schuman-Rede ist als Grundstein der Europäischen Integration zu sehen, aber ebenso enthält seine Erklärung die eindeutige Absage an die schlagartige Übertragung sämtlicher oder weit überwiegender Teile staatlicher Souveränität auf ein neues Subjekt des Völkerrechts, den „Europastaat“.

Statt eines (demokratischen) Staats gründete die Staatenlenker um Schumann einen „Zweckverband funktioneller Integration“⁵, wie der seinerzeit führende deutsche Europarechtler Hans Peter Ipsen die europäische Gemeinschaft in den 1970er Jahren kennzeichnete. Der Begriff des „Zweckverbandes“ stammt aus dem Kommunalrecht. Verschiedene Städte schließen sich zusammen, um gemeinsam ein eng begrenztes Problem – etwa die Versorgung mit Wasser oder Verkehrsdienstleistungen – zu lösen.

1 <http://www.europa-reden.de/veranstaltungen/SS05/schwarz/churchill.pdf>, 9.12.2011

2 <http://library.fes.de/prodok/fa82-01783.pdf>, 9.12.2011

3 vgl. Ulrich Haltern: Europarecht. Dogmatik im Kontext, Tübingen 2007, S. 31

4 http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_de.htm, 8.12.2011

5 Hans Peter Ipsen: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 196 ff.

Der europäische Zweckverband wies aber schon von seiner Grundanlage über die Lösung rein technischer Probleme hinaus. Erstens – wie gesehen – als Mittel zum Zweck der Erreichung einer politischen Union. Zweitens wurde die Beseitigung von Handelshemmnissen auch zum „Zweck an sich“. Demokratische Verluste sind durch beides vorprogrammiert. Sowohl der redliche Schuman als auch die Freunde ungebremsten Wettbewerbes sahen und billigten die Möglichkeit, die widerspenstigen Parlamente über den Hebel einer funktionellen europäischen Integration auf den richtigen Weg zu bringen.

Wir glauben, dass wir uns in der aktuellen systemischen und legitimatorischen Krise der Europäischen Union an einer Weggabelung befinden, an der eine Entscheidung getroffen werden muss. Halten wir diesen Weg der funktionellen Integration für weiterhin gangbar oder haben wir die im Jahr 1950 durchaus plausible Idee Schumans überstrapaziert? Brauchen wir jetzt vielleicht einen qualitativen Sprung hin zu einem staatsanalog funktionierenden Gebilde, den Vereinigten Staaten von Europa? Gleichsam als Mittel gegen die Europa-Verdrossenheit seiner Bürger und zugleich als notwendigen Schritt zu Ermöglichung der Lösung immer drängender Probleme? Wir wollen diese Frage aus demokratietheoretischer Sicht beantworten. Dazu ist es notwendig, zunächst eine Bilanz der Demokratie-Verluste zu ziehen, welche die funktionelle Integration mit sich bringt.

Bekannte Bestandsaufnahme: Demokratische Verluste

Der Klassiker bei der Diskussion des oft diskutierten „Demokratiedefizits“ sind die demokratischen Mängel im Institutionen-Gefüge. Auch nach Lissabon bleibt ein eindeutiges Übergewicht technokratischer Exekutiv-Organen gegenüber dem Europaparlament unübersehbar: Nach wie vor liegt das Initiativrecht in der EU-Rechtsetzung alleine bei der EU-Kommission. Demgegenüber ist die parlamentarische

Kontrolle der Kommission eher schwach ausgeprägt; das Parlament hat bei der Benennung faktisch nur ein Veto-Recht und kann diese nur mit einer schwer erreichbaren Zwei-Drittel-Mehrheit zum Rücktritt zwingen. Das exekutive Übergewicht ergibt sich zudem daraus, dass der Rat der Europäischen Union Hauptgesetzgeber der Europäischen Union ist. Dieser setzt sich je nach Fachgebiet aus den zuständigen Ressortchefs der mitgliedstaatlichen Regierungen zusammen. Allerdings ist einschränkend anzumerken, dass seit dem Vertrag von Lissabon das „Mitentscheidungsverfahren“ zur Regel geworden ist und das Parlament somit in den meisten Sachfragen immerhin gleichberechtigt ist.

Zur fehlenden Demokratie im institutionellen Gefüge wäre noch mehr zu sagen und es ist zu Recht viel dazu geschrieben worden. Es wäre aber falsch, den Blick hierauf zu verengen. Mindestens genau so schwerwiegend sind die demokratischen Verluste, die sich im Zusammenhang mit den Demokratien in den Mitgliedstaaten ergeben. Hierzu die folgende Vorüberlegung: Wenn Demokratie bedeutet, dass Menschen gemeinsam entscheiden, wie sie leben wollen,⁶ dann lässt sich die demokratische Qualität nicht nur an der Zusammensetzung und Kompetenzverteilung der Institutionen festmachen, sondern es ist auch zu fragen, inwiefern diese überhaupt noch handlungsfähig sind.

Für Europa ist zu konstatieren, dass die wirtschaftliche Integration mittels seiner vier Grundfreiheiten (Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) ein alles überwältigendes Imperativ ist, der die Freiheit des Volkswillens, also die Entscheidungskompetenz nationaler Parlamente und Regierungen, direkt und indirekt massiv einschränkt.

Ein Beispiel für eine direkte Einschränkung aus jüngster Zeit stammt aus einer Entschei-

⁶ vgl. hierzu auch Andreas Fisahn: Die Demokratie entfesseln, nicht die Märkte, Köln 2010, S. 39 ff.

derung des Europäischen Gerichtshofs zur Niederlassungsfreiheit: In Finnland hatte das Fährunternehmen „Viking“ beschlossen, seine Schiffe unter estnischer Flagge fahren zu lassen, um sich der Bindung finnischer Tarifverträge zu entziehen. Der EuGH erklärte den Streik einer finnischen Gewerkschaft, der sich gegen diese Praxis richtete, für europarechtswidrig. Zwar sei das Streikrecht auch europarechtlich anerkannt, seine Ausübung sei aber einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen, wenn dadurch der Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit berührt sei.⁷ Im Klartext heißt das: Wirtschaftliche Grundfreiheiten gehen sozialen Rechten vor.

Aus Strukturen folgen Sachzwänge

Es reicht jedoch nicht aus, den Verlust an Demokratie alleine an der Kompetenz-Ordnung und direkten Einwirkungsmöglichkeiten fest zu machen. Die Öffnung aller Grenzen und der damit verbundene verstärkte Wettbewerb erzeugen Sachzwänge, denen sich nationale Parlamente und Regierungen oftmals auch dann nicht entziehen können, wenn es keine direkten Einwirkungen der europäischen Ebene gibt. Seit Jahren ist zu beobachten, dass Löhne, Sozialstandards und Steuersätze unter Druck geraten, um die so genannte „Wettbewerbsfähigkeit“ – vor allem im Binnenmarkt des europäischen Wirtschaftsraums – zu erhalten.

Für Deutschland muss die Betrachtung allerdings differenzierter ausfallen. Deutschland hat sich – gleich unter welcher Regierung – als wettbewerbsfähigste Volkswirtschaft im Euro-Raum (abzulesen am Leistungsbilanzüberschuss) bei nüchterner Betrachtung nicht Systemzwängen gebeugt, sondern sich mit Lohn- und Steuerdumping gleichsam an die Spitze der marktliberalen Bewegung gestellt.⁸ Es mag sein, dass sich dies subjektiv aus der

Perspektive vieler handelnder Personen anders darstellt. Viele Sozialdemokraten haben sich dieser Politik nur gebeugt, weil sie diese nicht zuletzt wegen des verstärkten Wettbewerbs in Europa schlicht für unvermeidlich hielten.

Die Entwicklung, dass Systemzwänge statt demokratische Institutionen regieren, kulminiert in der momentanen Eurokrise. Wir sehen jetzt, dass eine Währungsunion auch einen gewissen Gleichlauf bei der Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit erfordert. Denn das Wechselkurs-Ventil, das früher für einen gewissen Ausgleich gesorgt hat, steht in einer Währungsunion nicht mehr zur Verfügung. Nachdem die Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen der verschiedenen Staaten lange nicht beachtet wurden, steht der Euro-Raum nun vor dem Kollaps. Die Folge aus demokratischer Sicht ist, dass die Staaten in Ermangelung geeigneter Kompetenzgrundlagen in den Verträgen auf intergouvernementale Arrangements ausweichen. Haben wir oben schon das exekutive Übergewicht innerhalb der EU kritisiert, so ist dies bei den in immer kürzerer Folge stattfindenden „Krisengipfeln“ total. Etwas überspitzt formuliert: Merkozy bilden ein Direktorium, welche die südlichen Staaten und ihre Völker wie Protektorate behandeln. Entsprechend groß war die Empörung wirtschaftlicher wie politischer Eliten, als der griechische Ministerpräsident Papandreu für alle überraschend auf die Idee kam, „das Volk“ selber über seine eigenen Belange entscheiden zu lassen.

„Mehr Europa“ reicht nicht mehr

Fassen wir unsere Beobachtungen zusammen: Die EU krankt an einem zweifachen Demokratiedefizit. Zuerst sind die Entscheidungsprozesse der europäischen Institutionen nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Zum Zweiten hat die funktionelle Integration (Ziel: gemeinsamer Markt) durch direkte Einwirkung und durch das Entstehen von Systemzwängen zu erheblichen demokratischen Verlusten geführt.

⁷ EuGH, Rs. C-438/05 - Viking

⁸ vgl. mit zahlreichen empirischen Belegen Heiner Flassbeck, Friederike Spiecker: Das Ende der Massenarbeitslosigkeit. Mit richtiger Wirtschaftspolitik die Zukunft gewinnen, Frankfurt am Main 2007

Was sind nun die Folgerungen aus diesen Defiziten? Aus demokratietheoretischer Sicht reicht es eben nicht aus, einfach nur „mehr Europa“ zu fordern. Es muss vielmehr ein Weg beschritten werden, der schon im Heidelberger Programm vorgezeichnet war: der Weg zu den „Vereinigten Staaten von Europa“. Dabei genügt es aber nicht, bei diesem Schlagwort stehen zu bleiben.

Die Tatsache, dass selbst Bundeskanzlerin Merkel (CDU) diesen Begriff benutzte, ohne offenbar einen Widerspruch zum deutsch/französischen Gleichschritt eines immer stärker nationalstaatlichen Denkens vor allem konservativer Kreise zu sehen, zeigt die Notwendigkeit einer Präzisierung dieses Anliegens. Wir wollen hier nicht mit dem in der deutschen Debatte teilweise mystisch aufgeladenen Staatsbegriff operieren,⁹ sondern den qualitativen Unterschied nüchterner aus dem Ziel der demokratischen Selbstbestimmung ableiten.

Keiner weiteren Erörterung bedarf die Forderung, das demokratische Defizit innerhalb der europäischen Institutionen zu beheben.

Schwieriger wird jedoch die Diskussion, wie den Demokratie-Verlusten im Zusammenspiel mit den mitgliedstaatlichen Demokratien abgeholfen werden kann. Die herkömmliche Antwort – auch in der Sozialdemokratie verbreitet – sieht in etwa so aus: In Europa dominiere bisher der Markt. Zum Ausgleich müssten der EU jetzt auch Kompetenzen zuwachsen, Steuerharmonisierung und gemeinsame Sozialstandards durchzusetzen und die Kassenführung der Mitgliedstaaten zu kontrollieren.

Ein Feilschen um eine behutsame Ausweitung von Kompetenzen hier und da bleibt aber gedanklich im Konzept der funktionellen Integration verhaftet. Sie würde im Ergebnis

zu einer noch stärkeren Aufteilung der Hoheitsgewalt führen und damit wie oben veranschaulicht die Kapazität zur Verwirklichung von demokratischer Selbstbestimmung herabsetzen. Daraus folgt, dass demokratische Selbstbestimmung eben auch voraussetzt, dass es eine Ebene gibt, welche prinzipiell eine Gesamtzuständigkeit und Gesamtverantwortung für das Gemeinwohl trifft. Diese Ebene ist nach herkömmlicher Begrifflichkeit der Staat. Denn nur wenn etwa der demokratisch legitimierte Gesetzgeber prinzipiell auf alle Sachmaterien zugreifen kann, ist er in der Lage, zwischen verschiedenen Interessen und Belangen abzuwägen und daraus das Allgemeinwohl abzuleiten.¹⁰ Statt eines institutionell abgesicherten Vorrangs wirtschaftlicher vor sozialen Belangen (wie bisher) würde nun (wieder) demokratisch entschieden werden können, wie die einzelnen Belange gewichtet werden sollen. Nur so besteht für die Bürgerin und den Bürger auch ein klar sichtbarer Verantwortungszusammenhang, das Versteckspiel mit Schuldzuweisungen zwischen den verschiedenen Ebenen und der achselzuckende Verweis auf Sachzwänge könnte in diesem Ausmaß nicht mehr stattfinden.

Dies bedeutet nun nicht, dass es nicht verschiedene Ebenen mit unterschiedlichen Entscheidungskompetenzen geben darf. Entscheidend ist aber, dass die Ebene mit der Gesamtzuständigkeit einen Großteil der Regelungs-Kompetenzen in sich vereint. Zudem muss diese Ebene auch über die „Kompetenz-Kompetenz“ verfügen, das heißt über die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen entscheiden können. Nur so ist sicher gestellt, dass sie Systemzwängen auch durch Änderung der Systeme und nicht nur durch Kapitulation begegnen kann, um das demokratisch definierte Gemeinwohl zur Geltung zu bringen.

⁹ Kritisch zu Verwendung des Staatsbegriffs im juristischen Diskurs Christoph Möllers: Staat als Argument, Tübingen 2011

¹⁰ vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde: Welchen Weg geht Europa, in: ders.: Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Frankfurt am Main 2000.

Eine demokratische Neugründung wagen

These dieses Textes ist, dass es nun langsam zum Schwur kommen muss. Die Völker Europas müssen demokratisch entscheiden, ob sie ein neues Legitimationssubjekt, ein europäisches Volk, gründen wollen oder eben nicht. Dabei muss deutlich werden, dass es sich um eine Entscheidung von enormem Gewicht handelt, der gewohnte Rekurs auf die kriegerische Vergangenheit Europas wird nicht ausreichen.

Denn natürlich macht es im Ergebnis einen entscheidenden Unterschied, welche Gemeinschaft maßgeblicher Bezugspunkt für die Ermittlung des Gemeinwohls ist. Denn hiervon hängt im Kern ab, wessen Interessen und Belange bei einer Entscheidung in erster Linie maßgeblich sind und auch, wem gegenüber man im ungünstigen Fall auch einmal zurück stecken muss. Das wird schon in der Kommunalpolitik plastisch, wenn etwa der Umbau einer Schienenfahrzeughaltestelle oder Ansiedlung eines emittierenden Recyclingbetriebes zwar dem „Allgemeinwohl“ eines bestimmten Viertels widerspricht, aus gesamtstädtischer Sicht aber in der Abwägung positiv bewertet wird. Daraus folgt zwangsläufig, dass es innerhalb der maßgeblichen Einheit ein Zusammengehörigkeitsgefühl und eine Bereitschaft zu einem Mindestmaß an Solidarität geben muss.¹¹

Die Forderung nach den Vereinigten Staaten von Europa ist ohne Zweifel radikal. Allerdings jagt momentan von Krisengipfel zu Krisengipfel eine radikale Entscheidung die nächste; und auch die sich abzeichnende – demokratisch¹² und makroökonomisch¹³ völlig

verfehlte - „Fiskalunion“ hätte vor einem Jahr noch niemand zu prognostizieren gewagt.

Zuzugeben ist, dass auf absehbare Zeit nicht alle 27 Staaten der EU diesen Schritt gehen können und wollen. Zuzugeben ist auch, dass auch in Zukunft bestimmte Kernbereiche nationaler Identität dem Zugriff der europäischen Ebene entzogen werden dürfen, ohne dass der qualitative Sprung gefährdet wäre. Aber dies müssten eng begrenzte Ausnahmen sein. Wir glauben, dass die Gemeinsamkeit ausreicht, eine demokratische Neugründung jetzt zu wagen. Die jahrelange Debatte, ob es ein europäisches Volk gibt, muss entschieden werden von all den Menschen, die dafür in Frage kommen, künftig Teil eines solchen europäischen Volkes zu sein:

Hieß es nicht zutreffend im (vorerst gescheiterten) Vertrag über eine Verfassung Europas, „dass die Völker Europas, stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Gegensätze zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten“.¹⁴ Eine willkommene Gelegenheit, diese Überzeugung aufzunehmen. ■

☞ Folke große Deters ist Vorsitzender der SPD Rheinbach und promoviert zur Demokratietheorie am rechtsphilosophischen Seminar der Universität Bonn.

☞ Sebastian Hartmann ist Vorsitzender der SPD Rhein-Sieg, Mitarbeiter eines Europaabgeordneten sowie Mitglied der europapolitischen Kommission des SPD-Parteivorstandes.

¹¹ So im Ergebnis auch Jürgen Habermas: Zur Verfassung Europas. Ein Essay, Berlin 2011

¹² vgl. zu demokratietheoretischen Kritik an Schuldenbremsen in der Verfassung Folke große Deters: Die Schuldenbremse als Demokratiebremse, in: spw 4/2011

¹³ vgl. dazu nur das gemeinsame Papier von SPD und Grünen: <http://www.sueddeutsche.de/politik/punkte-gegen-merkels-krisenstrategie-spd-und-gruene-attackieren-die-kanzlerin-1.129829>, 9.12.2011; vgl. auch Arne Heise: Eine Schuldenbremse für Europa, in: spw 5/2011

¹⁴ <http://www.bpb.de/files/4/ZoAEX.pdf>, 9.12.2011