

Seite: 20
 Ressort: Wirtschaft
 Ausgabe: Hauptausgabe

Gattung: Tageszeitung
 Auflage: 174.840 (gedruckt) 157.696 (verkauft)
 161.619 (verbreitet)
 Reichweite: 0,547 (in Mio.)

FORUM

Fundamentale Schwächen

Die Integrationspolitik in Europa muss politisch stärker legitimiert werden, damit ihre Akzeptanz in der Bevölkerung steigt. Von Wolfram F. Richter

Angela Merkel fand für die Europa-Initiative von Emmanuel Macron lobende Worte. Bei formalen Bekundungen von Zustimmung kann es indes nicht bleiben. Deutschland wird vielmehr zu den Vorschlägen im Detail Position beziehen müssen. Dafür sind Vorentscheidungen in den anstehenden Koalitionsentscheidungen zu treffen.

Wie schwierig eine angemessene Antwort aber ist, zeigt der kurze Blick auf drei Einzelschlüsse: (a) die Einrichtung eines eigenen Haushalts für die 19 Euro-Länder, (b) die Einführung einer EU-weiten Steuer auf Börsengeschäfte und (c) die Aufstellung einer militärischen Einheit für Auslandseinsätze. Diese Vorschläge haben eines gemein: Ein jeder ist geeignet, Europas Integration einen Schritt voranzubringen. Ebenso bietet ein jeder aber auch Angriffsfläche und damit Möglichkeit, Stimmung gegen Europa zu machen. Kein Vorschlag ist also unumstritten. So warnt die FDP, eine Geld-Pipeline aus Deutschland in andere Euro-Staaten wäre mit ihr nicht zu machen. Auch eine Steuer auf Börsengeschäfte stößt außerhalb Frankreichs auf große Skepsis. Und die Notwendigkeit militärischer Auslandseinsätze wird in Deutschland mit seiner belasteten Geschichte anders gesehen und an andere Voraussetzungen geknüpft als in Frankreich.

Die Beispiele zeigen, dass echte Integrations Schritte in Europa nicht mit ungeteilter Zustimmung rechnen können. Das sich einzugestehen ist ebenso wichtig wie die Bemühung um Integration. Solche Einsicht legt dann eines nahe: Der Fokus der Integrationspolitik muss verschoben werden. Die Frage sollte nicht länger sein, auf welchen Politikfeldern die Integration vorangetrieben werden kann, sondern vielmehr die, wie sich die weitere Integration politisch stärker legitimieren lässt.

Europas bisherige Integrationspolitik

lässt sich als intergouvernemental charakterisieren. Die Politik basiert auf Verträgen, die von den Regierungen geschlossen werden. Die Legitimation ist eine mittelbare. Sie leitet sich aus der demokratischen Wahl der beteiligten Regierungen her. Intergouvernementale Integrationspolitik leidet an zwei fundamentalen Strukturschwächen. Die eine ist, dass die Mehrheit eines kleinen Landes bei jedem Beschluss genauso viel zählt wie die Mehrheit eines großen Landes. Das empfinden die meisten Menschen als undemokratisch.

Die andere Schwäche ist, dass intergouvernemental beschlossene Maßnahmen Schritten in einer politischen Einbahnstraße gleichkommen. Jeden einzelnen Schritt voran kann jedes einzelne Land gehen oder auch verweigern. Beim Schritt zurück ist das anders. Da muss man dann immer die Zustimmung der Vertragspartner einholen. Die verhandlungsstrategischen Nachteile für ein Land, das zurückstrebt, führt der Brexit eindrucksvoll vor Augen. Ungeteilte Entscheidungsautonomie gibt es also nur im Voranschreiten und nicht im Zurück. Deswegen ist der intergouvernementale Politikansatz nur so weit tragfähig, wie erwartet werden kann, dass die Vereinbarungen in den beteiligten Ländern auch unter veränderten Rahmenbedingungen von wechselnden politischen Mehrheiten akzeptiert werden. Wird diese Bedingung nicht beachtet und lässt sich vertragswidriges Verhalten nicht spürbar sanktionieren, muss bei veränderten Rahmenbedingungen damit gerechnet werden, dass Verträge und Vereinbarungen nicht einfach länger eingehalten werden. Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten mindert diese Gefahr nicht.

Zur Ehrlichkeit gehört, sich einzugestehen, dass das Potenzial für intergouvernementale Integrationspolitik in Europa schon seit Langem ausgeschöpft ist. Das

zeigt sich an der unzulänglichen Bindungskraft verschiedener Verträge, die mal ersonnen wurden, um der europäischen Einigung Ausdruck zu verleihen. So wurde der von Deutschland initiierte Stabilitäts- und Wachstumspakt von Deutschland selbst missachtet, und zwar genau in dem Augenblick, in dem der Pakt für Deutschland unangenehme Konsequenzen gehabt hätte. Dagegen findet der nach der Finanzkrise nachgeschobene Fiskalpakt außerhalb Deutschlands so gut wie keine Beachtung.

In der Flüchtlingskrise hat wiederum Deutschland einseitig Verträge außer Kraft gesetzt. Die Gründe mögen in allen Fällen bedenkenswert sein. Als Ergebnis ist allerdings zu konstatieren, dass intergouvernemental geschlossene Verträge als Instrument der europäischen Integration nicht länger tragen. Sie leiden an einem massiven Durchsetzungsproblem.

Im Zentrum der Integrationsbemühungen muss von daher die Frage der stärkeren Legitimation aller weiterführenden Integrations Schritte stehen. Die Frage sollte nicht länger lauten, auf welche Maßnahmen sich verschiedene Regierungen in Brüsseler Marathonsitzungen einigen können. Sie muss vielmehr lauten, welche Maßnahmen bei einer Mehrheit der Bürger Zustimmung finden. Und sollten sich die Rahmenbedingungen ändern, muss es möglich bleiben, mit der Mehrheit der Bürger neue Beschlüsse herbeizuführen. Insbesondere aber muss jeder Bürger gleich viel zählen, und zwar egal, aus welchem Land er stammt. Kurzum, Europa braucht, wenn es die politische Integration vertiefen will, ein echtes Parlament, dessen Befugnisse von einer gleichermaßen legitimierten verfassungsgebenden Versammlung zuvor festgelegt wurden.

Macron scheint das Legitimationsproblem zu sehen. Jedenfalls hat er seine

Vorschläge um die Anregung ergänzt, die Hälfte der Abgeordneten im Europaparlament künftig über transnationale Listen wählen zu lassen. Offenbar soll so die demokratische Legitimation gestärkt werden. Unklar bleibt indessen, ob und wie weit die politische Mitsprache des Parlamentes ausgeweitet werden soll. Zu bezweifeln ist aber, dass ein Europaparlament, dessen Abgeordnete zur Hälfte grenzüberschreitend gewählt wurden, ein echtes Parlament und gar eine verfassungsgebende Versammlung

ersetzen kann.

Vor diesem Hintergrund sollte Deutschland die Frage der Legitimation der weiteren Integrationspolitik in den Mittelpunkt seiner Antwort stellen. Zwar ist eine Verfassungsinitiative schon einmal gescheitert. Der von einem Europäischen Konvent erarbeitete Vertrag über eine Verfassung in Europa fand 2004 nicht zuletzt in Frankreich bei einem Referendum keine notwendige Mehrheit. Über die Gründe kann man indessen streiten. Das Scheitern lässt sich

auch als Ablehnung der intergouvernemental gestalteten Integrationspolitik deuten. Jedenfalls sollte man diese Interpretationsmöglichkeit nicht leichtfertig übergehen. Bei der vertieften Integration Europas führt letztlich kein Weg an der Lösung der Legitimationsfrage vorbei.

Jeder Bürger muss gleich viel zählen, und zwar egal, aus welchem Land er stammt

Abbildung:

Wolfram F. Richter ist emeritierter Professor für Öffentliche Finanzen an der TU Dortmund und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Foto: oh

Wörter:

868

Urheberinformation:

DIZdigital: Alle Rechte vorbehalten – Süddeutsche Zeitung GmbH, München