

Europas wunderbares Chaos

Auch nach der Verabschiedung des Reformvertrags nimmt das Jammern über den Zustand der EU kein Ende: Zu Unrecht



RACHEL HERP
TAUSENDFREUND,
geb. 1978, ist
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin an der
Europa-Universität
Viadrina und
Redakteurin
der Global Edition
der IP.

Rachel Herp Tausendfreund | **Wird sich das „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union jemals beheben lassen? Wird die EU je ein mächtiger globaler Akteur werden, der mit einer Stimme spricht? Werden die außerordentlich mühsamen Abstimmungsprozeduren bald leichter? Vermutlich nicht. Aber das ist auch gut so, argumentiert die Autorin dieses Beitrags.**

Auf dem informellen Ratstreffen in Lissabon am 18./19. Oktober gelang es den Staats- und Regierungschefs der EU, den engen Zeitplan einzuhalten und sich auf den endgültigen Text des Reformvertrags zu einigen. Dieser war mit viel diplomatischem Finger-spitzengefühl (und wahrscheinlich auch viel Schweiß) im Juni als letzter – und hart errungener – Erfolg der EU-Ratspräsidentschaft von Angela Merkel festgeklopft worden.

Die dramatische Geburt des Reformvertrags allein trug dazu bei, Europa aus der Krise zu führen, in die es nach den negativen EU-Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 gestürzt war. Die Medien delektierten sich besonders an den Marathon-Ringkämpfen mit Polens

beharrlichen Kaczyński-Brüdern. Die diplomatischen Verdienste einiger polnischer Forderungen mögen fragwürdig sein, aber unzweifelhaft führten der Streit um die „Quadratwurzel“ bei den Stimmrechten und der Hinweis auf die Folgen der Nazi-Massenmorde auf Polens heutige Bevölkerungsdichte dazu, das scheinbar dröge Thema der doppelten Mehrheitsabstimmung plötzlich für viele Menschen interessant zu machen. Der Reformvertrag ist also, wie der spanische Ministerpräsident José Zapatero sagte, „viel mehr als ein Vertrag. Dies ist ein Projekt mit Gründungscharakter“,¹ weil es die meisten Elemente der wichtigen Struktur-reformen des gescheiterten Verfassungsvertrags enthält. Was diesem neuen Vertrag, angefangen mit seiner

¹ In einer Rede vor dem Parlament in Madrid am 27.6.2007, vgl. <http://www.la-moncloa.es/recursos/la-moncloa/paginaImprimir.html>.

Überschrift, im Vergleich zu seinem Vorgänger am meisten fehlt, ist sein symbolisches, emotionales Gewicht. Es gibt keine Erwähnung einer Hymne und keine stolzen Erklärungen über eine lesbare „Verfassung“, hinter der sich die Europäer mit ihrer blauen Fahne vereinigen und Beethovens Neunte summen könnten. Wie die *EU-Nachrichten* beklagten: „Die großen Visionen sind weg.“²

Europa hat es wieder nicht geschafft, den ganzen Weg zu gehen. Aber vielleicht ist der neue Vertrag ein deutlicherer Schritt als wir denken. Vielleicht ist er mehr als eine Verlegenheitslösung, während man in Wirklichkeit darauf wartet, dass eine „immer enger zusammenwachsende Union“ für die Einheit inklusive Hymne bereit ist, damit Europa endlich den ihm gebührenden Platz unter den Führungsmächten des Weltgeschehens einnehmen kann. Vielleicht sollten wir darüber froh sein, dass diese „großen Visionen“ weg sind. Der neue Vertrag ist tatsächlich ein klarer Schritt voran, und zwar auf dem Weg, den Europa bisher verfolgte und den es auch weiterhin verfolgen sollte: weder euro- noch postnational, keine Vereinigten Staaten von Europa, sondern stattdessen eine tatsächliche Avantgarde in Form eines „immer besser funktionierenden“ supranationalen Forums – so wenig emotional und reizvoll das auch klingen mag.

Die Vorgeschichte des misslungenen Verfassungsvertrags war die einer stetig zunehmenden politischen Einheit, die Entstehung einer europäischen Identität und eines europäischen Gemeinwesens. Zu dieser Vorgeschichte zählt auch der *Acquis historique*, wie Marek A. Cichocki ihn in der *IP* schilderte.³ Diese Vorstellung einer immer engeren und stärkeren

Die Vorstellung einer immer engeren Union ist das in Deutschland favorisierte Konzept für Europa.

Die Vorstellung einer immer engeren Union ist das in Deutschland favorisierte Konzept für Europa. Über die Gestaltung existieren allerdings unterschiedliche Vorstellungen. Es mangelt weder an Auseinandersetzungen zu grundsätzlichen Fragen noch an Meinungsverschiedenheiten über einzelne Feinheiten. Soll die EU tatsächlich ein föderaler Staat werden oder ein eher undefiniertes Gebilde, das vielfältiger ist als bekannte Föderationen? Soll es eine europäische Armee geben? Oder sollte man die nationalen Armeen behalten – und wenn ja, in welchem Umfang? Wie viel Anpassung ist nötig bei Themen wie Steuern, Ausbildung und Lebensmittelstandards?

Innerhalb der allgemein proeuropäischen Position kann man ein Spektrum vom „Euronationalismus“⁴ bis zum „Postnationalismus“⁵ verzeichnen.

² *EU-Nachrichten*, Nr. 36, 25.10.2007.

³ Marek A. Cichocki erklärt diesen Begriff von Fabrice Larat in seinem Beitrag „Neue Länder, alten Mythen“, *Internationale Politik*, Oktober 2007, S. 65.

⁴ Der Begriff „Euronationalismus“ wird definiert als „an attempt to replicate nationalist methods of building political identity at the European level“. Er wird verwendet von Timothy Garton Ash in seinem Artikel: *Europe's True Stories*, *Prospect Magazine*, Februar 2007, S. 2.

⁵ Die Debatte in der *IP* zwischen Egon Bahr und Jürgen Trittin zeigt die entgegengesetzten Enden des Spektrums. Der Artikel von T.G. Ash wird sowohl von Bahr (*IP*, 4/2007) als auch von Trittin in seiner Replik auf Bahr erwähnt (*IP*, 6/2007). Letzterer wirft Bahr vor, dass dieser „in die Falle des Euronationalismus [tappt]“, S. 127. Trittin plädiert stattdessen für ein „postnationales“ Denken über Europa.

Soll die EU „die Kraft der Nationalstaaten“ entwickeln?

Die Vertreter der euronationalen Seite, von mir lieber Eurozentristen genannt, möchten, dass die EU „die Kraft der Nationalstaaten“⁶ entwickelt und – ganz nach dem Modell eines Nationalstaats – zu einem kohärenten, mächtigen Akteur in der Weltpolitik wird. Eurozentristen befürworten eine tiefere – statt breitere – Union; sie beklagen oft den Einfluss Großbritanniens und den „überdehnten“ Zustand der heutigen EU. Häufig kommt noch der Wunsch nach einer starken europäischen Identität hinzu (die oft den USA gegenübergestellt wird). Die Anhänger einer „Euronation“ wollen ein europäisches Bewusstsein, sie wollen eine EU, für die ihre patriotischen Bürger auch kämpfen würden.⁷

Postnationalisten nehmen es dagegen hin, dass die außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU „nie so homogen und straff“ sein können wie die eines Nationalstaats.⁸ Sie möchten auch nicht, dass die EU sich von ihren „schwierigeren Mitgliedern“ befreit, um homogener und entschlossener zu werden, denn „das Ziel Europas ist es nicht, nach dem Modell klassischer Nationalstaaten nach Großmachtstatus oder Hegemonie zu streben“. Im Gegensatz zu den meisten Euronationalisten bzw. realpolitisch Denkenden, die den unschlüssigen Handlungsstil der EU als Problem sehen und Europas fehlende Macht auf der Weltbühne beanstanden, sind Postnationalisten zumindest

teilweise damit zufrieden, dass Europa, wenn auch scheinbar machtlos, „durch die Beispielhaftigkeit seiner Praxis, durch seine gelebten Werte“⁹ wirkt. Doch selbst in den postnationalistischen Visionen, die am weitesten von den Maßstäben eines Nationalstaats entfernt sind, wird dieses kaum noch homogene Europa als ein sich ständig um mehr Einheit und größere Handlungsfähigkeit bemühtes Konstrukt verstanden.

Für beide Perspektiven, so sehr sie sich unterscheiden, gilt das klare Ziel „mehr politische Einheit und Handlungsfähigkeit“. Es werden größere innere Leistungsfähigkeit und zunehmende äußere Effektivität angestrebt – auch wenn der Grad der Einheit und die Ziele der Handlungsfähigkeit umstritten sind. Die EU sollte mehr oder weniger homogen sein und mehr oder weniger wie ein realpolitisch agierender Staat auftreten, wobei – so ein anderer Teil der Debatte – demokratischere Strukturen angestrebt werden.

Dass die EU bürgerfern ist und unter einem Demokratiedefizit leidet, ist bekannt. Der neue Reformvertrag übernimmt vom Verfassungsvertrag die meisten Schritte für eine umfassendere und direkte demokratische Kontrolle. Dazu zählen die direkte Wahl der Kommission durch das EU-Parlament und die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens. Aber obwohl mehr demokratische Kontrolle und Transparenz sicherlich wünschenswert sind, hängt deren Umfang vom Kontext ab. Und es kann durchaus sein, dass die EU schon genug demokratische Kon-

⁶ Bahr (Anm. 5), S. 93.

⁷ Bahr und Ash (Anm. 5).

⁸ Trittin (Anm. 5), S. 126.

⁹ Ebd., S. 127.

trolle und Transparenz erreicht hat. Denn wenn man die EU als einen staatsähnlichen Akteur sieht, dann muss sie nach heutigen westlichen Kriterien demokratisch geordnet sein. Und je staatsähnlicher sie wird, umso demokratischer muss sie sein.

Die EU kann jedoch auch durchaus anders interpretiert werden. Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass die Übernahme der Strukturen nationalstaatlicher Demokratien auf die internationale Ebene problematisch sein könnte. Christian Joerges und Jürgen Neyer forderten schon vor zehn Jahren, „einen ‚deliberativen‘ Supranationalismus an die Stelle des traditionellen oder orthodoxen Supranationalismus im Europarecht zu setzen“.¹⁰ Dabei drehten sie die Frage nach dem demokratischen Defizit um: „Statt immer wieder darüber zu klagen, dass Europa nicht den Standards demokratischer Verfassungsstaaten entspricht, kommt es darauf an, sich den strukturellen Defiziten der Nationalstaaten zu stellen und zu fragen, was das Europarecht zu deren Beseitigung beitragen kann.“¹¹ Die strukturellen Defizite von nationalen Demokratien erklärten sie so: „National organisierte Verfassungsstaaten sind strukturell außerstande, demokratisch zu agieren, insofern sie nicht all diejenigen, die von nationalstaatlichen Entscheidungen betroffen sind, in die Wahlverfahren, in denen sie über ihre politischen Programme befinden, einbeziehen können. Und umgekehrt: Die Bürger der Mitgliedsstaaten Europas können eine Vielzahl

„fremder“ politischer Akteure nicht zur Verantwortung ziehen, die über ihre Belange entscheiden.“¹²

Oder, um es mit Abraham Lincolns bekannter Umschreibung der Demokratie aus nationaler Sicht zu formulieren: „Demokratie ist das Regieren von, für und durch *unser* Volk.“ Dass sich beispielsweise die Franzosen entscheiden, ihre Bauern zu unterstützen, indem sie den Wettbewerb derartig verzerren, dass diese konkurrenzfähig bleiben können, erscheint aus nationaler demokratischer Sicht fair und richtig. Es ist aber nur „fair“, solange die Franzosen keine Butter exportieren und keine Butterproduzenten anderer Länder ihre Ware auf dem französischen Markt verkaufen möchten. Die Entscheidung Frankreichs bedeutet für Deutschland, dass es nicht mit Frankreich handeln kann bzw. Frankreichs Butter- wenn es doch mit subventionen sind nur „fair“, Frankreich Handel solange die Franzosen keine betreibt, dies nur Butter exportieren. zu nachteiligen Bedingungen tun kann. Butter kann von den deutschen Produzenten dann nicht zum Marktwert verkauft werden, es sei denn, Deutschland subventioniert die eigene Butterproduktion.

Sollte dieses Beispiel zu vereinfacht erscheinen, kann man sich die globale Rolle der USA anschauen: Ganz klar hat das Agieren dieses demokratisch regierten Staates erhebliche Auswirkungen auf die Bevölkerung Afghanistans, Iraks und der benachbarten Länder gehabt, ohne dass diese in irgendeiner Art und Weise an

¹⁰ Christian Joerges und Jürgen Neyer: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, *European Law Journal*, 3/1997, S. 273–299.

¹¹ Christian Joerges: *Integration durch Entrechtlichung?*, ZERP-Diskussionspapier 1/2007.

¹² Joerges und Neyer (Anm. 10).

den amerikanischen Entscheidungen beteiligt waren. Auch Einwanderungs-, Umwelt- und nichtaggressive Sicherheitspolitik haben einen enormen Einfluss auf andere Länder.

Das Problem betrifft nicht nur die USA. Die Außenhandelspolitik der EU dient oft als das beste Beispiel für eigennütziges Handeln. Nach innen erreicht die Wirtschaftsunion eine bessere Verteilung und größere Gleichheit, aber die Gemeinschaftspolitik fügt Außenstehenden großen Schaden zu. Nicht ohne Grund setzte die britische Hilfsorganisation Oxfam die EU kürzlich auf Platz eins der „Doppelstandards-Liga“. Laut Oxfam hat die EU-Politik „verheerende Auswirkungen auf die Existenzgrundlagen der armen Welt, insbesondere die der Kleinbauern“.¹³ Und der Welthandel ist nicht das einzige Beispiel. Die Koordination der Einwanderungs- und Asylpolitik

Europas Entscheidungen: in der EU, die eine bessere interne Nach innen fair und gerecht, „Lastenverteilung“ für Außenstehende schädlich. ermöglicht, hat die Lage der „fremden“

Einwanderer erschwert. Die EU kann nur dann eine Verbesserung der internationalen Governance erreichen, wenn sie selbst die strukturellen Defekte nicht übernimmt. Je mehr die Europäer ihre Interessen vereinen, desto wahrscheinlicher ist es, dass Außenstehende benachteiligt werden. Deshalb, mahnt Joerges, sollte die EU auch kein Staat oder keine staatsähnliche Föderation werden.¹⁴

Man sollte aufhören, sich die EU als einen staatsähnlichen Akteur vor-

zustellen. Stattdessen sollte man sie als ein Forum sehen, als eine Institution zur Förderung von Koordination und Kompromissen, in den Worten von Timothy Garton Ash „ein System der fortwährenden institutionalisierten Konfliktlösung“.¹⁵ Diese Vision ist in keiner Weise antieuropäisch.

Welche Einheit wollen wir?

Der Wunsch nach politischer Einheit ist berechtigt. Aber sie ist für sich allein genommen kein erstrebenswertes Ziel. Jürgen Trittin hat recht, wenn er schreibt, dass das größte Hindernis auf dem Weg zur politischen Einheit der EU die Konflikte und unterschiedlichen Interessen der Nationalstaaten seien.¹⁶ Es stimmt aber nicht, wenn er meint, dass dies „das wahre Problem“ der EU sei. Die Konflikte und unterschiedlichen Interessen der einzelnen Nationalstaaten sind nicht das Problem der EU, sie sind im Gegenteil die Existenzberechtigung der EU: Gäbe es keine bedeutenden politischen Unterschiede oder abweichenden Interessen zwischen den Mitgliedsstaaten, wäre die EU überflüssig. Ihre Existenz wäre keine bedeutende Errungenschaft. Zudem gäbe es keine Hindernisse auf dem Weg zu supranationalen Ordnungsstrukturen, um ein neuer föderaler Staat zu werden.

Aber wo bliebe dann die politische Diversität? Das Erzwingen politischer Einheit durch Strukturen und Regeln, z.B. durch strenge Mehrheitsentscheidungen, geht an den eigentlichen Bedürfnissen vorbei. Je mehr politische Unterschiede durch straffe Entschei-

¹³ www.oxfam.org/en/files/pp0204_Europes_Double_Standards.pdf/download.

¹⁴ Joerges (Anm. 10), S. 17.

¹⁵ Timothy Garton Ash (Anm. 4).

¹⁶ Trittin (Anm. 5), S. 127.

dungsfindungen und schnelles Handeln umgangen würden, umso mehr verlöre die EU ihren ganz besonderen Charakter. Stattdessen würde sie sich in eine zweite USA verwandeln. Die USA verfügen zwar ebenfalls über eine extreme Meinungs- und Interessenvielfalt innerhalb ihrer Grenzen. Aber was die USA nicht bieten, ist ein Spielraum für bedeutende politische Meinungsverschiedenheiten innerhalb der eigenen Bevölkerung, die sich auf die Politik auswirken. Die Bush-Regierung kann Krieg erklären oder Stahl-Zollgebühren beschließen, ohne sich mit dem 18-jährigen spanisch-sprechenden Landarbeiter in Texas, dem in Indien geborenen Neurochirurgen in Boston, den Bürgerrechtlern in Vermont usw. abzustimmen. Selbst die Gouverneure der 50 Bundesstaaten müssen nicht zustimmen.

Im Gegensatz dazu muss in der EU erst mit viel Mühe die Einheit bzw. Mehrheit für eine bestimmte Entscheidung oder Politik erkämpft werden, bevor sie agieren kann: Das erschwert die Möglichkeit eines verfrühten oder extrem eigennütigen Handelns. Um so viele zu überzeugen, muss die Politik tatsächlich überzeugend sein. Einheit, die durch Strukturen erzwungen wird statt durch Konsensbildung zustande zu kommen, würde außerdem wahrscheinlich zur politischen Apathie bei großen Teilen der Bevölkerung führen, die sich unbeachtet fühlen. Diesen Effekt kann man in den USA beobachten, wo nur 60 Prozent der Bürger von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Natürlich ist von Nachteil, dass von den politischen Interessen einzelner Länder, z.B. Deutschlands, weniger als gewünscht mit dem ganzen Gewicht

der EU umgesetzt werden kann. Aber was für ein Land negativ ist, kann von anderen Mitgliedsstaaten der EU durchaus als positiv gewertet werden. Die Wertschätzung von Vielfalt darf nicht bei Kulturellem und Kulinarischem enden.

Wenn die Mitgliedsstaaten etwas erreichen wollen, steht die EU nicht im Wege. Aber die EU kann nicht den fehlenden Willen der Staaten ersetzen. Und das sollte sie auch nicht. Deshalb sollte man endlich aufhören davon zu träumen, dass die EU ein straffer, einstimmiger, ja ein „neuer und besserer“ Akteur wird, denn als solcher würde sie die Probleme gerade wieder schaffen, zu deren Lösung sie erfunden wurde. Stattdessen sollte man der Vorstellung von der EU als Forum treu bleiben, das neue und bessere Beziehungen zwischen seinen Mitgliedern erzwingt und eine neue und bessere Politik seiner Mitglieder fördern könnte.

Das Gute an dieser Vision von Europa ist, dass man sie auch in ihrem heutigen Zustand als wirkliches Avantgarde-Projekt wertschätzen kann – mit (und nicht trotz) ihrer langsamen, unentschlossenen Bürokratie. Die unglückliche Aussicht, zumindest für die Deutschen, wäre, dass sie in einem europäischen Staatenforum statt eines Superstaats weiterhin deutsch bleiben müssten. Aber die Tatsache, dass sie Mitglied in einem System der verbesserten Governance, einem wegweisenden Modell für ein zukunftsfähiges und gerechteres Staatensystem sind, sollte sie mit diesem Schicksal ein für alle Mal versöhnen.

Man sollte die EU weniger als Akteur denn als Forum begreifen, das eine bessere Politik fördern kann.