

ULRIKE LIEBERT

Europa erneuern!

Eine realistische Vision für das 21. Jahrhundert

[transcript]

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-Non-Commercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

© 2019 transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Umschlagabbildung: krockenmitte / Photocase.de (Ausschnitt)

Korrekturat: Simon Scharf, Erfurt

Satz: Justine Buri, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-4883-6

PDF-ISBN 978-3-8394-4883-0

<https://doi.org/10.14361/9783839448830>

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

Inhalt

Vorwort | 7

Abkürzungen | 9

**1. Dilemmata der Globalisierung –
die Europäische Einigung im 21. Jahrhundert** | II

Teil I: Aus Krisen lernen

2. Zehn Jahre danach:

Der Euro ist noch nicht krisenfest | 19

- (1) Ist die Währungsunion für künftige Finanz-Crashes gewappnet? | 20
- (2) Die Euro-Schwächen sind nicht behoben, ihre Lösung nur aufgeschoben | 22
- (3) Die Leitideen des Finanzkrisen-Managements hatten unbeabsichtigte Folgen | 25
- (4) Die Rückkehr zu nationalen Währungen wäre kein Aus-, sondern ein fataler Irrweg | 30
- (5) Der soziale Zusammenhalt in der Währungsunion muss Priorität haben | 32

Teil II: Eine Vision für Europa

3. Zukunft der Demokratie: Upgrade statt Untergang | 39

- (1) Die Demokratie im Globalisierungs-Paradox | 42
- (2) Schwächen und Stärken der realen Demokratie in Europa | 46

- (3) Denkblockaden überwinden, Demokratie europäisch erweitern | 54
- (4) Narrative einer Europäischen Demokratie im Wettbewerb | 58
- (5) Katalonien, ein Testfall für die Zukunft der EU | 68
- (6) Vom Staaten-Verbund zur transnationalen Republik | 73

Teil III: Neuer Schwung für Europa

4. Strategien zur Erneuerung des Europäischen Friedensprojekts | 87

- (1) Wenn die ›verstärkte Zusammenarbeit‹ auf Grenzen stößt | 88
- (2) Innovative Potentiale des Europäischen Konventsverfahrens | 90
- (3) Risiken einer Revision der EU-Verträge | 92
- (4) Rechtliche Fragen zur Aktivierung eines Konvents | 93
- (5) Fünf-Punkte-Plan für den nächsten Europäischen Konvent | 94

5. Deutschland und die Erneuerung Europas: Nicht Lehrmeister oder Bremser, sondern Vermittlungsmacht! | 97

Vorwort und Dank

Diesen Essay habe ich für die eine Million Babies der Erasmus-Generation, ihre Eltern und alle diejenigen geschrieben, die wie meine in Europa verstreuten ex-Studierenden und -Doktorandinnen, wie die pro-europäisch Bewegten des Pulse of Europe und wie viele Freundinnen und Freunde immer wieder nachfragen, wohin die Reise unseres so einmaligen, aber noch unvollkommenen Europäischen Einigungsprojekts weitergehen soll.

Meine Vision zur Erneuerung der Europäischen Union soll in der gegenwärtig unübersichtlichen Lage Orientierung bieten. Sie beschreibt kein Theorie-Konstrukt und auch keine parteipolitische Programmatik, sondern sie ist vielmehr aus meinen Auseinandersetzungen mit den realen Krisenprozessen der EU der letzten fünfzehn Jahre entstanden. In einer Erzählung fasse ich hier Einsichten, Lektionen und Argumente zusammen, die ich in disparaten Foren öffentlich diskutieren konnte, so dem Goethe Institut in Barcelona und der Camera dei Deputati in Rom, der Böllstiftung in Thessaloniki, Berlin und Bremen (»Europa-Quartett«), der Friedrich-Ebert Stiftung (NG-FH), der Bundeszentrale für Politische Bildung (ApuZ), dem Forschungsjournal Soziale Bewegungen, in Bremen (BEZ, EUB, EPB) und in der BAG. Europa. Dabei sind für mich die europapolitischen Debatten der Grünen zu einem besonderen Quell von Inspirationen und Realitätscheck zugleich geworden. Ob zur Finalitätsfrage Europas – »Vereinigte Staaten« oder »Bundesrepublik Europa«? –, zu den zwölf gemeinsamen Prioritäten der Europäischen Grünen Partei für 2019 (EGP), oder zum Katalonien-Konflikt: Mein Plädoyer für eine »realistische Vision« hätte ich ohne die Auseinandersetzung mit europapolitisch engagierten Mitgliedern und Man-

datsträgern nicht formulieren können. Besonders wertvoll waren die kritischen Kommentare »meines« ehemaligen Studenten Sven Giegold, der als Europaparlamentarier mit Ska Keller die Grüne Europaliste 2019 anführt, wie auch die Anregungen meines ehemaligen Bremer Kollegen, des Rechtswissenschaftlers Ulrich K. Preuss.

Dass hieraus eine Streitschrift zur Zukunft der europäischen Einigung geworden ist, sollte auch im Lichte sozialwissenschaftlicher Forschungskontroversen zum Projekt Europa nicht wundern. Keine Orte können für mich solche Paradigmenstreits besser austragen als das Europäische Hochschulinstitut in Florenz, die EU – Forschungsrahmenprojekte und das globale Netzwerk der Jean Monnet Community. Philippe C. Schmitter hat mir wie kaum ein anderer vermittelt, dass wir auch als Wissenschaftlerinnen unsere Erkenntnisse zur »real existierenden Demokratie« mit leidenschaftlichem Engagement für die Demokratisierung der Europäischen Union vereinen können. Erik O. Eriksen und John Erik Fossum verdanke ich die großartige Erfahrung, in einem exzellenten europäischen Forschungsverbund mit Kolleginnen und Kollegen aus allen Ländern der EU fünf Jahre lang zur Rolle von Zivilgesellschaft, Parteien und Öffentlichkeit in der »Rekonstituierung der Demokratie« (RECON) geforscht zu haben. Schließlich haben die EU Programme zur internationalen Hochschulkooperation langjährige Beziehungen zu drei Politikwissenschaftlerinnen entstehen lassen, die mir stets vor Augen führen, warum die Erneuerung der Europäischen Union auch ein eminent globales Projekt ist: Galina Mihaleva (Moskau), Wang Caibo (Changchun/Zhuhai) und Neeta Inamdar (Manipal/Indien).

Bremen, im März 2019

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
EB	Eurobarometer
EBU	Europäische Bankenunion
ECFR	European Council on Foreign Relations
Ecofin	Europäischer Rat der Wirtschafts- und Finanzminister
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
IWF	Internationaler Währungsfonds
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
T-Dem	Projekt für einen Vertrag zur Demokratisierung der Eurozonen-Regierung
TINA	Akronym für das technokratische Diktum »There Is No Alternative«
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

1. Dilemmata der Globalisierung – die Europäische Einigung im 21. Jahrhundert

In der globalisierten Welt im Umbruch zeigt das europäische Einigungsprojekt Abnutzungs- und Ermüdungserscheinungen. Geboren aus den Widerstandskämpfen gegen Faschismus und Nationalsozialismus und aufgestiegen aus den Trümmern des Zweiten Weltkrieges, ist der »europäische Traum« von Freiheit, Frieden und Prosperität im Osten wie im Westen Europas an Grenzen gestoßen. Europa als Wirtschafts- und als Zivilmacht hat Ansehen eingebüßt.¹

Seit 2010 sind die politischen Zerreißproben in der Union heftiger geworden. Sei es der Umgang mit der Banken-, Staaten- und Euro-Rettung, mit der Flüchtlings- und Migrationskrise, mit islamistischem Terror, mit dem Brexit, dem Klimawandel oder il-liberalen Rückwärtsentwicklungen in manchen Mitgliedstaaten: Immer häufiger werden Katastrophenszenarien heraufbeschworen, die das Ende des Euro, den Ruin des sozialen Wohlfahrtsstaates und der Demokratie, den Untergang Europas, ja sogar des »Abendlandes« an die Wand malen.

Bei solch apokalyptischen Phantasien sind Zweifel angebracht. Zum einen zeigt die sechzigjährige Erfolgsgeschichte des europäischen Einigungsprojekts beachtliche Widerstands- und

1 | Vgl. Steven Hill, *Europe's Promise: Why the European Way is the Best Hope in an Insecure Age*, Berkeley 2010; Jeremy Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York 2004.

Krisenabwehrkräfte. Zum anderen waren es immer wieder gerade seine Gefährdungen, die Integrationsfortschritte hervorbrachten. »Europa wird in Krisen geschaffen, und es wird die Summe der Lösungen dieser Krisen sein«: An dieses dem Wegbereiter der europäischen Einigung, Jean Monnet, zugeschriebene Bonmot erinnerte auch der damalige Finanzminister Wolfgang Schäuble, als er in der Eurokrise forderte, man solle niemals eine gute Krise ungenutzt lassen. Das Vertrauen in die Krise als Integrationsmotor für Europa ist allerdings angeschlagen. Hat sich in den Regierungsverhandlungen der letzten zehn Jahre doch immer wieder bestenfalls der kleinste gemeinsame Nenner durchgesetzt, gefolgt von der deprimierenden Erkenntnis: Nach der Krise ist vor der Krise. Beispiel »Flüchtlingskrise«: Von einem Auswanderungskontinent im 19. und Teilen des 20. Jahrhunderts ist Europa im 21. Jahrhundert zu einer Einwanderungsregion geworden. Aus dieser neuen Aufgabe der Regulierung von Migration und Integration wurde eine politische Krise und diese auf dem Rücken der Flüchtenden ausgetragen. Was tatsächlich gebraucht würde, sind nicht unilaterale Abschiebestrategien, sondern europäische Lösungen mit geteilten Verantwortlichkeiten.

Doch die Europäische Union stagniert im Spagat zwischen einem übermächtigen Staaten-Verbund – demnächst 27 Mitgliedstaaten, deren Regierungen in einem Ratsgremium ohne hinreichende Transparenz- und Rechenschaftspflichten die nationalen Interessen priorisieren – und einer europäischen Bürgerunion, die durch das Europäische Parlament (EP) repräsentiert ist, aber häufig nicht stark genug ist, um gegenüber den nationalen Interessen gemeinschaftliche Problemlösungen durchzusetzen. Manche große Krise vermochten die Regierungen in den Feldern nicht zu lösen, in denen Ratsentscheidungen an das Prinzip der Einstimmigkeit gebunden sind – so »managten« und »wurstelten« sie sich hindurch. Die alte Leitidee »einer immer engeren Union der Völker Europas«, prominent in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union festgeschrieben, scheint angesichts der Globalisierungs- und Europaskepsis, die um sich greift, aus der Zeit gefallen. Der scheinbar endlose Krisenmarathon der letzten zehn Jahre hat am Selbstvertrauen und Zukunftsoptimis-

mus vieler Europäerinnen und Europäer genagt. Die humanistischen europäischen Ideale von Menschen- und Bürgerrechten, Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit, Demokratie, Wohlstand und Weltoffenheit rückten weiter an den Rand. Dieser Werteverlust löste bei vielen Orientierungsmängel, Ängste und Aggressionen aus, die sie für die Versprechen populistischer Vereinfacher empfänglich, für autokratische Nationalisten verführbar machten. Man sollte meinen, dass die Menschen aus den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit im 20. Jahrhundert gelernt haben. Also, wie weiter mit Europa?

Die Zukunft Europas wird durch seine Antwort auf das Globalisierungsparadox bestimmt. Nach der bekannten Theorie des Ökonomen Dani Rodrik ist es unmöglich, die Globalisierung zu bewältigen und gleichzeitig sowohl Demokratie als auch Nationalstaatlichkeit zu bewahren. Wie man sehen kann, fallen die politischen Antworten der EU-Mitgliedstaaten auf dieses Trilemma zwischen Globalisierung, Demokratie und Staat unterschiedlich aus: Während die einen supranationale technokratische Regime für den Umgang mit den Folgen grenzenloser globaler Verflechtungen schaffen, präferieren andere die »Renationalisierung«, den Rückzug hinter neue, alte Mauern. Die erste Option wirft demokratische Defizite auf, wohingegen die zweite – so der Fall Brexit – zeigt, wie kostspielig die Entflechtungen zur Rück-erlangung nationalstaatlicher Kontrollmacht (»take back control«) sein können.

Im Konflikt um die Beantwortung des Globalisierungsparadoxons wurden seit dem Brexit – Votum im Juni 2016 die Weichen neu gestellt. Der mit seiner politischen Bewegung »La République en Marche!« 2017 zum französischen Präsidenten gewählte Emmanuel Macron verlieh mit seiner Zukunftsvision dem Streben nach einer souveränen, einigen und demokratischen EU eine mächtige Stimme. Proeuropäische zivilgesellschaftliche Akteure auf kommunaler und regionaler Ebene schreiben ihrerseits Geschichten, die neue Perspektiven eröffnen. Dazu gehören partei-unabhängige, transnationale Bürgerbewegungen wie »Pulse of Europe« und subnationale Unabhängigkeitsbewegungen wie in Schottland und Katalonien. Sie projizieren neue Hoffnungen auf

Europa, dass sich eine europäische Bürgerunion gestalten, ein Europa der Regionen aufbauen ließe.

Als Gegenspieler brachten sich 2018 der ungarische Premierminister Viktor Orbán und Italiens Innenminister, der Lega-Politiker Matteo Salvini in Stellung. Mit international vereinten rechtspopulistischen Netzwerken kämpfen sie für den Rückbau der EU zu einer Festung Europa, die in erster Linie den Nationalstaaten dienen soll. Entgegen den europäischen Gemeinschaftsgütern propagieren sie den Primat nationaler Interessen, gegen Kooperation setzen sie auf Polarisierung, statt auf eine offene Gesellschaft auf Fremdenfeindlichkeit und Grenzmauern, statt auf liberale geschlechtergerechte Demokratie auf Homophobie, Patriarchat und eine »illiberale Demokratie« (Orbán). Eine revisionistische Ideologie und Rhetorik verharmlost die unheimlichen Parallelen mit Europas Tragödie in der Zeit zwischen 1914 und 1945. Welche Kräfte werden sich in diesen innereuropäischen Machtrivalitäten durchsetzen – die pro-europäischen oder die neo-nationalistischen?

Das politische Feld, auf dem um die Zukunft Europas gerungen wird, ist komplexer, als es die Polarisierung zwischen den Spitzenkräften der Europäisierung und der Re-Nationalisierung nahelegt. Als Alternative zur technokratischen Europäisierung einerseits und Re-Nationalisierung andererseits fokussiert dieser Essay eine dritte Antwort auf das Paradox der Globalisierung: den Weg zu einer komplexeren, transnationalen Demokratie. Nur mit einer legitim gestärkten Handlungsfähigkeit wird die Union ihren globalen Herausforderungen – von Finanz-, Umwelt- und Klimakrisen über soziale Ungleichheit und Verarmung bis hin zu Massenmigration und humanitären Krisen – gerecht werden können. Der Ausbau ihrer noch ungenutzten Steuerungspotenziale setzt seinerseits Fortschritte des demokratischen Regierens in der Europäischen Union voraus. Die in der derzeitigen EU angelegte Verbindung von Staaten- und Bürgerunion bedarf einer Erneuerung, damit deren Potentiale freigesetzt werden und eine komplexere, transnationale Demokratie Gestalt annehmen kann.

Dieser Essay will Wege zu einer zukunftsfähigen Europäischen Demokratie aufzeigen. Diese Route umfasst drei Abschnit-

te: Die erste Etappe folgt dem Imperativ »Aus Krisen lernen!« um einige zentrale Voraussetzungen für eine krisenfestere Wirtschafts- und Währungsunion zu klären. Der zweite Abschnitt »Eine Vision für Europa« setzt sich mit der Frage nach Untergang oder Upgrade der europäischen Demokratie, vom derzeitigen Staaten-Verbund hin zu einer transnationalen Republik Europa auseinander. Der dritte Teil »Neuer Schwung für Europa« befasst sich mit den Strategien zur Erneuerung des europäischen Einigungs-, und das heißt Friedensprojekts. Angesichts der derzeitigen Grenzen der EU-Reformfähigkeit gilt es, die Risiken von Vertragsreformen abzuwägen. Der 1999 erstmals praktizierte und im Vertrag von Lissabon (2009) vorgesehene Europäische Konvent besitzt für Vertragsrevisionen große Potentiale. Er bietet einen vielversprechenden Weg, mit den Repräsentanten der Bürgerinnen und Bürger die Europäische Union aus ihrer Stagnation zu befreien, Brüche zwischen Zentrum und Peripherie, Ost und West zu überwinden und der europäischen Einigung erneut den Schwung zu verleihen, dessen es für die anstehenden Problemlösungen bedarf. Damit die EU ihr Handlungspotential – z.B. im Rahmen einer transnationalen Republik – besser entfalten kann, ist es allerdings erforderlich, dass Deutschland seine Rolle für die Zukunft Europas klärt.

Teil I: Aus Krisen lernen

Im 21. Jahrhundert zeigt sich infolge der Globalisierung die Weltrisikogesellschaft (Ulrich Beck) auch für die Europäer in einem verschärften Maß. Manche dieser Risiken – Klimawandel, internationaler Terrorismus, Flüchtlingsbewegungen, Armutsmigration – treten weltweit auf oder greifen vom globalen Süden auf Europa über. Andere dringen von den Zentren des globalen Finanzkapitalismus – Wall Street, City of London – nach Kontinentaleuropa vor. Die Gleichzeitigkeit ungleichzeitig angelegter Risiken wird für die halbe Milliarde Menschen auf dem europäischen Kontinent wie unter einem Brennglas spürbar. Auch wenn die internationale Finanzkrise, die 2007 ihren Anfang nahm, zehn Jahre später durch die Flüchtlings- und Migrationsproblematik aus der Öffentlichkeit verdrängt ist: Unter den zurückgebliebenen Narben von Rezession, Austerität, Arbeitslosigkeit schwelt es fort. Die globale Finanzkrise hat den Boden bereitet für nachfolgende Schwierigkeiten der Europäischen Einigung, angefangen beim Ukraine-Konflikt und dem Aufschwung des Rechtspopulismus bei den Europawahlen 2014, über die 2015 einsetzende Flüchtlingskrise und den Brexit 2016 bis zu den illiberalen Anfeindungen der Demokratie in vielen Mitgliedstaaten. Der Zusammenhalt in der Europäischen Union hat gelitten, er bleibt aber zentral, wenn die Europäer ihre drängenden Zukunftsprojekte angehen wollen – die ökologische und die digitale Transformation, die Sozialunion, die Verteidigungsunion. Es ist kaum übertrieben zu behaupten: Die globale Finanzkrise ist die Mutter aller anderen Krisen der gegenwärtigen EU. Sie beförderte die Krise der Demokratie, ist aber gleichzeitig auch Antrieb für die Europäerinnen und Europäer, ihre Geschicke selbst in die Hand zu nehmen. Dazu gilt es, Lehren aus den Krisen zu ziehen und das heißt, unbequeme Fragen zu stellen, irreführende Ideen abzulegen und Probleme in ihrer Komplexität neu zu denken.

2. Zehn Jahre danach: Der Euro ist noch nicht krisenfest

Warum konnte die internationale Finanzkrise Banken, Staatsfinanzen und den Zusammenhalt der Eurozone so massiv destabilisieren? Ein Faktor war die Leichtgläubigkeit der Euro-Regierungen, die 2008 den Banken vertrauten, ohne vorgesorgt zu haben. »Das Schlimmste ist überstanden«, sagte Richard Fuld, der Chef von Lehman Brothers, im Juni 2008 über die Finanzkrise, nachdem der Aktienkurs im 1. Halbjahr um 73 Prozent eingebrochen war, und die Bank 2,8 Milliarden US-Dollar Verlust eingefahren hatte.¹

Eine Dekade später, nach dem Abflauen der akuten Notlagen mehrerer Euroländer, haben sich die Wogen an der Währungsfront geglättet. Allen Unkenrufen zum Trotz gelang es der EU, den Euro über die kritischen Jahre 2010-2014 hinweg zu retten.² Der Euroraum hat seine erste Finanzkrise überstanden. Auch wenn Narben zurückgeblieben sind, die Nutznießer und Leidtragenden der Euro-Rettung ungleich verteilt sein mögen: Die Union der Euro-Länder ist erhalten geblieben, ihre Mitgliederzahl sogar auf 19 angestiegen. Nach Irland, Spanien, Portugal und Zypern konnte zuletzt auch das »Sorgenkind« Griechenland den »Euro-Rettungsschirm« 2018 verlassen. Medial dominiert seit 2015 die Flüchtlingskrise die öffentlichen Debatten. Können

1 | Gerhard Schick (Bündnis 90/Die Grünen), Twitter, #10JahreLehman, 30.06.2018.

2 | Vgl. Peter Spiegel, »How the Euro was saved«, in: *Financial Times*, 11., 14. und 15.05.2014 (dreiteilige Serie), <http://on.ft.com/1grHmac> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

wir uns in der Frage der Krisenfestigkeit des Euro also bequem zurücklehnen?

Mitnichten, sagen renommierte Wissenschaftler. Der Zusammenhalt der Eurozone – ihre strukturelle Konvergenz – sei infolge der Finanzkrise geschwächt, so dass die nächste Krise sie in den Zerfall treiben könnte. Wir sollten uns nicht täuschen lassen: Gerade jetzt – im Zeichen scheinbarer Entspannung – müssen wir unseren Blick schärfen. Die Schlüsselfragen lauten: Wie stark gefährdet ist der Euro zehn Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise? Aus welchen Ursachen resultieren die Schwächen des Währungsraums? Welche Rolle spielen irreführende Euro-Ideen hinsichtlich der Konstruktionsschwächen der Eurozone und des Krisenmanagements? Warum bietet die Rückkehr zu nationalen Währungen keine Alternative? Welches Gegenmodell zum »Weiter so« gibt es, und welche Kurskorrekturen wären erforderlich, wenn sich die Währungsunion angesichts der Risiken des globalen Finanzkapitalismus behaupten will?

(1) Ist die Währungsunion für künftige Finanz-Crashes gewappnet?

Dies ist eine Schlüsselfrage für Europas Zukunft. Denn über eines sind sich Experten und Insider einig: Die Krisendynamiken des globalen Finanzkapitalismus regieren die gegenwärtige Weltrisikogesellschaft. Ob früher oder später, die nächste globale Finanzkrise kommt bestimmt. Die möglichen Gefahrenquellen sind vielfältig: die Trump-Präsidentschaft mit ihrer protektionistischen Wirtschaftspolitik, die internationale Handelskriege entfacht, die Finanzmarkt-Deregulierung und neue Spekulationsblasen, die Schuldeneruptionen in der Hemisphäre des chinesischen Staatskapitalismus oder auch die mögliche Zahlungsunfähigkeit eines größeren Euro-Landes.

Dennoch ist unübersehbar, dass sich die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) nach den turbulenten Jahren erholt hat. Deutschland verzeichnet exzellente Steuereinnahmen, einen ausgeglichenen Haushalt, und baut die Staatsverschuldung kontinuierlich ab. Die von der Krise am stärksten gebeutelten Euro-Län-

der Irland, Portugal, Spanien und sogar Griechenland verbuchten 2018 Haushaltsüberschüsse sowie bescheidene Wirtschaftszuwächse. Auch Griechenlands seit 2010 andauernde Abhängigkeit von den Finanzhilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) fand im August 2018 ein Ende.

Trotzdem: Die Europäische Währungsunion ist weit davon entfernt, ein krisenfestes Erfolgsmodell zu sein. Zum einen steht das »Geschäftsmodell Europa« angesichts der wachsenden globalen Konkurrenz und der Digitalisierung unter einem enormen ökonomischen Druck. Zum andern warnen namhafte Wirtschafts- und Währungsexperten, dass die Eurozone für Risiken nach wie vor ungenügend aufgestellt sei.³ Schon 2014 kritisierte Martin Wolf, Chefkolumnist der *Financial Times*, wie wenig die Finanz-, Wirtschafts- und Regierungseliten der Eurozone aus den Fehlern gelernt hätten, die zum Finanz-Crash 2007 führten. Eine andere warnende Stimme gehört Ashoka Mody, als Ökonom über zehn Jahre für den Internationalen Währungsfonds (IWF) und während der Euro-Schuldenkrise in dessen Europa-Taskforce tätig. In seinem Buch *Eurotragedy* legt er datenreich und quellenkundig dar, warum er angesichts der nächsten globalen Finanzkrise für den Zusammenhalt der Währungsunion wenig Hoffnungen hegt. Für die Zukunft des Euro beschreibt er drei Szenarien: Entweder werde es zu einer eskalierenden Finanzkrise kommen, die den chaotischen Ausstieg eines Mitglieds des strukturell schwächeren Südens aus dem Euroraum erzwingen. Weniger nachteilig sei es, wenn in einer solchen Situation Deutschland zur D-Mark zurückkehre. Um diese Währung könne sich dann der strukturell stärkere Norden gruppieren. Die geordnete Rückabwicklung

3 | Für skeptische Diagnosen, ob die Europäische Union für die nächste Finanzkrise ausreichend gewappnet ist, siehe z.B. die einschlägigen Buchpublikationen eines Financial Times-Kolumnisten, einer Finanzwissenschaftlerin und eines ehemaligen IWF-Experten: Martin Wolf, *The Shifts and the Shocks: What We've Learned – and Have Still to Learn – from the Financial Crisis*, London 2014; Ann Pettifor, *Die Produktion des Geldes. Ein Plädoyer wider die Macht der Banken*, Hamburg 2018; Ashoka Mody, *Eurotragedy: A Drama in Nine Acts*, New York 2018.

der Eurozone hin zu einer dezentralen »Wettbewerbs-Union« sei die bei weitem beste Lösung.

Hier soll keineswegs suggeriert werden, man müsse Ansichten wie Modys teilen, dass der Euro zwangsläufig scheitern werde. Dies würde die offiziell erzählte und auch tatsächliche Erfolgsgeschichte des Euro konterkarieren. Doch die kritischen Argumente sind ernst zu nehmen, um realistische Erkenntnisse über seine Schwächen zu gewinnen. Die Hauptgefahren für die Währungsunion bestehen in strukturellen Schwächen, einigen irreführenden Ideen sowie Barrieren, welche ihre politische Handlungsfähigkeit beschränken.

(2) Die Euro-Schwächen sind nicht behoben, ihre Lösung nur aufgeschoben

Nüchtern betrachtet, haben sich die strukturellen Probleme des Euro in den zurückliegenden zehn Jahren vermehrt: Der Staatsschuldenstand in der Eurozone ist höher als zuvor, mit Ausnahme Deutschlands.⁴ Viele Euro-Länder lösen und erholen sich langsam aus der wirtschaftlichen Stagnation und Rezession, ohne zu stabilen Wachstumsraten zurückzukehren – außer Deutschland. Die erfolgreichen Länder der Eurozone, auch Deutschland, können sich nicht auf die Nachfrage im EU-Binnenmarkt stützen, sondern sind mehr denn je abhängig von außereuropäischen Exporten. Einbrüche der Weltwirtschaftskonjunktur könnten die Euro-Länder durch Binnennachfrage kaum abfedern, solange Reallöhne stagnieren, die Produktivität gering ist und hohe Arbeitslosigkeit die Kaufkraft dämpft. Diese ungleichen Folgen der Austeritätspolitik haben die Euro-Länder strukturell ausein-

4 | Die Bruttoverschuldung der Staaten des Euroraums (19 Länder) hat sich im Zeitraum 2007-2017 von 65 Prozent auf 86,8 Prozent erhöht, während sie in Deutschland – nach Ausschlägen nach oben – am Beginn und Ende des Jahrzehnts denselben Stand aufweist (63,7 bzw. 63,9 Prozent), siehe Eurostat, letztes Update 24.10.2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=teina225> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

andergetrieben, und diese Divergenzen haben rechts- und links-populistischen, antieuropäischen illiberalen Kräften Auftrieb verliehen.

Die EU ist in manchen ihrer Reformanstrengungen stecken geblieben, bevor sie ihr Ziel – die Vollendung der Währungsunion – erreichte: Zwar begründete die EU infolge der Finanzkrise die Europäische Bankenunion (EBU), welche die Risiken im Euroraum regulieren und reduzieren, Kreditinstitute überwachen und im Extremfall abwickeln soll. Aber die Euro-Regierungen haben sich auf kein System der Einlagensicherung geeinigt, das bei einem Crash einen Banken-Run verhindern könnte. Immerhin institutionalisierten sie auf dem Höhepunkt der Euro-Staatsschuldenkrise zur Rettung überschuldeter Euro-Staaten oder von Zahlungsunfähigkeit bedrohter Banken den ESM. Aber erst im Dezember 2018 beschlossen sie auch, den ESM als eine finanzielle Letztversicherung, den sogenannten »backstop«, einzusetzen. Keineswegs darf ein Euro-Staat in Finanznöten darauf hoffen, vom ESM bedingungslos vor der Zahlungsunfähigkeit bewahrt, oder gar von erdrückenden Altschulden entlastet zu werden. Vorrang vor solchen Maßnahmen der »Risikoteilung« hat stets das Prinzip der »Risikoreduktion«, d.h. die Einhaltung strikter Konditionalitäten. Voraussetzung für den Bezug von Finanzhilfen ist die vorherige Einhaltung der Konvergenz- bzw. Fiskalregeln, wie sie der Europäische Fiskalpakt⁵ für Euro-Regierungen verpflichtend macht. Daher verfügt die Eurozone bislang auch nur über vergleichsweise schwache Steuerungsinstrumente der wirtschaftspolitischen Koordination, und nicht über stärkere Hebel, wie eine gemeinsame Wirtschaftsregierung. Der im sogenannten Fünf-Präsidenten-Bericht 2015 vorgelegte ambitionierte Fahrplan zur Vollendung der

5 | Der 2012 in Kraft getretene Europäische Fiskalpakt – genauer der »Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion« – legt als EU-Konvergenzkriterien eine Verschuldungsobergrenze von maximal 60 Prozent in Relation zum BIP und ein jährliches Haushaltsdefizit von maximal drei Prozent in Relation zum BIP fest. Werden diese Kriterien nicht eingehalten, können die Nationalstaaten sanktioniert werden.

Wirtschafts- und Währungsunion ist in der Schublade verschwunden.⁶ Mit der Verweigerung von Transfermaßnahmen versagt die Mehrzahl der Staats- und Regierungsoberhäupter dem Aufbau eines gewichtigeren Euro-Haushalts bislang die Zustimmung. Präsident Macron, der für die Eurozone ein Budget von mehreren hundert Milliarden Euro ins Gespräch gebracht hatte, erfuhr von Bundeskanzlerin Merkel nur moderate Unterstützung. Nicht auf einen so notwendigen größeren Sprung nach vorn, sondern nur auf ein bescheidenes Mini-Reförmchen einigten sich die Eurozonen-Finanzminister mit dem Europäischen Rat im 20. Jahr des Euro.⁷ Bis auf weiteres besitzt die Währungsunion keinen aus Eigenmitteln – d.h. Steuereinnahmen – gespeisten Haushalt, der stark genug wäre, einen in Finanz- und Wirtschaftskrisen typischen Teufelskreis von Sparhaushalten, wachsenden Staatsschulden und wirtschaftlicher Stagnation oder Rezession zu durchbrechen und den Zusammenhalt der Eurozone zu stärken.

Fazit: Im Vergleich zu 2008 sind aufgrund der gestiegenen staatlichen und privaten Schuldenraten die Puffer für künftige Finanz- und Wirtschaftskrisen abgeschmolzen. Das trifft, wenn auch in geringerem Maße, selbst auf die wettbewerbsstärkeren nördlichen Euro-Länder zu, mit Ausnahme Deutschlands. Aber gerade hier erfreuen sich einige besonders umstrittene Ideen zum Euro-Krisenmanagement einer ungebrochenen Popularität. Es wäre zu prüfen, inwieweit diese einer Überwindung der Geburtsfehler des Euro und einer effektiveren Krisenprävention und -lösung im Wege stehen.

6 | Jean-Claude Juncker, in Zusammenarbeit mit Donald Tusk/Jeroen Dijsselbloem/Mario Draghi/Martin Schulz, *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*, Europäische Kommission (o.J.), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

7 | Im Dezember 2018 beschloss der Rat lediglich, eine technisch noch zu konkretisierende Euro-Haushaltlinie im Rahmen des künftigen EU-Haushalts anzulegen. Siehe »The eurozone's counterreformation. Just-agreed reforms of the EU's single currency bloc are hardly a great leap forward«, in: *POLITICO* vom 15.01.2019.

(3) Die Leitideen des Finanzkrisen-Managements hatten unbeabsichtigte Folgen

Die Einführung des Euro und das Management der Finanzkrise im Euroraum folgten Vorstellungen, die bislang kaum revidiert wurden, obwohl sie in der Praxis stark umstritten bleiben: die Idee einer halbierten Währungsunion ohne politische Union, die Idee von Stabilität ohne soziale Solidarität, die Idee einer Sparpolitik, die Wirtschaftswachstum erzeugen soll (»expansive Konsolidierung«), und der Mythos eines reformunwilligen Griechenlands.

»Währungsunion ohne politische Union«? Die Väter der Gemeinschaftswährung, von Pierre Werner, dem langjährigen Premierminister von Luxemburg, über Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing bis zu Helmut Kohl, hingen der Überzeugung an, dass die Währungsunion durch eine politische, ja, im Fall von Werner auch durch eine soziale Union, vollendet werden müsse. Eine gemeinsame Wirtschaftsregierung werde sich sukzessive von selbst hervorbringen, so die Hoffnung von Helmut Kohl. Diese optimistische Erwartung einer eigendynamischen Vollendung der WWU konnte sich auf den Glauben an die bewährte neo-funktionalistische Integrationsmethode berufen, der zufolge Übertragungs- oder »spill-over«-Effekte von der Währungsunion zur fiskal-, wirtschafts- und sozialpolitischen Integration führen würden. Leider erwies sich dieser Glaube als zweifach irreführend: Seit der Begründung der WWU im Vertrag von Maastricht 1992 über den Fünf-Präsidenten-Bericht von 2015 bis zum Jahr 2018 lässt die Vervollendung der Währungsunion durch eine politische Union auf sich warten. Und mehr noch: Im Zuge der Finanzkrise geriet die Existenz der Einheitswährung selber durch erstarkende eurokritische Kräfte mehr und mehr unter Stress.

Die USA konnten weitaus zügiger und erfolgreicher die Finanzkrise bewältigen als die EU. Dieser Vergleich sollte helfen, den Glauben an die Funktionsfähigkeit einer Währungsunion ohne politische Union, also ohne eine eigene Steuer-, Haushalts-, Wirtschafts-, und Sozialpolitik, endgültig zu widerlegen.

Die Gründer der Währungsunion haben die schwierige Aufgabe, eine politische Union der Euroländer zu schmieden, künf-

tigen Generationen aufgebürdet. In der gegenwärtig erschwerten Konstellation werden wir die Frage beantworten müssen: Wie lässt sich die politische Union, auf welche die Währungsunion angewiesen ist, trotz gegenläufiger Trends von politischer Polarisierung, Identitätspolitik und wachsender Integrations skepsis erreichen?

»Stabilität ohne Solidarität«? Als unrealistisch hat sich auch die von Helmut Kohl vertretene Idee der Stabilität des Euro erwiesen, ohne ihm einen Rahmen der Solidarität zwischen den Euro-Ländern zu verpassen. Kohl war davon überzeugt, die Gemeinschaftswährung werde den Frieden in Europa sichern, wenn sie sich den Regeln der erfolgreichen D-Mark unterwerfen würde: Vorrang habe die Geldwertstabilität, welche eine unabhängige Europäische Zentralbank sichern müsse. Eine stabile Gemeinschaftswährung sei ohne eine europäische Transfer-Union machbar, versprach Kohl 1998 dem Deutschen Bundestag. Als einer der Väter des Euro ging er offenbar von einer Währungsunion unter permanenten Schönwetterbedingungen aus: Warum sonst hätte er es versäumt, die Währung gegen externe Finanzschocks durch wirtschafts- und sozialpolitische Puffer zu wappnen? Umso mehr, als solche Erschütterungen die ohnehin heterogenen Euro-Partner unterschiedlich beuteln können? Für Deutschland zählte allein die Stabilität des Euro, zu deren Hüter eine politisch unabhängige Europäische Zentralbank – angesiedelt in Frankfurt am Main – bestellt wurde. Gegen dieses Bollwerk konnte sich der französische Präsident Mitterrand mit seiner Idee einer sozialpolitischen Wirtschaftsregierung für die Gemeinschaftswährung nicht durchsetzen. Das Ergebnis dieser Konstruktion können wir heute besichtigen: Die auch während der Krise aufrecht erhaltene Maxime von Stabilität und Solidität ohne sozialpolitische Solidarität stellte sich als mehrfach revisionsbedürftig heraus: Erstens, weil sie entgegen besserem ökonomischen Expertenwissen suggeriert, in einer heterogenen Währungsunion ließe sich der strukturelle und politische Zusammenhalt allein durch die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank garantieren.

Zweitens, weil man sich der Fiktion hingab, deutsche Haushaltsressourcen würden aufgrund des »Nichtbeistands«-Gebots

(»No-bail-out«-Klausel) im Vertrag von Maastricht nie angetastet. Eine Fehlannahme – im Stresstest der Euro-Krise sah sich die Politik doch gezwungen, umfangreiche Notkreditprogramme aufzulegen. Die Verfechter des »No-bail-out« mussten während der internationalen Finanzkrise einsehen, dass die engen Verflechtungen der Euro-Länder nationale Sonderwege nur noch um den Preis unkalkulierbarer Risiken erlauben. Die auf das Versprechen Kohls zurückgehende »rote Linie« für Deutschland machte das Euro-Krisenmanagement ineffektiver, kostspieliger und konfliktreicher als nötig. Die deutsche Regierung unter Kanzlerin Merkel, Finanzminister Schäuble, der Bundestag und das Bundesverfassungsgericht stimmten zwar Finanzhilfen für fiskalisch angeschlagene Euro-Staaten zu. Im Zuge dieser als »alternativlos« bezeichneten Notkreditprogramme musste aber – im Einklang mit dem Tabu der Transfer-Union – bis heute der Öffentlichkeit vorgegaukelt werden, die Kreditnehmer könnten eines Tages ihre Schulden auf Heller und Pfennig den Gläubigerstaaten zurückzahlen. Trotz radikaler Konsolidierungsprogramme, welche die Schuldner von den Gläubigern auferlegt bekamen, erwies sich dies als Illusion fernab der Realitäten von Stagnation und Rezession, Steuereinbrüchen und Kreditausfällen. Das Tabu der Transfer-Union zwang dazu, von vornherein sinnvolle Mittel der Risikoteilung aus dem gemeinschaftlichen Instrumentenkasten zu verbannen. Auf längere Frist gesehen, hätten Transfermaßnahmen die Krise für die Steuerzahler weniger kostspielig gemacht, im Verhältnis der Euro-Partner wäre weniger Porzellan zerschlagen worden, und ein nachhaltiger Wirtschaftsaufschwung hätte geholfen, die Schuldenlasten ab- und die Kreditwürdigkeit aufzubauen.

Drittens hat die Finanz- und Schuldenkrise die Divergenzen im Euroraum massiv erhöht und den Zusammenhalt geschwächt. Sie hat strukturelle Interessenkonflikte zugespitzt, die aber als politische Zerwürfnisse zwischen Gläubigerstaaten im Norden und Schuldnerstaaten im Süden des Eurogebietes inszeniert wurden. Im Binnenverhältnis der Eurozonen-Staaten konnte das Euro-Stabilitäts-Regime ohne soziale Solidarität, das heißt ohne wechselseitige sozialpolitische Verantwortlichkeiten nicht dazu

beitragen, das Eigeninteresse an der gesellschaftlichen Wohlfahrt aller Euro-Partner institutionell zu verankern. Die angefachten Antagonismen zeigen, dass der Euro einheitsstiftend wirken muss, damit seine Rettung nicht zum Spaltpilz wird. Auf Stabilität und Eigenverantwortung zu pochen und dabei keine wirksamere »Hilfe zur Selbsthilfe« zu leisten, sich mit gegenseitigem Misstrauen zu begegnen – diese Haltung und diese Regeln sind in der Finanz- und Euro-Krise gescheitert. Sie bedürften einer Korrektur, damit in der Währungsunion auch unter widrigen Bedingungen von Schlechtwetterzyklen wirkliche Stabilität bei gleichzeitigem, wirklichem Zusammenhalt (Kohäsion) geschaffen werden kann. Erst dann wird der Euro Helmut Kohls Versprechen einlösen können, als Anker für nachhaltigen Frieden zu dienen.

»**Expansive Sparpolitik**«? Der Ruf nach Austerität wurzelt in der Überzeugung, Transferleistungen zwischen den Euro-Ländern seien kontraproduktiv, weil sie Unsolidität und Verantwortungslosigkeit Vorschub leisteten – getreu der ökonomischen Idee des »moral hazard«, der ökonomischen »Fehlanreize«. Es gelte, das Prinzip der staatlichen Selbstverantwortung durchzusetzen. Oft beschworen Politiker die »schwäbische Hausfrau«, die nur ausbebe, was sie eingenommen habe. Genau dieses Verhalten auf Staatsebene wurde von der sogenannten Troika – dem IWF, der Europäischen Zentralbank sowie der Europäischen Kommission – für die Krisenstaaten zu einer sakrosankten Bedingung für Hilfsprogramme gemacht. Joseph Stiglitz, Wirtschaftsnobelpreisträger außerhalb des neo- und ordoliberalen Mainstreams, kritisiert, das Euro-Krisenmanagement habe mit seinem Austeritätsprinzip die wirtschaftliche Stagnation und Rezession in den Krisenländern verschärft. Die verordneten Kürzungen der öffentlichen Sozialleistungen hätten zudem die gesellschaftliche Kluft vertieft.

Mit der Durchsetzung der Spardoktrin blieben die Mitverantwortlichen für die verheerenden Auswirkungen der Finanzkrise auf die Staatsverschuldung verschont: die Immobilienbranche in den USA und Europa, die ungesicherte Kredite verkauft hatte, private Kreditnehmer, die sich zu hoch verschuldet hatten, Invest-

mentbanker, die unverantwortliche Produkte entworfen und vermarktet hatten. Sicher gab es Politiker, die zu laxen Regulierungen der Banken sowie eine mangelhafte staatliche Haushaltsdisziplin zu verantworten hatten. Aber letztendlich war die Finanzindustrie schuld an der Finanzkrise. Von dieser Tatsache lenkt die Austeritäts-Idee ab. Das Augenmerk der Öffentlichkeit richtete sich vielmehr auf die gebeutelten Staaten. Das gilt bis heute.

»**Reformunwille Griechenlands**«? Seit 2010, als der erste von drei in Deutschland heftig umstrittenen Notkrediten der Euro-Staaten und des Internationalen Währungsfonds an Griechenland ausgezahlt wurde, hält sich das Bild, die griechischen Regierungen weigerten sich, Staat und Wirtschaft tiefgreifend strukturell zu reformieren, und sie seien unwillig, der Staatsschuldenkrise und dem Verlust wirtschaftlicher Konkurrenzfähigkeit entgegenzuwirken. Richtig ist das Gegenteil, wie die Berichte der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) dokumentieren: Griechenland hat im Zeitraum von 2010 bis 2016 stärkere Reformanstrengungen unternommen als jedes andere OECD-Land.⁸ Steuerreformen und staatliche Sparmaßnahmen bei Pensionen und Löhnen im öffentlichen Sektor drosselten das Haushaltsdefizit um 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – zweimal mehr als in anderen europäischen Ländern, die ebenfalls plötzlich den Zugang zum Finanzmarkt verloren. Darüber hinaus setzte Griechenland mit der Dezentralisierung der Tarifverhandlungen, der Reduktion des Mindestlohns und der Flexibilisierung für Einstellungen und Entlassungen zentrale, von den Kreditgebern geforderte Arbeitsmarktreformen um. Mit Deregulierungsmaßnahmen und der Marktöffnung in zentralen Sektoren verbesserte Griechenland das Investitionsklima. Wenn man den OECD Daten vertraut, ist das Image der reformunwilligen Griechen ein Mythos.

8 | Christian Daude, »Structural reforms to boost inclusive growth in Greece«, in: *OECD Economics Department Working Papers* 1298, Paris 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz404fx631-en> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

Vom Transfertabu zur Spardoktrin – diese in Deutschland populären, lautstark geforderten »roten Linien« und Grundsätze sind umstritten und werden häufig für die Eurozonen-Schwächen verantwortlich gemacht. Solange diese Ideen nicht politisch debattiert und gegebenenfalls korrigiert werden, stehen sie der Einheit und Krisenfestigkeit des Euro-Gebietes entgegen. Sie hindern die Währungsunion an ihrer Vollendung durch eine fiskalische, politische Union, sie zementieren die Privilegierung von monetärer Stabilität ohne angemessene transnationale Solidarität, und sie tabuisieren das Streben nach einer Finanzverfassung für die Währungsunion. Diese Konstruktionsfehler müssten korrigiert werden, wenn der Euro krisenfester werden soll. Solchen Korrekturen treten euroskeptische Parteien entgegen, indem sie die Rückkehr zu nationalen Währungen propagieren. Dies wäre jedoch ein kostspieliger Irrweg, der vermieden werden sollte.

(4) Die Rückkehr zu nationalen Währungen wäre kein Aus-, sondern ein fataler Irrweg

Wenn der Euro in seiner jetzigen Verfassung für die Zukunft nicht krisenfest gewappnet ist, wenn die fortbestehende Fragilität des Euroraums in seinen ideellen Grundlagen tief verankert ist, so dass nur ein »Weiter so«, mit kleineren Kurskorrekturen erlaubt ist – wie ist dann die Rückkehr zu nationalen Währungen zu bewerten?

Die Option des Euro-Exit ist mit dem Amtsantritt der rechts-populistischen Regierungskoalition in Italien am 1. Juni 2018 wieder aktuell. Ihr euroskeptisches Programm verspricht den Wählern Steuersenkungen bei vermehrten sozialpolitischen Ausgaben. Damit droht Italien, vom Pfad der fiskalischen Solidität – der Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Haushalt – abzukommen. Ein Affront gegen alle Euro-Länder, die seit dem Höhepunkt der Finanz- und Eurokrise sich dieser Regel verpflichtet fühlten und sich daran gehalten haben.

Zwar beteuerte die neue Regierung, Italien in der Eurozone halten zu wollen. Allerdings nicht um jeden Preis: Nach Jahren der wirtschaftlichen Stagnation, sinkender Staatsausgaben und

steigender Arbeitslosenraten fordert sie von den exportstärkeren Euro-Staaten eine fairere Verteilung der Lasten zugunsten der schwächeren. Italien verlangt darüber hinaus eine europäische Bankeneinlagensicherung, um Kapitalflucht aus krisenhaften Euro-Ländern zu unterbinden.

Ein Alternativszenario wäre, dass Deutschland als größter Nutznießer des Euro-Regimes die Währungsunion verlasse, um Reformen zugunsten der bislang Benachteiligten nicht mehr im Wege zu stehen. In George Soros' knapper Formulierung: »Germany should either lead or leave« (Deutschland solle entweder eine Führungsrolle übernehmen oder den Euroraum verlassen). Sollte sich Deutschland grundlegenden Eurozonen-Reformen (Plan A) verweigern und aus dem Euroraum (Plan B) auch nicht austreten wollen, so der amerikanische Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz, habe Italien nur die Wahl zwischen einer weiteren Euro-Mitgliedschaft – um den Preis fortlaufender wirtschaftlicher Misere – oder einem Austritt als Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand. Italiens Austritt aus der Eurozone – ein Italexit – werde dem Land die Instrumente verschaffen, mit denen es auf den Pfad der wirtschaftlichen Prosperität zurückkehren könne.⁹

Die Bertelsmann-Stiftung hat die Kosten des Austritts von einem oder mehreren Euro-Ländern für diese selbst sowie für die anderen Mitgliedsländer kalkuliert. Das Ergebnis: »Die Folgen eines solchen Szenarios können aus einem zentralen Grund nicht seriös abgeschätzt werden: Verlasse Deutschland den Euro, würde die Währungsunion mit hoher Wahrscheinlichkeit vollständig zusammenbrechen. Die Folgen wären unkalkulierbar.«¹⁰ Die Rückkehr zu nationalen Währungen wird von politisch unverantwortlichen Experten oder Parteien, die daraus Profit schlagen wollen, als Lösung propagiert, obwohl klar ist, dass es sich

9 | Joseph Stiglitz, »Can the Euro Be Saved?«, in: *Project Syndicate* vom 13.06.2018.

10 | Michael Böhmer/Jan Limbers/Johann Weiß, *Vorteile Deutschlands durch die Währungsunion. Szenarienrechnungen bis zum Jahr 2025*. Gütersloh 2013.

dabei um ein auf Jahrzehnte hinaus kostspieliges und für alle unkalkulierbares Risiko handeln würde.

Zehn Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise besteht erneut die Gefahr, dass sich die Eurozone von einem Friedensprojekt in ein (finanz)politisches Schlachtfeld verwandelt. Statt sich davon lähmen zu lassen oder die Flucht nach hinten anzutreten, könnten die Anführer der Währungsunion Mut und Führungsbereitschaft zeigen und ein Bündnis für einen krisenfesten Euro schmieden.

(5) Der soziale Zusammenhalt der Währungsunion muss Priorität haben

Die Eurokrise hat uns wichtige Einsichten in die Konstruktionschwächen unserer gemeinsamen Währung vermittelt, aber auch deren Stärken aufgezeigt. Alle Experten stimmen darin überein, dass ein »Weiter so« kein Weg zu einem krisenresistenten Euro ist. Ein Kurswechsel ist vonnöten, um seine chronischen Schwächen zu kurieren, Fehlentwicklungen zu korrigieren. Zum weitgehenden Konsens gehört, dass die Euro-Länder Finanzkrisen am besten vorbeugen, indem sie die Einheit der Euro-Länder stärken.

Aktuelle Umfragen zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger den Euro akzeptiert haben, wertschätzen und wissen, dass sie den Euro brauchen. Mehrheiten haben begriffen, dass die Währungsunion die nächste Finanzkrise nur überleben kann, wenn deren Kosten nicht wieder zu ungleich verteilt werden, sondern die Krise eine gemeinschaftliche Überlebensgeschichte wird. In diesem Zusammenhang haben wir erkannt, dass eine krisenfeste Wirtschafts- und Währungsunion nach mehr sozialer Solidarität zwischen den Euro-Ländern verlangt. Aber wir haben noch keinen politischen Konsens erzielt, wie diese beschaffen sein muss und ob politische Legitimität dafür hergestellt werden kann. Es ist offensichtlich, dass die Stabilität des Euro nicht auf Kosten der Demokratie und Bürgerrechte gehen darf. Zu klären bleibt, wie die Euro-Regierung demokratisiert werden kann. Im besten Fall laufen diese Krisen-Lektionen darauf hinaus, dass die Währungsunion nicht scheitert, sondern zu einem krisenresistenten Erfolgsmodell wird.

Denn trotz seiner tiefsitzenden Probleme blickt der Euro 2019 auf eine zwanzigjährige Geschichte zurück, die ihn zu einer global anerkannten Weltklasse-Währung gemacht hat.¹¹ Er entspringt europäischen Gemeinschaftsinteressen und genießt in Wirtschaft und Gesellschaft großes Ansehen.

Als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf dem Wege zum Euro auf einem Gipfeltreffen 1978 in Bremen das Europäische Währungssystem schuf, stand das europäische Gemeinschaftsinteresse im Vordergrund. Nach dem Willen seiner Väter, Bundeskanzler Helmut Schmidt und Präsident Giscard d'Estaing, sollte sich die EWG aus der Abhängigkeit vom US-Dollar befreien. Dies war in europäischem Interesse, nachdem Präsident Nixon 1971 die Kopplung des Dollars an den Goldstandard aufgehoben hatte und die Verlässlichkeit des Dollars als weltweite Ankerwährung nicht mehr gegeben war. Als schließlich 1992 in Maastricht die Europäische Währungsunion begründet und im Jahr 1999 der Euro in zwölf, seit 2015 in 19 Ländern eingeführt wurde, schwangen außerhalb Deutschlands noch weitere Interessen mit: Die Partner im europäischen Binnenmarkt wollten die allzu dominante D-Mark und Bundesbank durch eine Gemeinschaftswährung und europäische Geldpolitik ersetzen.

Die Vorteile, die der Euro den Bürgerinnen und Bürgern, Verbraucherinnen und Verbrauchern und Unternehmen gebracht hat, sind unbestritten. Der Euro erspart Reisenden in den Euro-19 die Kosten des Geldwechsels. Für Konsumenten schafft er eine größere Preistransparenz, die es auf dem europäischen Binnenmarkt leichter macht, Preise zu vergleichen und günstiger einzukaufen. Für Unternehmen ist es weniger kompliziert, Lieferanten für Waren oder Dienstleistungen zu niedrigeren Preisen zu finden, damit Produktionskosten zu senken und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Transaktionen für grenzüberschreitende Geschäfte werden vereinfacht, und die Risiken für Unternehmensgewinne durch fluktuierende Wechselkurse gesenkt. Darüber hinaus bietet der Euro Anreize für Unternehmen außerhalb

11 | John McCormick, *Why Europe Matters: The Case for the European Union*, Basingstoke 2013, S. 65ff.

der EU, mit ihr Handel zu treiben oder in der EU zu investieren. Auch wird der EU-Export durch den Wegfall von Außenhandelsunsicherheiten gefördert. Ein psychologischer Nebeneffekt ist, dass die gemeinsame Währung Einheit in der nationalen und kulturellen Vielfalt stiftet, indem sie das Fremde vertrauter werden lässt. Als global anerkannte Weltklasse-Währung, die mit dem US-Dollar konkurrieren kann, stärkt der Euro die Europäische Union und verschafft ihr wirtschaftliche und politische Vorteile: Ein stabiler Euro ist zentral für den Machtanspruch, den die EU für die Gestaltung der globalen Wirtschafts- und Finanzordnung erheben kann.

Die gemeinsame Währung ist demnach eine zentrale Ressource für das Europäische Einigungsprojekt. Diese ist notwendig – wenn auch keineswegs hinreichend –, damit die EU den Erwartungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger entsprechen kann, sie vor den globalen Risiken des 21. Jahrhundert besser zu schützen. Aber grundlegende Kurskorrekturen sind notwendig, um den Zusammenhalt der Euro-Länder zu sichern, und damit ihre Resilienz zu stärken.

Der vom European Council on Foreign Relations (ECFR) entwickelte »EU cohesion monitor« zum Zusammenhalt der EU-Mitgliedstaaten hat gezeigt, wie stark im Zeitraum 2007-2017 die Kohäsionskräfte in der EU abgenommen haben: Während noch vor der Krise im Jahr 2007 die Ländergruppen mit ihren individuellen und strukturellen Kohäsionswerten relativ nahe beieinander lagen, hatte sie die Schulden- und Wirtschaftskrise zehn Jahre später wie mit Zentrifugalkräften voneinander weg katapultiert.¹² Der Zusammenhalt mit der EU nahm zwischen 2007 und 2017 in mehreren Ländern extrem ab, darunter Italien, Frankreich,

12 | Der vom European Council on Foreign Relations (ECFR) entwickelte »EU Cohesion Monitor« misst den Zusammenhalt der EU-Länder anhand individueller und struktureller Faktoren. Letztere umfassen unter anderem Resilienz (Prokopfeinkommen, Schuldenquote, Index für »soziale Gerechtigkeit«), Handels- und Investitionsbeziehungen sowie Transfers aus den EU-Fonds und Zahlungen an den EU-Haushalt, siehe ecfr.eu/eucohesionmonitor (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

Spanien und Großbritannien. Im Fall Deutschlands blieben die Kohäsionskräfte mit der EU im selben Zeitraum stabil und verbesserten sich subjektiv sogar. Polens Zusammenhalt mit der EU hatte sich zwar strukturell stark verbessert, war aber subjektiv schwach geblieben.

Die noch ungelöste Frage ist, welche Formen europäischer Solidarität den Zusammenhalt zwischen auseinanderdriftenden Euro-Ländern stärken könnten. Aktuelle Reformvorschläge umfassen eine Arbeitslosenrückversicherung als zusätzliche Sozialleistung für Mitgliedstaaten in Konjunkturtiefs. Die Vergabe von EU-Fördermitteln zum Beispiel an die Umsetzung der wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Kommission und die Achtung der grundlegenden demokratischen Werte der Union zu koppeln, könnte die Fliehkräfte dagegen verschärfen. Mithilfe von Euro-Haushaltsmitteln die Konjunktur anzukurbeln, mit positiven Effekten für Arbeitsmarkt, Steueraufkommen und Schuldenquote, Handelsbilanz und soziale Gerechtigkeit, wäre für die EU das vielversprechendste Instrument, um die Kohäsionskräfte in geschwächten Ländern zu reanimieren.

Global betrachtet, braucht es für den Zusammenhalt der Euroländer eine europäische »regulierende Demokratie« (Pettifor)¹³, wenn sie dem nationalen Konkurrenzkampf um Auslandsinvestitionen und der Entkopplung von Geld- und Wertschöpfung im internationalen Finanzkapitalismus entgegenwirken wollen. Denn der Euro kann nicht auf Kosten, sondern nur mithilfe der Demokratie stabilisiert werden. Ein krisenfester Euro ist kein Selbstzweck, sondern ein notwendiges Mittel, damit die EU-Länder die zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen können.

13 | Siehe Pettifor 2018 (Anmerkung 3, Kapitel 2).

Teil II: Eine Vision für Europa

3. Zukunft der Demokratie: Upgrade statt Untergang

Im unübersichtlichen Terrain finanzkapitalistischer Krisen in Europa, zwischen dem Auf und Ab des europäischen Projekts, ist es wichtig, die Orientierung zu behalten. Dabei kann der Kompass behilflich sein, der uns in drei Abschnitten zur Erneuerung des europäischen Einigungsprozesses leiten soll. Das erste Ziel, die Erkundung von Voraussetzungen für den Zusammenhalt der Euro-Länder, liegt hinter uns, und die dritte Etappe, der Pfad zu einem souveränen Europa, noch vor uns. Hier gilt es nun, Kurs auf das zweite Etappenziel zu nehmen: den Aufbruch zu einer zukunftsfähigen, europäischen Demokratie.

Auf den ersten Blick scheint dies ein leicht zu erreichendes Ziel zu sein. Wir alle sehen uns ja als Demokraten und Europa als Hort der Demokratie. Allerdings sind wir uns uneinig, was Demokratie in der gegenwärtigen Konstellation bedeutet, und was die Vorwürfe von Demokratiedefiziten an die Europäischen Union implizieren. Was heißt Demokratie heute für uns, und wie haben sich unsere demokratischen Ideen und Praxen infolge des Finanzstresses in Europa möglicherweise gewandelt?

Demokratie heißt, dass die Bürgerinnen und Bürger frei sind, sich aktiv und passiv an Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen, an Volksinitiativen und -abstimmungen zu beteiligen. Damit dieses Prinzip auch in der Praxis wirkt, müssen Transparenz und die Kontrolle staatlicher Regierungsmacht gewährleistet sein. Die Demokratie verteidigt die Freiheit der Meinungsäußerung und Gleichheit politischer Rechte, unabhängig von Geschlecht, Abstammung, ethnischer Zugehörigkeit und Religion. Sie steht für unsere Hoffnung, dass unsere Ideale von Menschenwürde, Tole-

ranz und Anstand respektiert werden und es möglich ist, politische Differenzen auf friedlichem und zivilem Wege zu überwinden.

Diese Demokratie, wie wir sie heute kennen, ist ein Ergebnis von Demokratisierungsschüben in den europäischen Nationalstaaten. Im 19. und 20. Jahrhundert haben demokratische Revolutionen zahlreiche Umbrüche hervorgebracht, aber auch immer wieder Rückschläge erlitten. Seit 1979, den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament, setzte die Idee der europäischen Demokratie wiederholt zu neuen Quantensprüngen an. Einige Male sprang sie zu kurz und verfehlte die Messlatte. Eine niederschmetternde Niederlage steckte sie 2005 ein, als in den beiden nationalen Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden der »Vertrag über eine Verfassung für Europa« abgelehnt wurde. Ihre größte Schlappe aber erlebte die europäische Demokratie gegenüber der internationalen Finanzkrise und ihren Folgen seit 2008.¹

»Demokratie ist Ramsch«, so betitelte Frank Schirrmacher seinen Kommentar zu dem Exempel, das der EU-Gipfel im Oktober 2011 an der jungen Demokratie Griechenland statuierte. Wer das Volk frage, werde zur Bedrohung Europas, so Schirrmacher empört. Was sich »hier vor unser aller Augen abspielt«, sei »das Schauspiel einer Degeneration jener Werte und Überzeugungen, die einst in der Idee Europas verkörpert schienen«. Was Europa erlebe, sei keine Episode, »sondern ein Machtkampf zwischen dem Primat des Ökonomischen und dem Primat des Politischen«. Und er fragt zweifelnd: »Sieht man denn nicht, dass wir jetzt Ratingagenturen, Analysten oder irgendwelchen Bankenverbänden die Bewertung demokratischer Prozesse überlassen?« Als hätten sie »irgendwas dazu zu sagen, dass die Griechen über ihre Zukunft selbst abstimmen wollen«. Eine solche direkt-

1 | Ulrike Liebert, »Hat die marktwirtschaftliche Demokratie im 21. Jahrhundert noch eine Chance? Die Europäische Währungsunion in der Finanzkrise«, in: Daniel Brühlmeier/Philippe Mastronardi (Hrsg.), *Demokratie in der Krise. Analysen, Prozesse und Perspektiven*, Zürich 2016, S. 137-150.

demokratische Willensbekundung hält der ehemalige FAZ-Mitherausgeber aufgrund der »Deformation des Parlamentarismus durch erzwungene Marktkonformität« geradezu für zwingend. Ein griechisches Referendum könne doch gerade Europa einen Weg zeigen: »Es wäre eine Selbstvergewisserung der gleichfalls hochverschuldeten europäischen Staaten, die sich endlich darüber Klarheit verschaffen könnten, welchen Preis sie für die immateriellen Werte eines geeinten Europa bezahlen wollen.«²

Die Euro-Krise hat freie Wahlen oder Regierungswechsel formell nicht außer Kraft gesetzt. Aber wenn aus dem Blickwinkel der Finanzmarktakteure eine Regierung nicht »vertrauenswürdig« schien und für Euro-Gläubiger schmerzhaft Risiken drohten, konnten Schuldnerstaaten ihre gewählten Regierungen durchaus über Nacht an Technokraten verlieren. Dies erfolgte in zwei der fünf »Programmländer« auf dem Höhepunkt der Eurokrise.³ Diese »Übergangsregierungen« setzten – zeitlich terminiert – die Parteienkonkurrenz und Wahlen außer Kraft, in beiden Fällen gefolgt von tieferen Umbrüchen der Parteiensysteme, mit einem Syriza-geführten Linksruck in Griechenland (2015) und einem Rechtsruck in Italien (2018).

Diese Episode des Griechenland-Dramas in der Euro-Finanzkrise führt paradigmatisch vor Augen: Wenn wir Demokratie weiterhin als ein Herrschaftssystem begreifen, das auf den souveränen Nationalstaat begrenzt bleibt, wird sie zwangsläufig nur

2 | Frank Schirrmacher, »Demokratie ist Ramsch« (02.11.2011), in: Ders., *Ungeheurliche Neuigkeiten. Texte aus den Jahren 1990 bis 2014*, München 2014, S. 77-80. Siehe auch: Ders., »Ich beginne zu glauben, dass die Linke recht hat« (14.08.2011), in: Ebd., S. 81-85. Darin gibt der ehemalige FAZ-Herausgeber selbstkritisch zu: »Im bürgerlichen Lager werden die Zweifel immer größer, ob man richtig gelegen hat, ein ganzes Leben lang.«

3 | Der Wirtschaftsprofessor und ehemalige EU-Kommissar Mario Monti führte Italien von November 2011 bis April 2013 mit einem Kabinett ausschließlich parteiloser Minister; zeitgleich übernahm in Griechenland der Ökonom und ehemalige Vizepräsident der Europäischen Zentralbank Loukas Papadimos die Regierung, die bis Mai 2012 amtierte.

marktkonform fortexistieren, ihren normativen Kern und ihre Stabilität aber durch fortschreitende Finanzmarkt-Ökonomisierung verlieren. Eine Welt globaler finanzieller, wirtschaftlicher und massenkommunikativer Abhängigkeiten lähmt nationale Wählerschaften und überfordert die Staaten. Wenn Gesetzgeber, Regierungen und Gerichte im Management der Finanzkrisen scheitern, kann dies die Regierung ihr Amt, den Staat seine EU-Mitgliedschaft und die Demokratie ihre Integrationskraft kosten. Für überforderte Krisenstaaten bietet die EU von Ost- und Südeuropa bis Großbritannien reichhaltiges Erfahrungsmaterial.

Die grenzüberschreitenden Herausforderungen, seien sie finanzmarktökonomischer, ökologischer oder terroristischer Natur ebenso wie die globalen Flüchtlings-, Umwelt- und Armutsmigrationen, zwingen uns, die Demokratiefrage neu zu stellen: Welche noch unerschlossenen Potenziale besitzt die Demokratie im globalen Zeitalter? Wo liegen ihre Stärken? Welche politischen Kräfte streben einem europäischen Upgrade der Demokratie entgegen, und welche Mythen stehen dem entgegen? Welche Wege zeigen uns konkurrierende Narrative zur europäischen Demokratie auf?

(1) Die Demokratie im Globalisierungs-Paradox

Inmitten der politischen Turbulenzen in Griechenland während der Finanzkrise blickte der international renommierte Historiker Mark Mazower in der *Financial Times* besorgt auf die Zukunft der Demokratie. Er fragte sich, ob die westlichen Demokratien die Fähigkeit, aus ihren eigenen Fehlern zu lernen, verlören.⁴ Damit bezog er sich auf die Erfahrungen der Weimarer Republik mit den vernichtenden Folgen der großen Weltwirtschaftskrise 1929/30, die zu Massenverelendung, politischer Radikalisierung, Polarisierung und schließlich zum Zusammenbruch der ersten Demokratie auf deutschem Boden führten. Der an der Columbia University in New York lehrende Historiker verweist auf In-

4 | Mark Mazower, »Austerity Europe. European democracy enters dangerous times. Battle to defend the euro is reviving a rightwing language of purity«, in: *Financial Times* vom 30.01.2015.

dizien einer »Weimarisierung« der Demokratie in Ländern wie Griechenland: nach dem Crash eines deregulierten globalen Finanzkapitalismus eine von außen auferlegte staatliche Austeritätspolitik, wirtschaftliche Rezession, Massenarbeitslosigkeit und -verarmung, die zum Aufschwung von Links- und Rechtsextremismus führen und den Niedergang der liberaldemokratischen bürgerlichen Mitte einleiten.

Auf Mazowers Frage, ob wir denn aus dieser Geschichte für das 21. Jahrhundert nichts gelernt hätten, gibt der Ökonom Dani Rodrik die bislang klügste Antwort. Mit seinem *Globalisierungs-Paradox*⁵ zeigt der Ökonom analytisch, warum infolge der kapitalistischen Globalisierung ein Scheitern der Demokratie möglich, ja zum Teil bereits im Gange ist. Aber er begründet auch zwei weitere, alternative Perspektiven, wie die Demokratie überleben und sich weiterentwickeln kann.

Rodriks *Globalisierungs-Paradox* zufolge existieren Zielkonflikte zwischen Demokratie, autonomer Staatlichkeit und Globalisierung, die für die Demokratie prinzipiell drei unterschiedliche Szenarien eröffnen: (1) Entweder ist sie zum Niedergang verurteilt, wenn die Kräfte der Globalisierung mit den Staaten ein Bündnis schließen und ihre Interessen auf Kosten demokratischer Souveräne durchsetzen. (2) Oder die demokratische Politik setzt auf den Weg der Renationalisierung, die der finanzkapitalistischen Globalisierung Grenzen setzt. (3) Oder die Demokratie muss ein globales Upgrade durchlaufen, also die demokratische Gestaltung der Globalisierung erlernen, wenn auch unter weitergehenden Verlusten an souveräner Staatlichkeit.

Im Wechselspiel der drei Optionen können sich immer nur zwei erfolgreich durchsetzen, während die dritte unterliegt. Damit das Demokratie-Ideal obsiegt, muss es sich entscheiden, ob es mit dem Staat oder mit der Globalisierung paktieren will. Wenn die Demokratie einen Zusammenschluss von Staat und Globalisierung nicht verhindern kann, wird sie als Dritte im Bunde zwangsläufig zur Verliererin. In der gegenwärtigen Konstellation

5 | Dani Rodrik, *Das Globalisierungs-Paradox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft*, München 2011.

einer neuen internationalen Systemkonkurrenz lässt sich dieses Trilemma für die europäische Demokratie anhand dreier Modelle gut illustrieren: Im Modell des autoritären Kapitalismus stärkt der Zusammenschluss der Kräfte der Globalisierung mit einem starken Staat ein Regime, in dem das Streben nach Demokratie und Demokratisierung zur Ohnmacht verurteilt ist (zum Beispiel Volksrepublik China). Dem zweiten Modell des Wirtschaftsnationalismus folgend schließen die Protagonisten einer traditionell-konservativen oder ethnonationalistisch exklusiven Demokratie mit der staatlichen Exekutive eine Allianz, die das Ziel verfolgt, der liberalen, multilateral gesteuerten Globalisierung ein Ende zu bereiten (zum Beispiel »Trumpismus«). Das dritte Modell – die demokratische Zivilisierung der Globalisierung – sieht ein supranationales Upgrade der Demokratie und ihrer Kapazitäten vor, welche die Grenzen staatlich fragmentierter Souveränität überwinden. Hierfür bietet die Europäische Union derzeit gute Chancen, wenn auch noch große Hindernisse aus dem Weg geräumt werden müssen.

Die heutige Europäische Union ist ein einzigartiges Laboratorium, um das Globalisierungs-Paradox genauer zu überprüfen. Denn über einen Zeitraum von mehr als einem halben Jahrhundert (1957-2013) wuchs die Wirtschaftsgemeinschaft von ursprünglich sechs Gründerstaaten zu einer historisch einzigartigen Union von 28 – nach dem Brexit 27 – Nationen heran, die sich auf demokratische Werte verpflichtet hat. Für die große Attraktion dieses Modells spricht die nicht abbrechende Kette von Beitrittsgesuchen, immer noch auch aus ehemals autoritär regierten oder ehemals kommunistischen Staaten der einstigen sowjetischen Hemisphäre.

Unter dem Schock der Finanzkrise stellten die EU-Regierungschefs jedoch das Vertrauen in die demokratische Legitimität der EU und die ihrer Mitglieder hinter den Primat der Finanzökonomie zurück. Vor der Option, aus der Währungsunion auszutreten, und ohne viel Hoffnung, die demokratische Souveränität damit stärken zu können, schreckten die Regierungen finanziell angeschlagener Euro-Länder zurück. Sie hatten die warnenden Beispiele von Krisenstaaten vor Augen, die unter die Kuratel des Internationalen Währungsfonds geraten waren. Für ihre Mit-

gliedschaft im Euro-Club nahmen die Länder Einschränkungen ihrer parlamentarisch-demokratischen Autonomie hin. Nur als abgekoppelte Exekutiven glaubten sie, das Vertrauen der Finanzmärkte zurückgewinnen zu können. Sie konstruierten ein politisch isoliertes Regelwerk außerhalb der Gemeinschaftsverträge, das Solidität und Stabilität signalisieren sollte. Dazu verlangten sie sich selber die Verpflichtung ab, koste es was es wolle, diesen Regeln zu folgen. Die Euro-Staaten setzten alles daran, das Vertrauen der Finanzmarktakteure zu gewinnen, und nahmen dabei in Kauf, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu verlieren:

»It's not just our leaders who are in a crisis. Democracy itself is failing. The world's statesmen no longer shape events but merely respond to them, in thrall to market forces«

(»Nicht nur unsere politische Führung befindet sich in einer Krise. Die Demokratie selbst versagt. Staatsmänner gestalten keine Ereignisse mehr, sie reagieren nur noch darauf, im Banne der Marktkräfte«),

so *The Guardian*.⁶ In der globalen Finanzkrise ginge es doch nicht nur um das Vertrauen in den Geldmarkt, die Banken und die Finanzstabilität, warnte Heribert Prantl in der *Süddeutschen Zeitung*, sondern »auch um das Vertrauen in die Souveränität und die Gestaltungskraft der Demokratie«. ⁷

Für solche Appelle blieben die Eurokrisen-Manager taub. Supranationale und zwischenstaatliche, demokratisch nicht kontrollierbare Agenturen erlangten durch sie eine in der EU bislang beispiellose Machtfülle. Allein in Thinktanks, von einzelnen

6 | Peter Beaumont, »It's not just our leaders who are in a crisis. Democracy itself is failing«, in: *The Guardian* vom 20.11.2011, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/nov/20/peter-beaumont-democracy-in-crisis> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

7 | Heribert Prantl, »Demokratiealarm«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 11.05.2010, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/finanzkrise-in-deutschland-demokratiealarm-1.533747> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

Regierungen, im Europarlament, in der Europäischen Kommission und in der Zivilgesellschaft wurden Stimmen laut, die das normativ Wünschbare, aber praktisch scheinbar Unmögliche einforderten: ein Europa, das den Finanzkapitalismus demokratisch reguliert. Kurzum: Die Krise möge keinen Niedergang der Demokratie bedeuten, sie solle als Herausforderung für einen demokratischen Wandel begriffen werden. Und das beinhaltet auch, neue Formen und Praxen der Demokratisierung zu entwickeln.

Die Frage, welche der drei Optionen – Entdemokratisierung, Renationalisierung oder europäisches Upgrade – die stärkste politische Mobilisierungskraft entwickelt, bestimmt in zunehmendem Maße die Europawahlen. Deren Ausgang zeigt, ob die Minderheit ethnonationalistischer, rechtspopulistischer und rückwärtsgewandter Kräfte weiter an Stimmen gewinnen kann. Oder ob sich die »schweigende Mehrheit« der Wählerschaft mit proeuropäisch orientierten Repräsentanten durchsetzt, die für einen demokratischen Aufbruch in Europa votieren.

Ob die Demokratie auf dem weiteren Weg, den die EU vor sich hat, verfällt oder vorwärtskommt, ist dabei nicht primär eine Frage der Ökonomie, zum Beispiel mächtiger Wirtschaftsinteressen, oder eine Frage der Kultur, zum Beispiel kollektiver Identitäten. Es ist zunächst eine Frage der Stärken und Schwächen der real existierenden Demokratien, das heißt ihres Rückhalts bei den Bürgerinnen und Bürgern. Die Subjekte der Demokratie sind selber zu befragen.

(2) Schwächen und Stärken der realen Demokratie in Europa

Wie bilden sich in der Öffentlichkeit Krise, Niedergang oder Wende zu einer Europäischen Demokratie ab? Hat sich die Kluft zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie vergrößert? Und wie nehmen die Bürgerinnen und Bürger die Gefahren, die der Demokratie drohen, und die Chancen, die sich ihr bieten, wahr? Gibt es Belege für die hoffnungsvolle These, dass die Demokratie

überleben wird, indem sie in eine neue, noch unbekanntere Form mutiert?⁸

Wenige Jahre vor der europäischen Schicksalswahl weist die europäische Öffentlichkeit keinen Mangel an düsteren Voraussagen über die »geistige Situation der Zeit« auf.⁹ Intellektuelle geben sich überzeugt, dass die westliche Demokratie unausweichlich einer »großen Regression« anheimfalle. Europa sei Zielscheibe einer illiberalen »Konterrevolution«, die es zugrunde richten könne, wenn es ihre eigenen neoliberalen Verirrungen nicht erkenne.¹⁰ Der britische Historiker Timothy Garton Ash sieht die »antiliberalen Konterrevolution von allen Seiten gleichzeitig« auf Europa zukommen, von außen, angefangen bei Wladimir Putin über Xi Jinping und Recep Tayyip Erdoğan bis Donald Trump. Von innen lauern derzeit allerdings die größten Gefahren. Dank der hausgemachten Schwächen proeuropäischer, liberal-demokratischer Politik haben die Krisenjahre Rechtspopulismus, illiberale Anti-Establishment-Kräfte und neo-nationalistische Parteien zu wachsender Popularität und spektakulären Wahlerfolgen verholfen. Autoritarismusforscher haben gezeigt, was die Ursachen dafür sind, dass Demokratien – von Venezuela über die USA bis Ungarn, Polen, der Türkei und Italien – »eines langsamen Todes sterben«, also nicht gewaltsam und abrupt sondern auf schleichendem Wege zugrunde gehen.¹¹ Im Vergleich zu den USA weisen die Herausforderungen der Demokratie in

8 | Philippe C. Schmitter, »Crisis and Transition, but not Decline«, in: *Journal of Democracy* 26 (2015), H. 1, S. 32-44.

9 | Heinrich Geiselberger (Hrsg.), *Die große Regression. Eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit*, Berlin 2017.

10 | Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford 2018.

11 | Vgl. Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York 2018. Die Autoren zeigen empirisch-vergleichend, dass der gegenwärtige Niedergang der Demokratie nicht gewaltsam mittels eines Militärputsches oder Bürgerkrieges erfolgen muss, sondern häufig schleichender Natur ist.

Europa zwei Besonderheiten auf:¹² Die Wahlsysteme in vielen europäischen Ländern verschaffen extremistischen und antipluralistischen Kräften mehr Möglichkeiten, politische Repräsentation zu erlangen. So unternahmen die Regierungen in Ungarn, Polen und Italien Schritte, um die Zivilgesellschaft, die Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit zu schwächen. Zudem wurden in der Europäischen Union Entscheidungsprozesse von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert, ohne dass die Bürgerbeteiligung und demokratischen Kontrollmechanismen gleichermaßen vorangebracht worden wären. Lassen sich Technokratie, Vertrauensschwäche und Demokratie-Unzufriedenheit im Verhältnis der Brüsseler Eliten und der europäischen Wählerinnen und Wähler nachweisen? Und inwieweit können diese Faktoren den Aufschwung euroskeptischer Kräfte erklären?

»Sog der Technokratie«. Die Rückschläge für die Demokratie in Europa verdanken sich, so Jürgen Habermas, dem »Sog der Technokratie«, in den die Regierungen immer wieder geraten. An den übermäßigen Kräften der Technokratie prallen Appelle für Solidarität genauso wie die Frage »Demokratie oder Kapitalismus?« ab.¹³ Viele proeuropäische Eliten versäumten es, notwendige Entscheidungen ihren Wählerschaften in öffentlicher Debatte überzeugend zu erklären, wie im Fall der Finanzhilfen für Banken und Staaten. Stattdessen behaupteten sie, es gäbe dazu keine Alternativen. Diese sogenannte TINA-Strategie¹⁴ klam-

12 | Saskia Brechenmacher, »Comparing Democratic Distress in the United States and Europe«, in: *Carnegie Endowment for International Peace* vom 21.06.2018.

13 | Jürgen Habermas, *Im Sog der Technokratie*, Berlin 2013, S. 82ff., 138ff.

14 | TINA steht für »There Is No Alternative« (»es gibt keine Alternative«). Von der Gesellschaft für deutsche Sprache wurde das Wort »alternativlos« zum Unwort des Jahres 2010 gewählt. Siehe Ulrike Liebert, »TINA« Revisited: Why Alternative Narratives of the Eurozone Crisis Matter«, in: Pablo Iglesias-Rodriguez/Anna Triandafyllidou/Ruby Gropas (Hrsg.), *After the Financial Crisis. Shifting Legal, Economic and Political Paradigms*, London 2016, S. 303-334.

mert potenziell sinnvolle Wahlmöglichkeiten aus dem Diskurs aus. Sie strebt die Entpolitisierung eines Themas an, kann aber das Gegenteil bewirken. Sie kann Tür und Tor öffnen für Fake News, für populistische Sündenbock-Narrative und für die Skandalisierung von EU-Politik. Paradoxe Weise kann die Behauptung von Alternativlosigkeit sogar zur Gründung einer eurokritischen Partei wie der »Alternative für Deutschland« führen. Technokratische Strategien suchen die demokratische Rechenschaftspflicht der Exekutive zu minimieren. Aber sie treiben eine Verrechtlichung politischer Fragen voran, die für ein Krisenmanagement kontraproduktiv sein kann. Bis zur Verkündung und Umsetzung eines Verfassungsgerichtsurteils geht wertvolle, in Krisensituationen allzu viel Zeit verloren. Innen- wie außenpolitisch gibt eine Regierung mit der Entpolitisierung ihre europapolitische Deutungsmacht aus der Hand. Damit ermöglicht sie es der innenpolitischen Opposition, subjektive Gefühle von Ohnmacht und Angst zu schüren, die öffentliche Unzufriedenheit erst mit der Regierung, dann mit der Demokratie zu nähren. Im Außenverhältnis mit den Euro-Partnerländern begünstigt TINA kollektive Beschimpfungen, gegenseitiges Misstrauen und nationalistische Feindbilder, die für den Zusammenhalt demokratischer Systeme in einer Staaten- und Bürgerunion schädlich sind.

Vertrauensdefizite in EU und Mitgliedstaaten.¹⁵ Ein Indiz für Schwachstellen der EU ist, dass mehr Menschen der EU misstrauen (48 Prozent) als ihr vertrauen (42 Prozent). Trotzdem ist das Vertrauen damit auf dem höchsten Stand seit Herbst 2010. Mehr noch: Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU ist größer als das in ihre nationalen Parlamente und Regierungen.

15 | Die demoskopischen Ergebnisse im Folgenden basieren auf den Daten des Standard-Eurobarometer 89, Frühjahr 2018, erste Ergebnisse (EB 89, Frühjahr 2018); im Rahmen dieser umfassenden Studie im Auftrag der Europäischen Kommission wurden zwischen dem 17. und 28. März 2018 insgesamt 33.130 Personen in allen EU-Mitgliedsländern befragt, siehe <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

Im Vergleich zum Vorjahr konnte die EU in 19 Mitgliedstaaten Vertrauen hinzugewinnen, während sie in sechs Mitgliedstaaten, darunter Belgien, Ungarn und die Slowakei, Vertrauen verlor.¹⁶

EU in der Kritik. Der Anteil derjenigen, für die »die Dinge in der EU in die falsche Richtung« laufen, verdoppelte sich nahezu.¹⁷ Die derzeitige nationale Wirtschaftslage beurteilte jeweils eine knappe Hälfte der Befragten im Frühjahr 2018 als »gut« beziehungsweise »schlecht«.¹⁸ Hier zeigten sich die gravierendsten Unterschiede zwischen den florierenden und den nach wie vor kriselnden EU-Mitgliedstaaten: Während in 15 Ländern die Mehrheit der Befragten die Wirtschaftslage als »gut« einschätzten, ist dies in 13 Staaten umgekehrt, angeführt von Griechenland, Spanien und Italien.¹⁹ Nach ihrer Bewertung der Entwicklung der EU und der ihres Landes befragt, lassen sich drei Muster unterscheiden: Doppelt positive Bewertungen gaben die Befragten aus 14 EU-Staaten ab. Eine zweite Gruppe mit negativen Bewertungen sowohl der nationalen als auch der EU-Entwicklungsrichtung setzte sich aus Griechenland, Italien, Spanien, Frankreich, Zypern und Großbritannien zusammen. Schließlich gab eine dritte

16 | In 15 der 28 Mitgliedstaaten vertraute jeweils eine Mehrheit der im Frühjahr 2018 Befragten der EU, gegenüber 13 Mitgliedstaaten, in welchen eine Mehrheit Misstrauen gegen die EU hegte, angeführt von Griechenland (69 Prozent), Großbritannien (57 Prozent) und der Tschechischen Republik (56 Prozent), vgl. ebd.

17 | Der Anteil der mit dem Kurs der EU unzufriedenen Befragten stieg von 23 Prozent (2007) auf 55 Prozent (2011) und pendelte sich 2017 bei 44 Prozent ein, vgl. ebd.

18 | 49 Prozent der Befragten aller Mitgliedstaaten bezeichnen die wirtschaftliche Lage als »gut«, 47 Prozent als »schlecht«, vgl. ebd.

19 | In Deutschland bezeichneten 90 Prozent der Befragten die wirtschaftliche Lage als »gut«, ein Wert, der nur noch in den Niederlanden und Luxemburg übertroffen wurde. Dagegen bezeichneten 98 Prozent der Griechen, 83 Prozent der Spanier und 81 Prozent der Italiener die Wirtschaftslage als »schlecht«, vgl. ebd.

Gruppe negative Bewertungen für das eigene Land, aber positive Noten für die EU ab.²⁰

Image-Problem des Europäischen Parlaments. Auch die Fragen nach dem Europäischen Parlament lassen Defizite erkennen: Von einem niedrigen Level im Jahr 2007 ging es bis 2017 noch einmal weiter bergab, was das Ansehen des Parlaments betrifft.²¹ Gleichzeitig würde es eine Mehrheit begrüßen, wenn das Europäische Parlament eine wichtigere Rolle in der EU spielte.

Würden sich diese Trends in Richtung wachsender Technokratie, Vertrauensdefizite und Image-Probleme verschärfen, wäre wohl der Zerfall der Union zu befürchten. Aber die Lage ist vielschichtig, weshalb es notwendig ist, sich ein genaueres Stimmungsbild zu verschaffen. Für positivere Aussichten sprechen veränderte Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zur EU: Das Interesse an EU-Themen nimmt zu, die Unterstützung für die EU steigt wieder auf das Niveau vor der Krise, die Wahrnehmung der Selbstwirksamkeit wächst, die Errungenschaften der EU werden als schützenswert erachtet, und es gibt den Wunsch nach einer EU, welche die Bürger gegenüber globalen Gefährdungen schützen möge.

Interesse und Unterstützung für die EU. Im Zeitraum von 2007 bis 2017 kann ein kontinuierlicher Anstieg des Interesses an europäischen Themen beobachtet werden: Unter den Interessierten finden sich eher besser als schlechter Ausgebildete, weniger Stadt- als Landbewohner, und eher Ältere als Jüngere. Zudem vertreten fast zwei Drittel der Befragten die Auffassung, dass das eigene Land von der EU-Mitgliedschaft profitiert.

20 | Sowohl die Entwicklung der EU als auch des eigenen Landes bewerteten unter anderem die Befragten aus Irland, den Niederlanden, Portugal, Finnland und Deutschland als positiv. Gute Noten für die EU, schlechte für das eigene Land vergaben dagegen die Befragten unter anderem aus Bulgarien, Litauen, Kroatien, Rumänien, der Slowakei sowie Slowenien, vgl. ebd.

21 | 2007 hatten noch 39 Prozent der Befragten ein positives Bild des Europäischen Parlaments. Dieser Wert sank auf 26 Prozent (2011) und 24 Prozent (2015), und stieg 2017 auf 33 Prozent an, vgl. ebd.

Unionsbürgerschaft, Wirksamkeit der eigenen Stimme. In allen Mitgliedstaaten teilte im Frühjahr 2018 eine Mehrheit der Befragten das Gefühl, Bürger der EU zu sein, wenn auch mit großen Variationen.²² Positive Einschätzungen hinsichtlich des politischen Gewichts der eigenen Stimme in der EU nahmen zu. Dennoch wird nach wie vor das Gewicht der eigenen Stimme im jeweiligen Nationalstaat höher eingeschätzt.²³

Bewertung der politischen Prioritäten der EU. Die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU begrüßt eine übergroße Mehrheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger. Ebenfalls stark gewichtet werden eine gemeinsame Verteidigungs-, Sicherheits- und Energiepolitik sowie alle wirtschaftspolitischen Fragen. Eine gemeinsame Einwanderungs- und Außenpolitik hat ebenfalls einen hohen Stellenwert. Trotz aller Probleme stehen große Mehrheiten in den drei Euro-Krisenländern Italien, Griechenland und Spanien hinter der Gemeinschaftswährung. Als europäische Errungenschaften, die insbesondere das Europäische Parlament verteidigen und weiter voranbringen sollte, nannten die Befragten an erster Stelle die Menschenrechte, gefolgt von Redefreiheit, der Gleichheit von Mann und Frau und der Solidarität zwischen EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und ärmeren Ländern der Welt. Auch in den Bereichen Armutsbekämpfung und soziale Exklusion, Terrorismusabwehr, Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit sowie einer gemeinschaftlichen Antwort auf die Migrationsproblematik sehen die Befragten Handlungsbedarf.

Die EU als schützende Gemeinschaft. Die Bevölkerung erwartet von der EU, sie vor konkreten Bedrohungen zu schützen. Als Gefährdung ganz oben steht der Terrorismus, gefolgt von Arbeitslosigkeit sowie Armut und sozialer Exklusion, dem Kampf gegen die unkontrollierte Migration und gegen den Klimawandel.

22 | Das Zugehörigkeitsgefühl zur EU war in Irland (85 Prozent) und Deutschland (84 Prozent) am stärksten ausgeprägt, am geringsten dagegen in Großbritannien (57 Prozent), Italien (56 Prozent) sowie in Bulgarien und Griechenland (je 51 Prozent), vgl. ebd.

23 | Am höchsten ist dieser Wert in Schweden und Dänemark, am geringsten in Litauen und Griechenland, vgl. ebd.

Die Bedrohungen werden erneut regional unterschiedlich gewichtet. So hat der Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland, Portugal, Spanien, Frankreich und Italien absolute Priorität, während das Thema in Deutschland, den Niederlanden oder Finnland weniger verfährt. Der Wunsch nach Eindämmung der unkontrollierten Migration durch die EU wird in Deutschland überproportional häufig geäußert, ebenso in Malta, Tschechien, Ungarn, Italien, Griechenland und Estland.

Demokratiezufriedenheit mit eigenem Land und der EU. Insgesamt ist nur eine knappe Mehrheit der Befragten in den 28 EU-Mitgliedstaaten mit der Demokratie im eigenen Land zufrieden. Doch damit ist die Quote deutlich höher als bei der Zufriedenheit mit der Demokratie in der EU. Extrem sind die Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten.²⁴ Es stellt sich daher die Frage, ob die EU in den relevanten Problemfeldern – Migration, Terrorismus, Arbeitslosigkeit, Armut und Exklusion, Klimawandel – an den Bürgerinnen und Bürgern vorbeiregiert, ihren Sorgen und Stimmen nicht genügend Raum gibt, pessimistischen Zukunftsperspektiven zu wenig Gehör schenkt, Wünschen nach Schutz nicht ausreichend nachkommt. Demokratiezufriedenheit und Vertrauen in die nationalen und europäischen Institutionen ist eine immaterielle Ressource, die durch Sachzwänge nicht entwertet werden darf, selbst wenn dies materielle Kosten aufwirft.

In der EU klaffen schwindelerregende Abgründe zwischen denen, die mit der Demokratie im Land und der EU hochzufrieden sind, und jenen, die auf beiden Ebenen maßlos enttäuscht sind. Die Schwächen der Demokratie in Europa sind dort besonders gravierend, wo die Kräfte der weltoffenen, liberal-demokratischen Gesellschaft durch die Finanzkrise, öffentliche Sparhaushalte und hohen Steuerdruck materiell geschwächt sind. Wenn dieser Konflikt zwischen globaler Wettbewerbslogik und Demokratie aufgelöst werden soll, müssen wir besser verstehen, wie heute

24 | So ist der Anteil der Zufriedenen sowohl mit der Demokratie im eigenen Land (88 Prozent) als auch in der EU (65 Prozent) in Dänemark am größten, während Griechenland mit 22 bzw. 20 Prozent Schlusslicht ist, vgl. ebd.

politischer Wandel zustande kommt. Er ist weder primär eine ökonomische noch eine kulturelle Frage, sondern ein Erfolg strategischer Ideenpolitik.

(3) Denkblockaden überwinden, Demokratie europäisch erweitern

Auf dem Weg zu einer Europäischen Demokratie ist unsere Rück-, Um- und Voraussicht verstellt durch mancherlei Scheuklappen und Denkblockaden. So werden die Krisen der Demokratie entweder populistisch missgedeutet oder formalistisch kleingeredet. Neo-klassische Ideen zu den Aufgaben des Staates in der westlichen Werte- und freiheitlichen Wirtschaftsordnung werden nach dem großen Crash fortgeschrieben, als hätten die Märkte nie spektakulär versagt, ihre Gewinne nicht privatisiert und ihre Kosten nicht der Gemeinschaft der Steuerzahler – und mehr noch: künftigen Generationen! – aufgebürdet. Der »moral hazard«, Verantwortungslosigkeit und Leichtsinn, werden aber nicht den Finanzmarkt-Hasardeuren angelastet, sondern den überschuldeten Staaten. Dieser Fehlschluss steht einer großen öffentlichen Debatte über Lehren aus den Krisen für die Zukunft Europas im Wege. Der politische Wandel, der erforderlich wäre, um die Zukunft der Demokratie als europäischer Lebensform im globalen finanzkapitalistischen Systemwettbewerb zu sichern, steht daher aus.

Gegen Denkblockaden hilft Aufklärung. Mythen können entzaubert, strategische Falschinformationen korrigiert und irreführende Ideen hinterfragt und revidiert werden. Dass es notwendig, normativ wünschenswert und möglich wäre, die selbstzerstörerischen Dynamiken von Markt und Staat im Rahmen einer europäischen Demokratie zu regulieren – das wird gegenwärtig in der Eurozone häufig in Abrede gestellt. Zu den besonders revisionsbedürftigen Mythen gehören die Ideen der »Alternativlosigkeit«, der »Verfassungsidentitäts-Schranken«, und des »Euro-Krisenmanagements in der Sackgasse«.

»Alternativlosigkeit«. Dass eine europäische Demokratie eine notwendige Voraussetzung für eine effektive und legitime Euro-

Regierung wäre, kollidiert mit dem Mythos der »Alternativlosigkeit« der Euro-Politik. Die Austeritätspolitik als Antwort auf die vermeintliche Staatsschulden- beziehungsweise Finanzkrise in der Eurozone sei ein Sachzwang, heißt es, der keinen Spielraum für demokratische Politik lasse. Die EU-Sparpolitik für öffentlich Haushalte, auf die sich die EU-Staaten unter dem Druck der Finanzkrise verpflichten mussten, war in wirtschaftlich angeschlagenen Ländern mit schmerzhaften Einschnitten für breite Teile von Gesellschaft und Wirtschaft verbunden. Dennoch konnte die Austeritäts-Idee drei erstaunliche Erfolge verbuchen:²⁵ Zum einen vermochte sie die Öffentlichkeit mithilfe der irreführenden Analogie zum Privathaushalt – der Staat als »schwäbische Hausfrau« – zu überzeugen. Darüber hinaus vollbrachte sie das Kunststück, die ursprüngliche Krise des Finanzsystems in ein Versagen des öffentlichen Sektors zu verwandeln. Und schließlich diente den Staaten die Austeritätspolitik als ein willkommenes, in Wahrheit jedoch irreführendes Instrument, den Schein aufrecht zu erhalten, dass die staatlichen Autoritäten die öffentlichen Finanzen unter Kontrolle halten könnten. Als Alternative zur »Alternativlosigkeit« dieser Idee eines die Krisen verstärkenden EU-Spardiktats könnte besser Überzeugungsarbeit für die demokratische Regulierung von Finanzmärkten geleistet werden. Staatliche Autoritäten bleiben für die Finanzkrisenprävention nötig, allerdings nur im großen europäischen und globalen Konzert. Wenn es zum Beispiel darum geht, unverantwortliche Finanzmarkttransaktionen zu unterbinden. Oder die Steuerzahler vor Risiken und Nebenwirkungen nicht abgesicherter Spekulationsgeschäfte zu schützen, etwa mit einer Einlagensicherung.

Verfassungsidentität als Souveränitätsbarriere. Das Streben nach einer erweiterten europäischen Demokratie könnte auch in Deutschland mit einer Souveränitätsbarriere kollidieren. In seinem Lissabon-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht 2009 die »rote Linie« zur Wahrung der demokratischen »Verfassungsiden-

25 | Vgl. Pettifor 2018 (Anmerkung 3, Kapitel 2).

tität« aber allzu statisch gezogen.²⁶ Auf die Auflistung materieller Politikfelder im Hinblick auf die deutsche Verfassungsidentität zu verzichten, wäre für das 21. Jahrhundert sinnvoll. Normativ vorzuziehen wäre ein Werteprofil, das sich an der Charta der Grundrechte der Europäischen Union orientiert. Diese bietet für die Zukunft Europas wie Deutschlands einen tragfähigen Wertekompass. Mit dieser vorbildlichen Charta ließe sich ein europäisches Upgrade der Demokratie auf eine Weise begründen, die das konstituierende Subjekt der europäischen – nichtstaatlichen – Demokratie zum Maßstab nimmt: die europäische Bürgerschaft. Dabei muss der Stimmgleichheit Rechnung getragen sowie die Sitzverteilung und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament angepasst werden. Zum anderen wäre ein aus nationalen Parlamentsvertretern zusammengesetztes Eurozonen-Parlament möglich, das als zweite Kammer – indirekt demokratisch legitimiert – den Rat für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin-Rat) und die Euro-Gruppe ersetzt. Damit ließen sich der zwischenstaatliche Konflikt-, Aushandlungs- und Blockademodus durchbrechen, Verhandlungen öffentlich gestalten, und die Vertretung der nationalen Exekutiven durch ein pluralistisches Repräsentationsprinzip verbessern. Schließlich hätte die verfassungsrechtliche Anerkennung der Europäischen Grundrechtecharta auch zur Folge, dass der Bundestag seiner europäischen Integrationsverantwortung nachkommen und EU-Reformen hin zu einer Demokratisierung der Union ratifizieren könnte, ohne befürchten zu müssen, mit dem Grundgesetz in Konflikt zu geraten. Damit hätte das derzeitige Nullsummenspiel zwischen nationalem und europäischem Gesetzgeber ein Ende. Der Weg wäre frei für eine Optimierung der beiden demokratischen Legitimationsstränge, auf die sich die Gesetzgebung der Union nach dem Vertrag von Lissabon bereits stützt: des direkten, europaparlamentarischen und des indirek-

26 | Ulrike Liebert, »Reconciling democratic sovereignty with economic and monetary integration. T-Dem in dialogue with the German Constitutional Court's Lisbon Ruling«, in: Stéphanie Henneke/Thomas Piketty/Guillaume Sacriste/Antoine Vauchez (Hrsg.), *How To Democratize Europe*, Cambridge 2019 (im Erscheinen).

ten, über den Europäischen Rat. Deutsche Unionsbürger könnten nicht nur als individuelle Wähler, sondern als demokratischer Souverän an dem Projekt mitwirken, das Herzstück der EU – den engen Euro-Länder-Bund – demokratisch zu gestalten. Dies würde auch mit dem irrigen Glauben aufräumen, die nationalen Unterschiede setzten für die Parlamentarisierung europäischen Regierens unüberwindliche Grenzen. Ein Euro-Parlament würde die Demokratie in Europa stärken. Indem Vertreter der nationalen Parlamente gemeinsam mit den Repräsentanten des Europäischen Parlaments die fiskalische, finanz-, wirtschafts- und sozialpolitische Regulierung der Euro-Union aushandeln, würden sie der Vielfalt national unterschiedlich geprägter Weltansichten, Interessen und Identitäten Ausdruck und Gestalt verleihen. Im gesetzgeberischen Dialog würden sie lernen, die Scheuklappen nationaler Gesetzgeber abzulegen, ihre demokratische Perspektive über nationale Grenzen hinaus zu erweitern und einen interparlamentarischen Kompromiss zu finden.

»**Marktkonforme Demokratie**«. Diese Idee deutet den internationalen Finanzmarkt als eine ausweglose Sackgasse für die Demokratie. Sie beschreibt das Dilemma einer unumkehrbaren, progressiven demokratischen Selbstentmachtung. Hingerissen durch den global expandierenden Finanzkapitalismus haben Regierungen ihre demokratischen Souveräne sukzessive geschwächt, erstens mit der Expansion der Schuldenstaaten, zweitens mit der Banken-Deregulierung, und schließlich, drittens, mit dem Austeritäts-Regime. Dieser dreifache Entdemokratisierungsprozess nahm seinen Ausgang in der neoliberalen Wende der achtziger Jahre, als demokratische Regierungen die staatliche Marktregulierung durch Selbstregulierung kapitalistischer Märkte ersetzten und damit die globale Expansion des Finanzkapitalismus freisetzten. Opfer der »Disziplinierung« durch die deregulierten globalen Finanzmärkte wurden die Staaten sowie die demokratischen Souveräne. Colin Crouch beschreibt das Resultat als »Fassadendemokratie«.²⁷

Aus der Falle der Fassadendemokratie kann sich Europa aber befreien, wenn es sich durch ein europäisches Upgrade der Demokratie die Legitimität und Kapazität zur nachhaltigen Regulierung finanzkapitalistischer Krisen verschafft.²⁸ Um dieses Potenzial der europäischen Demokratie für das 21. Jahrhunderts zu entfalten, müssen sich die Wähler von irreführenden Ideen trennen, etwa dass die europäische Integration das Hauptproblem für die Demokratisierung sei. Das Gegenteil ist der Fall: Die Eurozone, zu einer demokratischen Wirtschafts- und Währungs-Union komplettiert, könnte als Herzkammer Europas fungieren, in der die Ströme der demokratischen Meinungs- und Willensbildung aus ihren unterschiedlichen Gliedern zusammenfließen. So könnte es der europäische Souverän mit Herausforderungen einer neuen Größenordnung aufnehmen. Seine demokratische Stärkung wäre die notwendige Voraussetzung für eine künftige Euro-Union, die es mit einem nachhaltigen Schutz der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft vor den exzessiven Risiken des globalen Finanzkapitalismus ernst meint.

Um zu verhindern, dass Krisendynamiken zur Desintegration führen und in die Entdemokratisierung Europas münden, ist es richtig, aber nicht hinreichend, irreführende Ideen vom Tisch zu räumen. Es braucht noch mehr: Narrative für eine europäische Demokratie.

(4) Narrative einer Europäischen Demokratie im Wettbewerb

Der Büchermarkt boomt mit Schriften, die den proeuropäischen Zeitgeist beflügeln, angefangen mit fulminanten Weckrufen wie *Trotz alledem! Europa muss man einfach lieben* (Heribert Prantl) zum Bekenntnis *Wir sind Europa!* (Evelyn Roll) bis hin zu *Europa zuerst!* (Claus Leggewie) und Ermutigungen zu *Europa jetzt!* (Ulrike Guérot, Oskar Negt, Tom Kehrbaum, Emanuel Herold). Utopische Konzepte einer Europäischen Republik der Regionen werden mit einem Ausrufungszeichen versehen: *Warum Europa eine*

28 | Vgl. Claus Offe, *Europa in der Falle*, Berlin 2016.

Republik werden muss! (Ulrike Guérot). Manche Vision ist bereits in klare Reformanweisung übersetzt, etwa *Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone* (Stéphanie Henneke, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez).

Diese Auswahl unterschiedlicher Erzählungen zeigt, dass die Debatte zur Demokratisierung europäischen Regierens das Reich der Utopie verlassen. Aber haben Konzepte europäischer Demokratie im politischen Minenfeld von EU-Reformen gute Chancen, umgesetzt zu werden?

In der gegenwärtigen Debatte zur Zukunft Europas stellen Entwürfe, die Europa und Demokratie verknüpfen und die Interessen und Identitäten der verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen widerspiegeln würden, noch ein Desiderat dar.²⁹ Vielmehr zirkulieren vielfältige Ideen, die als Denkbarrieren einem Narrativ zur europäischen Demokratie entgegenwirken. So bietet unter dem Begriff »Europäische Demokratie« noch kein Lexikon einen Eintrag, während sich das Stichwort »Europäisches Demokratiedefizit« einer anhaltenden Konjunktur erfreut. Eine Revision dieser Schieflage müsste darüber aufklären, welche Aufgaben, Befugnisse und Ressourcen der europäischen Demokratie bereits Realität sind, und welcher institutionellen Stärkungen sie darüber hinaus bedürfte, wenn sie mit den Bürgerinnen und Bürgern ein engeres Vertrauensverhältnis entwickeln will.

Aus der Perspektive der Bürgergesellschaft würden wir gewahr, dass die populistischen Rückschläge – das Brexit-Referendum und die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten – neuen demokratischen Praxen in Europa Auftrieb verschafften. Ein Protagonist dieser demokratischen Innovationen ist die Bürgerbewegung »Pulse of Europe«, die auf öffentlichen Plätzen in zahlreichen Städten Deutschlands und Europas mit dem »offenen Mikrofon« und mit »Hausparlamenten« neue Formate für die proeuropäische Öffentlichkeit etabliert.

Aus Sicht der Marktakteure ist umstritten, wie demokratisch eine europäische Finanzverfassung aussehen kann und soll. Von

29 | Vgl. Ulrike Guérot, *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*, München 2016.

Experten wird das Ziel diskutiert, mit innovativen Strategien zur Einbeziehung nationaler und europäischer Parlamentarier die politisch-regulative Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion zu stärken und diese demokratisch zu legitimieren.³⁰ Im Kontext des globalen Finanzkapitalismus des 21. Jahrhunderts hätte eine funktionstüchtige Demokratie nur Chancen, wenn sie sich auf eine konstitutionell stabilisierte, politische Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion stützen könnte. Um wirtschaftliche Globalisierung, autonome Staatlichkeit und Demokratie ins Lot zu bringen, wäre eine »Euro-Regierung« erforderlich, die drei politische Funktionen zu erfüllen hätte: auf globaler Ebene die europäischen Werte und Interessen zu vertreten, auf (sub-)nationaler Ebene die staatlich-administrativen Kapazitäten nachhaltig zu stärken und auf der Ebene der europäischen Bürgerschaft zivile, politische und soziale Grundrechte zu verwirklichen. Auf der Basis einer solchen Trias politischer Zielvorgaben für die »Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion« könnte die Euro-Gemeinschaft dem Risiko entgegenwirken, dass sich die Demokratie im 21. Jahrhundert zwischen Scylla und Charybdis wiederfindet.³¹

Darüber hinaus tun sich die Debatten zur Zukunft Europas noch schwer, illiberalen völkischen Diskursen eine schlüssige Erzählung zur Stärkung der europäischen Demokratie entgegenzusetzen – häufig wird das Thema beiseitegeschoben.³² Ein de-

30 | Adriana Ciancio (Hrsg.), *Nuove Strategie Per Lo Sviluppo Democratico e L'integrazione Politica In Europa*, Rom 2014.

31 | »When [...] the economy is damaged and there is no perspective, people radicalise. And when they see that no matter who you vote for there is no change then they distrust democracy« (Nicholas Barrett, »Syriza, Scylla and Charybdis«, in: *EUI Times* vom 16.02.2015, <https://times.eui.eu/syriza-scylla-and-charybdis.html> [zuletzt geprüft am 20.02.2019]).

32 | Perspektiven für die europäische Demokratie sind unterbelichtet z.B. im *Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025. Überlegungen und Szenarien*. Luxemburg 2017 der Europäischen Kommission, dagegen zentral bei Stéphanie Hennette/Thomas Piketty/Guillaume Sacriste/Antoine Vauchez, *Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone*, München 2017.

mokratisches Narrativ zur Neugründung Europas par excellence bietet Emmanuel Macron, der 2017 zum französischen Präsidenten gewählt wurde. Der junge Staatspräsident appelliert in seinen großen Europa-Reden an der Sorbonne, in Athen, Frankfurt und Aachen mutig die Flucht nach vorn anzutreten um die EU in ein souveränes, einiges und demokratisches Europa zu verwandeln.

In der deutschen Debatte zur Zukunft Europas und der Demokratie in Europa dominieren zwei gegensätzliche Diskurse: Zum einen das Plädoyer von Jürgen Habermas für den Ausbau der EU zu einer »doppelt souveränen« supranationalen Demokratie³³, zum anderen der von Johannes Becker und Clemens Fuest vorgelegte »pragmatische[] Vorschlag zur Lösung der Eurokrise«³⁴, der sich für mehr nationale Demokratie bei gleichzeitig mehr europäischer Technokratie stark macht. Beide Diskurse zielen darauf ab, die in der Eurokrisenpolitik ad hoc etablierten zwischenstaatlichen, außergemeinschaftlichen und informellen Mechanismen durch ein besseres, demokratieverträgliches Regime zu ersetzen, tun dies aber in diametral entgegengesetzter Weise. Diesen Gegensatz löst der von dem prominenten Intellektuellen Thomas Piketty mit anderen französischen Wissenschaftlern entwickelte Vorschlag *Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone*.³⁵

Weiterbau der supranationalen Demokratie. Für Jürgen Habermas ist für die Zukunft der EU ein demokratischer Wandel nötig, weil »Abstiegsängste auf Seiten vieler Bürger« und eine »Krisenpolitik mit handgreiflichen Ungerechtigkeiten« die nationalen Gesellschaften »gegeneinander aufgebracht« hätten. Die »schreienden sozialen Ungerechtigkeiten« infolge von Austeritäts- und Reformzwängen in der Währungsunion sowie der fehlende Mut, europäische Themen in die Öffentlichkeit zu bringen,

33 | Jürgen Habermas, »Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist«, in: *Leviathan* 42 (2014), H. 4, S. 524-538.

34 | Johannes Becker/Clemens Fuest, *Der Odysseus-Komplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise*, München 2017.

35 | Siehe Hennette et. al. 2017 (Anmerkung 32, Kapitel 3).

gefährdeten »das Projekt Europa«. Eine Überwindung dieser Gefahren sei allerdings möglich, so Habermas, nämlich durch eine demokratische Weiterentwicklung der EU, welche die sozialen und bürgerrechtlichen Errungenschaften des Nationalstaates mit den Vorzügen einer demokratisch verfassten großen politischen Einheit verbindet. Dafür schlägt Habermas vor, im Sinne einer »doppelten Souveränität« die europäischen Bürger und die demokratisch verfassten europäischen Staatsvölker als Einheit zu konstituieren. Eine solche »heterarchische Verfassung« sollte die Übertragung weiterer Befugnisse auf die EU-Ebene legitimieren und einen Politikwechsel für eine solidarische Bewältigung der Krise durchsetzen.³⁶

Die Praktikabilität von Habermas' Konzept ist allerdings umstritten. So kritisiert Fritz Scharpf zum einen, dass fundamentale politische Konflikte in der Währungsunion nur dann lösbar seien, wenn »supermajoritäre Entscheidungsregeln« die »legitime Diversität der Mitgliedsvölker« schützten. Diese würden jedoch die Konsenszwänge reproduzieren, die eine supranationale europäische Demokratie gerade überwinden müsste.³⁷ Zum anderen argumentiert Dieter Grimm, dass sich die Dilemmata supranationalen demokratischen Regierens nicht einfach beheben ließen.³⁸ Selbst wenn durch ein erweitertes europäisches Wahlrecht und europäische Parteien der Legitimationsstrang vom Wähler zum

36 | Jürgen Habermas, »Zur Prinzipienkonkurrenz von Bürgergleichheit und Staatengleichheit im supranationalen Gemeinwesen. Eine Notiz aus Anlass der Frage nach der Legitimität der ungleichen Repräsentation der Bürger im Europäischen Parlament«, in: *Staat* 53 (2014), H. 2, S. 167-192.

37 | Fritz Scharpf, »Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa«, in: *Leviathan* 43 (2015), H. 1, S. 11-28.

38 | Dieter Grimm, »Es wäre nicht hilfreich, die EU zu parlamentarisieren«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* vom 15.03.2015. Dank an Ulrich K. Preuss für die Klarstellung, dass die Lösung des Problems der Über-Konstitutionalisierung der Verträge nicht in der Entkonstitutionalisierung der EU, sondern in der Differenzierung zwischen einfachen legislativen und genuin konstitutionellen Normen zu suchen ist.

Europäischen Parlament gestärkt werden würde, käme das Parlament an viele politisch wichtige Entscheidungen aufgrund der Struktur der Verträge nicht heran. Solange die EU dieses Problem der Über-Konstitutionalisierung nicht behebt, d.h. keine Trennung zwischen einfacher Gesetzgebung (policies) und genuin konstitutionellen Regelungen vornimmt, besitzen beide Kategorien von Vertragsinhalten Verfassungsrang und bleiben der parlamentarischen Gesetzgebung entzogen.

Beide Einwände sind triftig und machen deutlich, dass Auswege aus der gegenwärtigen Zwangslagen gefunden werden müssen, die nicht die Auflösung der Währungsunion sondern deren Stärkung betreiben, etwa durch Formen der verstärkten Kooperation und die notwendige Differenzierung zwischen konstitutionellen und einfachen gesetzgeberischen Normen. Allerdings, so Hauke Brunkhorst, würden Parlamentarismus plus Öffentlichkeit nicht ausreichen, »um die Vorherrschaft der Wirtschaftsverfassung zu brechen und der Erpressungsmacht des Kapitals eine Macht entgegenzusetzen, die ihr gewachsen« sei. Mögliche Lösungsansätze sucht er darüber hinaus in transnationalen gewerkschaftlichen Verbindungen, in der Politisierung transnationaler Konfliktlinien und politischen Koalitionen.³⁹ Solche Strategien würden die gesellschaftlichen Voraussetzungen dafür stärken, dass die politisch-ökonomischen Interessenkonflikte demokratisch legitimer ausgehandelt werden als es der intergouvernementale Modus der Euro-Gruppe bislang vermochte.

Nationale Demokratien in einer dezentralen Fiskalunion? Dem Weg zu einer supranationalen Demokratisierung der Union diametral entgegengesetzt ist der Kurs, den die Ökonomen Johannes Becker und Clemens Fuest mit ihrem nationalökonomischen Diskurs einschlagen. Kern ihres »pragmatischen Vorschlags zur Lösung der Eurokrise« ist eine Reform der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die auf europäischer Ebene technokratischer und auf nationaler Ebene demokratischer auftritt. Ihr Konzept postuliert die

39 | Hauke Brunkhorst, »Auswege aus der technokratischen Falle? Die unbeachtete Wirtschaftsverfassung Europas«, in: *Leviathan* 42 (2014), H. 4, S. 508-523, hier S. 522.

nationalstaatliche Einheit von (parlamentarischer) Kontrolle und (fiskalischer) Haftung in einem »Nebeneinander von Mitgliedstaaten«. Dazu wären die operativen Entscheidungen von nachts ausgehandelten Brüsseler Paketlösungen in die Euro-Staaten zurück zu verlagern, deren demokratische Autonomie zu stärken, und die Entscheidungshoheit für Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zurück in die Hände einzelstaatlicher Parlamente zu geben. Zu deren Autonomie gehöre eben auch, unvernünftige wirtschaftliche Entscheidungen treffen zu können, ohne durch Brüsseler Interventionen daran gehindert zu werden. Im Gegenzug müssten sie bereit sein, die Verantwortung und Kosten für ihre Fehlentscheidungen selber zu tragen. Die gemeinsamen Regeln hierfür verankern Becker und Fuest in einer »dezentral organisierten europäischen Fiskalunion«. Die Autoren gestehen ein, ihr Plan habe einen Haken: Die Vertragsreformen erforderten einen so großen Integrations-schritt, der dem des Vertrags von Maastricht gleichkäme. Breite Mehrheiten dafür seien jedoch schwerlich zu beschaffen, wenn einige Länder – darunter die aktuell hochverschuldeten – zu Verlierern einer solchen Reform zählten.

Diese offene Flanke trifft Wolfgang Streeck, der kritisiert, das von Becker und Fuest vorgelegte Euro-Krisen-Rezept versuche einen pragmatischen »Sonderweg aus der Solidarität«, der für Deutschland kostspielig würde, gegen deutsche Export- und Steuerzahlerinteressen nicht durchsetzbar sei und in künftigen Finanzkrisen kaum Überlebenschancen hätte.⁴⁰ Als Lösung empfiehlt Streeck den »Weg zurück« – zur nationalstaatlichen Einheit von Währung, Wirtschaft und Volk. Becker und Fuest ebenso wie Streeck lassen fundamentale Frage offen: Kann sich der Nationalstaat gegenüber den Zwängen und Risiken des globalisierten Finanzkapitalismus behaupten? Können multilaterale Institutionen wie die EU die Qualität der Demokratie daheim verbessern?⁴¹

40 | Wolfgang Streeck, »Sonderweg aus der Solidarität«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 27.03.2017.

41 | Robert Keohane/Stephen Macedo/Andrew Moravcsik, »Democracy-Enhancing Multilateralism«, in: *International Organization* 63 (2009), H. 1, S. 1-31, hier S. 2.

Sie berücksichtigen nicht, dass das Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie komplexer Natur ist. Denn gute Zeiten, im Sinne stabiler marktwirtschaftlich-demokratischer Institutionen, resultieren aus der Passförmigkeit zwischen einem spezifischen kapitalistischen Modell (»variety of capitalism«) und dem vorherrschenden Demokratietyt, so Philippe C. Schmitter und Arpad Todor.⁴² Da in der Eurozone unterschiedliche Demokratie- und Kapitalismusmodelle koexistieren, liegt es nahe, die Ursachen von Krisen in Störungen des konstruktiven Wechselspiels zwischen Kapitalismus und Demokratie zu suchen. Die Frage ist dann, wie »smarte« Euro-Reformen die Schieflage der »marktkonformen Demokratie« auflösen und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion demokratisieren können.

Demokratisches Transplantat ins Herz der Eurozone. Den Beweis dafür, dass Alternativen zu rückwärtsgewandten Nostalgien sinnvoll und möglich sind, tritt der derzeit originellste Beitrag zur europäischen Demokratisierungsdebatte an, das Projekt eines Vertrages zur Demokratisierung der Eurozonen-Regierung (»T-Dem«). »T-Dem« setzt sich für ein »anderes, ein optimistisches Europa, ein«, mit dem Ziel, durch einen Demokratiepakt für die Eurozone die populistische Welle, die unsere Demokratien zu destabilisieren droht, einzudämmen und das Auseinanderfallen der Europäischen Union zu verhindern.⁴³ Kernproblem Europas sei, dass seine Sparpolitik einseitig die breite Masse belaste und das große Kapital schütze, aber nicht vom Europäischen Parlament, sondern allein von den Regierungen der Eurozone, meist ohne Beteiligung der nationalen Parlamente, bestimmt wird. Als Lösung schlägt »T-Dem« ein »demokratisches Transplant in das Herz des existierenden Eurozonen-Systems« vor: eine parlamentarische Vertretung der Eurozone, welche die Bürgerschaft einbindet und ihre mehrheitlichen Interessen gegenüber der Euro-Exekutive durchsetzt. Nur nationale Parlamente besäßen die Legitimität, ihre Machtbefugnisse in den

42 | Philippe C. Schmitter/Arpad Todor, »Varieties of capitalism and types of democracy«, in: Ido Masanobu (Hrsg.), *Varieties of Capitalism, Types of Democracy and Globalization*, London, New York 2012, S. 17-52.

43 | Hennette et al. 2017 (Anmerkung 32, Kapitel 3).

Bereichen Haushalts-, Fiskal-, Sozial- und Wirtschaftspolitik zu bündeln, um die technokratischen Bürokratien, die seit Ausbruch der Finanzkrise geschaffen wurden, zur Verantwortung zu ziehen. Zur Demokratisierung des Eurozonenregimes soll das aus nationalen Parlamentariern proportional nach Bevölkerungsgröße zusammengesetzte Eurozonenparlament mit starken Kontroll-, Untersuchungs- und Entscheidungsrechten ausgestattet werden. Ein erheblich aufgestocktes Budget soll es zudem ermächtigen, die Freiheit substanzieller Alternativen zurückzugewinnen und sich für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, soziale Kohäsion und die wirtschaftliche und fiskalische Konvergenz in der Eurozone einzusetzen. Gegen »T-Dem« lassen sich vielerlei kritische Einwände anführen. Aus supranationaler Perspektive werden manche befürchten, dass die interparlamentarische Legislativgewalt zwar die Eurozone politisch einen, das Europäische Parlament aber schwächen und mit dem neuen Kerneuropa die EU spalten würde. Diese Gefahr würde abgewendet, wenn das Europäische Parlament mit einem Teil der Sitze im Eurozonenparlament vertreten wäre. Die Euro-Versammlung sollte zudem nicht dem Parlament Kompetenzen streitig machen, sondern vielmehr die Eurozonen-Exekutive – also den Ecofin-Rat und die Eurogruppe parlamentarisieren. Auch bliebe die Einheit der EU gewahrt, wenn die EU-Länder, die noch nicht der Eurozone angehören, mit Beratungs- und Informationsrechten in die neue parlamentarische Versammlung einbezogen würden. Weiterhin kann »T-Dem« aber auch nationale Ängste hervorrufen. Die Nettozahler, allen voran Deutschland, werden – ihres Vetorechts beraubt – fürchten, dass das vorgesehene Haushaltsbudget sie teuer zu stehen kommen werde. Solche Sorgen sind insofern unbegründet, als »T-Dem« das neue Euro-Budget auf neue Eigenmittel gründen möchte, auf Einnahmen etwa aus einer Finanztransaktions- und Unternehmenssteuer sowie der Bekämpfung von Steuerbetrug und -vermeidung.

Doch wie soll ein Konsens für eine solche Demokratisierung der Eurozone im populistisch aufgeheizten Haifischbecken sich kreuzender Vetos und Referenden zustande kommen? »T-Dem« schlägt hierfür kurzfristig einen zwischenstaatlichen Vertrag der Eurozonenländer vor, der mittelfristig in die Verträge der Europäischen

Union überführt werden soll. Der »T-Dem«-Diskurs erscheint sowohl dem supranationalen Narrativ als auch dem Dezentralisierungs-Konzept insofern überlegen, als er mit einer demokratischen Transformation der Eurozone der Verflechtung der nationalen mit der supranationalen Ebene der EU Rechnung trägt. Die neue Euro-Kammer würde die derzeit fragmentierten Souveränitäten der nationalen und europäischen Ebene auf eine Weise bündeln, dass weder die europäischen noch die nationalen Parlamentarier die gegenwärtige Übermacht von Exekutive und Judikative in der EU zu fürchten bräuchten. Im parlamentarischen Mehrebenen-Verbund bräuchten die Euro-Parlamentarier zudem das notwendige politische Gewicht auf die Waage, um globale Finanzströme und Handelsbeziehungen politisch effektiv zu gestalten.

Es gibt einige Voraussetzungen für die Praxistauglichkeit von »T-Dem«: Erstens müsste sich das französisch-deutsche Tandem dafür stark machen. Zweitens müsste »T-Dem« eine positive parlamentarische Resonanz nicht nur dies- und jenseits des Rheins, sondern auch inner- und außerhalb der Eurozone erfahren. Drittens wäre es geradezu paradox, eine Demokratisierung der Eurozone ohne die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger aus den Mitgliedstaaten vorzunehmen. »T-Dem« darf nicht auf dem Vertragsweg von oben verordnet, sondern sollte in breitestmöglichen öffentlichen Prozessen und unterschiedlichsten Foren debattiert werden. Dazu bedarf es, viertens, eines übergreifenden Narrativs, einer Vision transnationaler Demokratie, welche die Bürgerinnen und Bürger inspiriert, motiviert und neues Vertrauen schafft. In einem solchen Momentum, angetrieben durch den deutsch-französischen Integrationsmotor, könnte Europa den Schritt auf die nächste Stufe der Demokratisierung wagen. Der Clou dabei müsste sein, die Eurozone zu parlamentarisieren, ohne die Spaltung der EU zu riskieren. Deren Erfolge sollten auch Länder außerhalb der Eurozone motivieren, im Schlepptau zu bleiben, oder gar an Bord zu kommen. Die Erfolgsaussichten dieses Programms könnten durch eine Reihe demokratischer *Upgrades* erheblich gesteigert werden.

(5) Katalonien, ein Testfall für die Zukunft der EU?

Der im September 2017 aufgebrochene Konflikt um den »Katalanischen Prozess« hat Kontroversen weit über Spanien hinaus ausgelöst. Die Vehemenz dieser Debatten lässt vermuten, dass das Drama einer gegen den Widerstand des Staates auf Selbstbestimmung pochenden, gar nach Unabhängigkeit strebenden (sub-)nationalen Bürgerbewegung in der noch relativ jungen iberischen Demokratie einen zentralen Nerv der europäischen Öffentlichkeit getroffen hat. Dabei geht es weniger um traditionelle Visionen eines Europa der Regionen, das in der Realität seit Jahrzehnten im Tiefschlaf liegt und nicht recht zu neuem Leben erwachen will.⁴⁴ Im Mittelpunkt steht vielmehr die im Laufe nur weniger Monate erfolgte beispiellose Eskalation des Katalonien-Konflikts.

In »Seven Steps to Hell« führte der Konfrontationsmodus zwischen der von Carles Puigdemont angeführten katalanischen Regionalregierung und der von Mariano Rajoy geführten spanischen Zentralregierung in eine spanische Demokratie- und Verfassungskrise, in welcher Recht, Legitimität und Souveränität grundlegend infrage gestellt worden sind.⁴⁵ Alarmierende Diagnosen machten die Runde, in denen von einer »Spanischen Tragödie«⁴⁶, ja von einem Anfang vom Ende der rechtlichen Integra-

44 | Skeptische Einschätzungen zur traditionellen Konzeption eines Europa der Regionen finden sich u.a. bei Susana Borrás-Alomar/Thomas Christiansen/Andrés Rodríguez-Pose, »Towards a ›Europe of the Regions‹? Visions and Reality from a Critical Perspective«, in: *Regional Politics and Policy* 4 (1994), H. 2, S. 1-27 sowie in »L'Europe des Régions 2017: Quel Retour?«, in: *Revue de science politique de l'Europe méridionale* 46 (2017), H. 1.

45 | José Luis Martí, »Seven Steps to Hell: the Catalan Conflict in Full Escalation Mode«, in: *Verfassungsblog* vom 25.10.2017.

46 | Ulrich K. Preuss, »Spanische Tragödie. Kataloniens Kampf geht nicht um Freiheit, sondern um Identität«, in: *Verfassungsblog* vom 04.04.2018, <https://verfassungsblog.de/spanische-tragoedie/> (zuletzt geprüft am 18.04.2018).

tion in der Europäischen Union die Rede war⁴⁷. Beide Deutungen müssen um eine auf die EU bezogene Lesart erweitert werden: Danach signalisiert der Katalonien-Konflikt weder ein innerspanisches noch allein ein zwischenstaatliches Problem justizieller Zusammenarbeit. Was die Geister in der breiteren europäischen Öffentlichkeit im Fall Kataloniens scheidet, ist vielmehr der grundsätzliche Testfall, ob sich die EU immer noch als »Staatenverein alten Stils« begreift, und ihren Anspruch, eine »Union der Bürgerinnen und Bürger« zu werden, negiert. Katalonien mache »die brüchige Fassade der europäischen »Bürgerunion« sichtbar, so die Kritik des an der Universität St. Gallen lehrenden Völker- und Europarechtlers Bardo Fassbender.⁴⁸

An diese These anknüpfend muss gefragt werden, ob der »Katalanische Prozess« tatsächlich nur eine völkisch-populistische Bewegung mehr verkörpert, welche die EU zu spalten droht. Oder ob die katalanische Bewegung vielmehr ernst zu nehmende Ansprüche auf kulturelle Anerkennung und demokratische Teilhabe anmeldet, die mit der derzeitigen spanischen Verfasstheit kollidieren, aber im Rahmen einer »in Vielfalt geeinten« europäischen Bürgerunion aufgehoben wären. Im ersteren Fall täte die EU gut daran, sich einseitig hinter die Staatenunion zu stellen und den Konflikt des Zentralstaates mit den »rebellischen« Regionalpolitikern als ein innerspanisches Problem zu ignorieren. Im zweiten Fall wäre es dagegen nötig, die EU an ihren Anspruch zu erinnern, eine Union der Bürgerinnen und Bürger zu sein, welche die legitimen Rechte und Ansprüche regionaler Minderheiten schützt und im Streit mit dem Zentralstaat gegebenenfalls vermittelnd einwirkt.

Mit kalkulierten Aktionen wie einer Massendemonstration in Brüssel, Debatten im Europäischen Parlament, in Universitäten

47 | Fernando Vallespin, »El independentismo catalán se sobrelora a sí mismo«, in: *El País* vom 12.04.2018, https://elpais.com/elpais/2018/04/12/opinion/1523531679_858033.html (zuletzt geprüft am 18.04.2018).

48 | Bardo Fassbender, »Spanien. Die EU besteht ihre Probe nicht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.10.2017, S. 6.

in Dänemark und Finnland oder mit Pressekonferenzen auf Berliner Hinterhöfen sucht die katalanische Separatismusbewegung den Konflikt zu europäisieren. Damit stieß sie auf die Abwehrreflexe der EU, eine offizielle Rolle zu übernehmen. Die EU-Institutionen unterstützten den spanischen Staat im Versuch, den Katalonien-Konflikt als eine innerstaatliche Angelegenheit einzugrenzen. Wie bereits im Fall des Schottischen Unabhängigkeitsreferendums im Jahr 2014 lehnte es die EU ab, das zentrale Anliegen der Separatisten – die Eigenstaatlichkeit Kataloniens als Mitglied der EU – anzuerkennen. Dennoch ließ es sich nicht verhindern, dass die Konfliktdynamik auf Mitgliedsstaaten der EU wie Belgien und Deutschland übergriff. Hier provoziert der katalanisch-spanische Konflikt europaweite, öffentliche Kontroversen.

Aber trotz einer gewissen Europäisierung durch Verrechtlichung und den Mechanismus der Europäischen Haftbefehlsordnung ist die Rolle der EU minimal geblieben. Sie wurde nicht Teil einer Lösung, sondern blieb ein »by-stander«. Offiziell begreift die EU nationalstaatliche Souveränitätskonflikte – wie in Schottland oder Katalonien – nach wie vor als innerstaatliche Probleme und nicht als innereuropäische Angelegenheiten. Dennoch ist es nicht auszuschließen, dass die EU – entgegen der vom Kommissionspräsidenten über das Europaparlament bis zum Europäischen Rat bekundeten Zurückhaltung – zu einem Teil der Konfliktdynamik wird. So könnte der Europäische Gerichtshof angerufen werden, den Normenkonflikt zwischen der spanischen Gerichtsbarkeit und den Gerichten und Regierungen der EU-Länder, in denen ehemalige katalanische Politiker im Exil leben, zu entscheiden.

Wie würden Lösungen im Rahmen der EU und auf der Grundlage demokratischer und rechtsstaatlicher Normen aussehen? Den erforderlichen politischen Willen vorausgesetzt, könnte die EU sehr wohl dazu beitragen, demokratische Sezessionskonflikte im Allgemeinen und den katalanischen im Besonderen konstruktiv lösen zu helfen. Solchen Versuchen stehen bislang der dominante zwischenstaatliche Modus der Union sowie die konservativen parteipolitischen Mehrheiten in den EU-Institutionen im Wege. Daher wird die EU, wie Fassbender feststellt, in der Katalonien-Krise ihrem Anspruch, eine »Union der Bürgerinnen und Bürger« zu sein, nicht

gerecht. Stattdessen verteidige sie wie ein »Staatenverein alten Stils« (Fassbender) die Interessen der Nationalstaaten, wenn nötig auch gegen große Minderheiten von Bürgerinnen und Bürgern, die nach regionaler Selbstregierung streben.

Vergleichende Analysen zum Schottischen Unabhängigkeits-Referendum von 2014 zeigen die Reichweite, Ressourcen und Grenzen des Europarechts auf. Als zentraler Mechanismus fungieren dabei die politischen Rechte von Unionsbürgern und -bürgerinnen. Über eine – politisch bis auf weiteres unrealistische – Erweiterung der Unionsbürgerschaftsrechte um das Recht auf Sezession hinaus seien hier fünf aussichtsreicher erscheinende Ansätze zur Konfliktvermittlung genannt:

1. Falls der innernationale Konflikt weiter eskaliert, werden die Konfliktparteien schließlich bereit sein, die EU als Konfliktvermittler anzurufen. Analog zum »Good Friday Agreement« zur Befriedung Nordirlands würde die EU auf bewährte professionelle Konfliktlösungsstrategien zurückgreifen und müsste dafür nur ihre personellen Kapazitäten ausbauen.
2. Teil des Konfliktvermittlungsprozesses würde sein, die nationalistische Zentralregierung einerseits und die separatistische Regionalregierung andererseits zu bewegen, die in der Gegenwart fortwirkenden traumatischen Erinnerungen an Verbrechen anzuerkennen, welche die Bürgerkriegsparteien und das Franco-Regime begingen. Damit diese nicht als Spaltpilze der Demokratie fortwirken, würde eine Erinnerungskultur geschaffen, die von anderen EU-Mitgliedstaaten lernt, wie der Umgang mit kollektiven Erinnerungen an Verbrechen früherer totalitärer Regime institutionalisiert werden kann.⁴⁹

49 | Die detaillierteste, systematisierte Kompilation der Normen und Praxen nationaler Erinnerungskulturen in Europa bietet Carlos Closa, *Study on how the memory of crimes committed by totalitarian regimes in Europe is dealt with in the Member States*. CSIC, Madrid 2010.

3. Mittelfristig würde die Europäische Bürgerschaft in eine »Dauerhafte Unionsbürgerschaft«⁵⁰ fortentwickelt werden, damit das Risiko eines kollektiven Verlusts der Unionsbürgerrechte – wie im Falle eines EU-Austritts oder einer subnationalen territorialen Separation – vermieden und allen EU-Bürgern gewährleistet wird, dass ihr einmal erworbener Status dauerhaft und ihre Rechte gewahrt bleiben.
4. Darüber hinaus würde der Ausschuss der Regionen eine Rahmenregelung für regionale Separationsverfahren entwerfen, welche diejenigen demokratischen, rechtsstaatlichen und politischen Grundsätze und Bedingungen spezifiziert, die ein Unabhängigkeitsreferendum⁵¹ erfüllen müsste, um die Anerkennung durch die EU zu erlangen und einen Mechanismus der »internen Erweiterung« auszulösen. Ziel dessen wäre eine entsprechende Vertragsrevision, welche den Austritt einer separationswilligen Region aus der Union und den damit einhergehenden Verlust von Rechten und Freiheiten überflüssig macht.
5. Schließlich benötigt die EU eine dauerhafte Überwachung ihrer demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze und Werte, einschließlich einer wirksamen Kontrolle der Wahrung der Rechte von Minderheiten in allen Mitgliedstaaten. Dafür bedarf es eines kompetenten, parteipolitisch unabhängigen supranationalen Mechanismus, der bei innerstaatlichen und regionalen Verstößen auch Sanktionen verhängen kann. Nicht zuletzt würde hierfür der im Lissabon-Vertrag niedergelegte gemeinsame Besitzstand an demokratischen Regeln, der »acquis communautaire«, fortentwickelt. So würde aus

50 | Europäische Bürgerinitiative »Dauerhafte Unionsbürgerschaft«, bei der Europäischen Kommission am 28.07.2018 registriert.

51 | Die Legitimität freier Abstimmungen als Werkzeug eines Unabhängigkeitsprozesses wird von verschiedenen Umständen und Bedingungen abhängig sein, etwa der Höhe der Beteiligung und des Anteils der Befürworter sowie der Rolle internationaler Beobachter. Siehe <http://www.cataloniavotes.eu/de/bardo-fassbender-4/> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

den repräsentativ-demokratischen Normen der Staaten- und Bürger-Union eine transnationale föderale Republik Europa entstehen, deren »interdependente Souveränitäten« (Innerarity) auf Mehrheitsprinzipien gründen, und mit Minderheitenrechten ausbalanciert sind.

Subnationale Sezessionskonflikte haben häufig nicht nur politische, rechtsstaatliche und demokratische, sondern auch historische Wurzeln. Die Kontroverse um die katalanische Unabhängigkeit zeigt, dass ein hohes Maß an Polarisierung die spanischen und katalanischen Parteien trennt. Neu ist die transnationale europäische Dimension des Konflikts. Seine »Europäisierung« droht aber, die Eskalation noch zu verschärfen, solange die EU wie eine internationale Organisation agiert und einseitig die Positionen zentralistischer Regierungsparteien verteidigt. Die EU steht vor der Herausforderung, auf die Deeskalation eines Konfliktes hinzuwirken, falls dieser weder international noch im Rahmen einer Europäischen Staaten-Union gelöst werden kann. Wenn Katalonien zum Testfall für die Zukunft Europas wird, dann kann die EU diese Probe nur durch ein Upgrade von der Staaten-Union zu einer transnationalen Republik bestehen.⁵²

(6) Vom Staaten-Verbund zur transnationalen Republik

Nach zehn Jahren Krise steht die EU vor der Herausforderung, sich intern und extern zu erneuern. Denn sie verspricht Frieden und Freiheit, Demokratie und Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Minderheitenrechte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern, kann diese Versprechen aber nur in einem für die Menschen höchst ungleichen Maße einlösen. Weltweit gilt die EU als ein historisches Erfolgsprojekt, von welchem eine große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger Schutz erwartet. Trotzdem gibt es

52 | Siehe Ulrike Liebert, »Staatenverein oder demokratische Bürgerunion? Die Katalonien-Krise als Testfall für die Zukunft Europas«, in: *Zukunft der Demokratie; Doppelheft zum 30jährigen Jubiläum der Zeitschrift Forschungsjournal Soziale Bewegungen* (2018), H. 1-2, S. 337-347.

im Innern der EU mehr und mehr Kräfte, die auf Auflösung und Abschottung, Ausgrenzung und Autoritarismus drängen. Die Bürgerinnen und Bürger haben nach den Krisenjahren zwar wieder mehr Vertrauen in die EU und zeigen sich mit der europäischen Demokratie teilweise zufriedener als mit den nationalen Demokratien. Doch die europäische Bürgerschaft ist gespalten durch allzu große Unterschiede im Vertrauenskapital, das die Menschen den europäischen Institutionen entgegenbringen. Diese Spaltungslinien spiegeln das Ausmaß wider, in dem die Finanz- und Wirtschaftskrise die europäischen Gesellschaften auseinanderdividiert hat. Sie sind ein Gradmesser für die Kluft zwischen wettbewerbsfähigen und -schwachen Ökonomien, zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Demokratien in der Europäischen Union doppelt – auf der nationalen wie auf der supranationalen Ebene – geschwächt.

Diese aktuellen Probleme sind ein Ansporn, eine handlungsfähigere Demokratie für alle Problemfelder der EU zu entwickeln, welche für die europäische Bürgerschaft von zentraler Bedeutung sind: Schutz vor globalen Bedrohungen wie Klimawandel und Steuerflucht, Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ungleichheit, Verteidigung freiheitlicher Werte und menschenrechtlicher Errungenschaften. Vielen Bürgerinnen und Bürgern ist bewusst: Diese großen Probleme Europas lassen sich nur gemeinsam bewältigen.⁵³

Die zentrale Voraussetzung für die Lösung dieser gemeinsamen Aufgaben ist die Ergänzung der nationalen Souveränitäten durch eine europäische Souveränität, d.h. der Weg vom Staaten-Verbund zu einer transnationalen Republik Europa. Diese Vision ist die Alternative zum nationalstaatlich zerklüfteten Europa der »Europaskeptiker«. Sie schließt ein Verharren auf dem Status quo aus. Denn die erforderlichen Reformen nicht anzustoßen hieße, dem Rückzug in Kleinstaaterei und Nationalismus tatenlos zuzusehen.

53 | Für die aktuellen Ansichten der Unionsbürgerinnen und -bürger zu den hier genannten zentralen Herausforderungen und Prioritäten der EU siehe EB 89, Frühjahr 2018, S. 12ff.

Dem Rückbau der europäischen Einigung kann durch die europäische Erweiterung der nationalen Demokratien und die weitere Demokratisierung der Union am besten entgegengewirkt werden. Allerdings gibt es keine Blaupause unter den vorhandenen föderalen Systemen, von der Schweiz über die Bundesrepublik Deutschland bis hin zu Kanada und den Vereinigten Staaten. Umso wichtiger ist es, die grundlegenden Fragen zu klären, wie die derzeitige Staaten-Union umgebaut und die nationalen Demokratien in einer transnationalen Republik Europa aufgehoben und weiterentwickelt werden können.

Grundsätze der transnationalen Republik Europa: Souveränität, Subsidiarität, Rechtsstaatlichkeit⁵⁴

Die Europäische Union begann als Staatenbund und hat sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte einer Föderation angenähert, freilich ohne eine supranationale Staatlichkeit auszubilden. Unter einer Föderation ist eine Union von Staaten, subnationalen Entitäten wie Regionen und Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürgern zu verstehen, in welcher Entscheidungen jeweils auf der Ebene getroffen werden, wo sie am besten geregelt werden können. Nur gemeinsame Aufgaben werden von der Unionsebene verantwortet. Aber zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben fehlen der EU derzeit wichtige Bausteine. Insbesondere zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit und Umsetzung ihrer Beschlüsse in Problembereichen, welche die einzelnen Mitgliedstaaten überfordern, mangelt es ihr an Souveränität.

Bis zu einer effektiv problemlösungsfähigen Union ist es noch ein weiter Weg. Wenn man die Stärkung der gemeinschaftlichen Problemlösungsfähigkeit befürwortet, gehört dazu die Überwindung der Einstimmigkeit bei großen, richtungweisenden Entscheidungen sowie in bestimmten Politikbereichen. Angesichts verschärfter Problemlagen bedarf die EU neuer Instrumente, z.B.

54 | Zu den Elementen einer föderalen Union gehören darüber hinaus die Regelung des Austrittsrechts von Mitgliedstaaten, der Status sezeptionswilliger subnationaler Regionen und die Stimmenverteilung und -gewichtung in den beiden Kammern.

im Bereich der Steuerharmonisierung, Wirtschafts- und Sozialpolitik, beim Klimaschutz und hinsichtlich der inneren und äußeren Sicherheit und Verteidigung. In der Vergangenheit hat sich auf diesen Feldern gezeigt, wie ineffektiv der Zwang zur Einstimmigkeit ist und wie oft nötige Reformen daran scheitern. Bei 27 oder mehr Mitgliedstaaten sollte es nicht möglich sein, dass ein einziger Mitgliedstaat Entscheidungen blockiert und die gesamte Union in eine Art Geiselhafte nimmt. Nur wenn es der EU gelingt, diese Reformblockaden zu überwinden, werden die Bürgerinnen und Bürger ihr Vertrauen in die Politik und ihre Zufriedenheit mit der Demokratie wiedergewinnen.

Wichtig ist hierbei, dass in einer föderal strukturierten Union dem Grundsatz der Subsidiarität ein ebenso hoher Stellenwert wie der europäischen Souveränität zukommt. Daher ist das Motto »in Vielfalt geeint« keine Leerformel, sondern Grundprinzip einer transnational weiterentwickelten föderalen Union. Diese wird die gewachsenen lokalen, regionalen und nationalen Kulturen und Identitäten nicht nivellieren, sondern deren Vielfalt ebenso anerkennen wie ihre gegenseitige Anerkennung und Kooperation befördern.

Wichtig ist auch, dass als eines der Kernelemente einer handlungs- und problemlösungsfähigen Union die Einstimmigkeit für Vertragsänderungen überwunden wird. Dies bedeutet einerseits, dass nicht mehr jeder Mitgliedstaat jede Vertragsänderung blockieren kann. Dabei sollte die Hürde für Änderungen an den Fundamenten der Union so hoch angesetzt werden, wie es auch bei Verfassungsänderungen in den Mitgliedsländern der Fall ist. Andererseits wird dem Risiko von Mehrheitsdiktaten entgegengewirkt, wenn der Grundrechte- und Minderheitenschutz in der Union weiter ausgebaut wird. Daher ist es für eine föderale Union unabdingbar, eine auf allen Ebenen politisch unabhängige, integrierte Gerichtsbarkeit zu sichern. Neben diesen rechtsstaatlichen Instrumenten bietet eine europäische Erweiterung nationaler Demokratien den besten Weg zu einem konstruktiven Miteinander nationaler und europäischer Souveränitäten in Europa.

Bausteine einer transnationalen, föderalen Demokratie

Europäisch effektiv und legitim gemeinsam zu regieren, erfordert eine handlungsfähige, föderale Demokratie. Die EU hat sich in den letzten Jahrzehnten schrittweise demokratisiert, aber es gibt noch Schwächen, die überwunden werden müssen und ungelöste Herausforderungen, die nach institutionellen Innovationen verlangen. Zwar erfolgt die EU-Gesetzgebung schon weitgehend in einem Zweikammersystem aus Europäischem Parlament und dem Rat. Unbefriedigend ist jedoch, dass z.B. die Steuerung der Eurozone in einem zwischenstaatlichen Modus außerhalb der EU-Verträge erfolgt. Auch verfügt das EU-Parlament zwar indirekt über Initiativberichte, aber nicht formal über ein eigenes Initiativrecht. Schließlich ist die europapolitische öffentliche Information, Meinungs- und Willensbildung immer noch weitgehend durch nationale Mediensysteme und Sprachgrenzen fragmentiert. Dies hat zur Folge, dass zu denselben Themen in den unterschiedlichen nationalen Kontexten die Narrative stark auseinanderklaffen. Divergierende öffentliche Diskurse verstärken die Disparitäten zwischen nationalen Interessen und Ideen, infolge unterschiedlicher politisch-ökonomischer Strukturen und staatlicher Institutionen.

Das Herz der derzeitigen Europäischen Demokratie bilden Rat und Europaparlament, also die Vertreter der Mitgliedstaaten und die direkt gewählten Abgeordneten. In diesem Zweikammersystem dient der Rat der territorialen Repräsentation der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament der parteipolitischen Vertretung der Bürgerinnen und Bürger. Die reale Schieflage zugunsten des Rates könnte nur ausgeglichen werden, wenn das Europäische Parlament gleichberechtigter und selbstbestimmter Partner des Rates wird. Es sollte selbst Gesetze auf den Weg bringen, alle Politikbereiche der Union und den Unionshaushalt kontrollieren und gegenüber der Wählerschaft verantworten dürfen. Diese Reformperspektive lässt allerdings noch wichtige Probleme ungelöst: Erstens, wie kann die Zerlegung längerfristiger, gemeinsamer europäischer Interessen im Rat durch kurzsichtige, mitgliedstaatliche Interessenpolitik überwunden werden? Dazu gehört, zweitens, die Frage, wie sich für die Öffentlichkeit der

Einfluss starker Lobby-Interessen auf den Rat sichtbar machen und dessen hartnäckiger Widerstand gegen Transparenzregelungen besiegen lässt? Drittens fehlt dem Rat auch demokratische Legitimation, weil die einzelstaatlichen Parlamente zu machtlos sind, um ihre Regierungsvertreter in intransparenten Lobby- und Ratsverhandlungen wirkungsvoll zu kontrollieren. Viertens aber drohen ambitioniertere Reformvorhaben zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit der EU an der Veto-Macht nationaler Parlamentarier zu scheitern, solange diese nicht Teil gemeinschaftlicher Problemlösungen werden. Schlussendlich läuft dies auf die Frage hinaus, mittels welcher transnationalen Einrichtungen die interparlamentarische Zusammenarbeit gestärkt werden kann? Und darüber hinaus: Müsste solchen interparlamentarischen Vertretungsorganen nicht eine effektive Mitwirkung in der Willens- und Entscheidungsbildung der EU zugestanden werden, wenn die nationalen Parlamente Aufbau und Operationen z.B. einer Europäischen Fiskalunion demokratisch legitimieren sollen? Immerhin gehört das parlamentarische Haushaltsrecht zum Kern der parlamentarischen Demokratie.

Fortschritte von einem Staaten-Verbund hin zu einer transnationalen demokratischen Union wären es auch, wenn der Rat nicht ein von den Regierungen bestimmtes Exekutiv-Organ bliebe, sondern per Direktwahl nach dem Senatsmodell gewählt würde. Das heißt, der Rat würde künftig nicht mehr nur die Staaten, sondern auch die regionalen Gebietskörperschaften repräsentieren. Er würde sich dann schwerlich länger weigern können, für seine Verhandlungen dieselben Transparenz- und Lobby-Regelungen zuzulassen, wie sie im Europäischen Parlament gelten. Die Positionen der Repräsentanten der Mitgliedstaaten würden auch auf der Ebene der ständigen nationalen Vertreter und der Arbeitsgruppen öffentlich und vertrauliche Sitzungen die absolute Ausnahme sein. Nationale Regierungen würden die von den Wählerinnen und Wählern erwarteten Problemlösungen nicht mehr hinter verschlossenen Türen blockieren können, ohne dafür öffentlich Rechenschaft leisten zu müssen. Die rotierende Ratspräsidentschaft würde abgeschafft. Jede Ratsformation wür-

de wie die Eurogruppe einen gewählten Vorsitz haben, der für mehr Kontinuität und Rechenschaftspflicht sorgt.

Eine weitere Hürde auf dem Weg zu einer transnationalen Republik Europa liegt darin, dass Europawahlen bislang allzu sehr durch nationale Parteien und Themen dominiert werden. Die Einführung von Spitzenkandidatinnen und Spitzenkandidaten durch die europäischen Parteienfamilien zur Europawahl 2014 war ein wichtiger Schritt hin zu einer parlamentarischen Regierung der EU. Infolge der Politisierung der EU und der rechtspopulistischen Polarisierung der Parteien und Parteiensysteme sind die Europawahlprogramme zunehmend klarer unterscheidbar. Immerhin wollen interessierte Wählerschaften wissen, für welche Werte, Ziele und Optionen die unterschiedlichen Parteien antreten. Sie sollten wissen, welche Europapolitikerinnen und -politiker sie durch ihr Votum stark machen – oder eben auch abwählen können.

Damit die nationalen Demokratien europäischer und die europäische Demokratie transnationaler werden, sind europäische Parteien erforderlich, die transnationale Listen aufstellen. Dies heißt, dass nicht die nationalen Parteien ihre Europalisten und deren Spitzenpositionen allein für ihren Mitgliedstaat aufstellen. Vielmehr würden sie mit ihrer jeweiligen europäischen Parteienfamilie gemeinsam Kandidierende für einige gesamteuropäische Listenplätze wählen. Mittelfristig würde der Anteil der transnationalen Sitze im Europäischen Parlament sukzessive steigen, so dass langfristig bis zur Hälfte der Europaabgeordneten direkt aus ihren nationalen Wahlkreisen gewählt werden und die andere Hälfte über transnationale europaweite Listen entsandt wird. Das Parlament wird dann repräsentativ so zusammengesetzt sein, dass der Grundsatz der Stimmenrechtsgleichheit mit dem Minderheitenschutz und der adäquaten Vertretung der kleineren Mitgliedstaaten ausbalanciert wird.

Wenn wir entsprechend dieser Vision realistisch vorausdenken, lässt sich das zu entwickelnde europäische Regierungssystem als ein transnationales parlamentarisches Regierungsmodell beschreiben. Dies heißt, dass die Europäische Kommission als Regierungskoalition aus den Europawahlen und den Verhandlun-

gen der Fraktionen im Europäischen Parlament hervorgeht, durch die Mehrheit des EP gewählt wird sowie abgewählt werden kann, und in all ihrem Handeln dem EP gegenüber verantwortlich wird. Nach diesem Modell würden künftige Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen ein Kabinett mit Kommissarinnen und Kommissaren aus den Koalitionsparteien bilden. Dieses parlamentarische Regierungssystem würde die bisherige Logik »ein Land, eine Kommissarin bzw. ein Kommissar« verabschieden.

Eine wirksame parlamentarische Regierung für die EU setzt allerdings voraus, dass sie über einen EU-Haushalt verfügt. Dieser würde vom EP und Rat bewilligt und kontrolliert, müsste aber einen deutlich größeren Umfang als bisher besitzen. Denn nur so können zum Beispiel die Sozial- oder Energieunion adäquat finanziert, die Wirtschafts- und Währungsunion gegen Krisen abgesichert oder in einen »Green New Deal« investiert werden. Um die EU-Haushaltspolitik aus der Sackgasse zwischenstaatlicher Verteilungskonflikte zu lösen, sollte sie sich zudem zunehmend aus Eigenmitteln der EU, d.h. aus eigenen Steuereinnahmen speisen.

In diesem Zusammenhang steht wieder die Frage an, wie sich die europapolitische Rolle der nationalen Parlamente stärken lässt. In deren demokratische Verantwortung fällt die Kontrolle der nationalen Regierungsvertreter im Rat, die sie aber nur sehr ungleichmäßig wahrnehmen können. Der Fiskalpakt hat ein Demokratiedefizit aufgerissen, in welchem die Finanzminister der Eurogruppe operieren – bislang außerhalb des Rahmens der Europäischen Verträge und ohne Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament oder den nationalen Parlamenten. Eine direkte Vertretung nationaler Parlamentarier in einer dritten Kammer auf europäischer Ebene könnte für die Eurozone dann eine realistische Option sein, wenn es nicht gelänge, die außerhalb der Gemeinschaftsverträge gebildeten Krisen-Regime – Fiskalpakt, ESM, Eurogruppe u.a. – europarechtlich zu integrieren und zu parlamentarisieren. Die Einbindung nationaler Parlamentarier wäre zusammen mit dem Mehrheitsentscheid ein wichtiger Schritt, um die einseitige Dominanz finanzstarker Staaten gekop-

pelt mit der Vetomacht einzelner nationaler Parlamente besser auszubalancieren.

In einer transnationalen Demokratie würden über die Elemente der repräsentativen Demokratie – Wahlen zum Europäischen Parlament und nationale Wahlen – hinaus Instrumente zur europaweiten Bürgerkonsultation und -partizipation ausgebaut. Dazu gehören auch paneuropäische direktdemokratische Verfahren. Die Europäische Bürgerinitiative würde von einem Initiativ- zu einem Beteiligungsinstrument weiterentwickelt werden.

In der künftigen europäischen Demokratie würde die Unionsbürgerschaft nicht nur das europäische und lokale, sondern auch das regionale und nationale Wahlrecht am Wohnsitz umfassen. Bürgerinnen und Bürger würden darin gestärkt, wenn nötig über den Rechtsweg beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ihre Grund- und Bürgerrechte geltend zu machen. Dies wird umso wichtiger, sobald die EU-Grundrechtecharta auch über das Handeln der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Verträge hinaus Anwendung finden wird. Die Unionsbürgerschaft mitsamt aller mit ihr einhergehenden Rechte – und Pflichten – wird dann in Zukunft unabhängig von der nationalen Bürgerschaft auf Dauer Geltung erlangen.

Vom Staaten-Verbund zur transnationalen Republik

Die Vision einer transnationalen Republik Europa sieht vor, dass von der bisherigen Staaten-Union drei Pfade zu ihrer künftigen, kurz-, mittel- und langfristigen Realisierung führen: (1) europaweite öffentliche Debatten über das Warum und Wie der demokratischen Zukunftsvision für Europa, (2) die verstärkte Zusammenarbeit zur Ausschöpfung der Reformpotentiale im Rahmen der derzeitigen Verträge, (3) Vertragsänderungen durch einen Europäischen Konvent.

1. In öffentlichen Debatten und Bürgerdialogforen gilt es zu vermitteln, warum die föderale Zukunftsvision für Europa keineswegs ein Selbstzweck ist. Es gilt begreifbar zu machen, dass die europäische Föderation ein Mittel zu dem Zweck ist, die Schwächen der EU zu überwinden und eine effektivere

Zusammenarbeit in Bereichen wie Energiepolitik, Klima- und Umweltschutz, Verbrechens- und Korruptionsbekämpfung, Einwanderungs- und Asylpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Forschung und Bildung zu organisieren. Kern der föderalen Vision ist die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Schaffung einer Sozialunion, welche den Zusammenhalt der Union festigen und sie krisensicherer machen wird. Denn Globalisierung und freier Handel können Reichtum für breite Teile der Gesellschaft nur dann schaffen, wenn die für eine soziale Marktwirtschaft notwendigen Leitplanken (um-)gesetzt werden.

2. Weitere Integrationsschritte sollten innerhalb der Verträge und Institutionen und nicht mehr – wie in der Eurokrise – durch neue zwischenstaatliche Verträge vorgenommen werden. Dennoch ist eine bessere Nutzung der im Vertrag von Lissabon ruhenden »verstärkten Zusammenarbeit« möglich und nötig, um auf dem Weg von der Union zur Föderation voranzukommen. Diese Methode bietet einer Gruppe von Staaten die Möglichkeit, weitere Integrationsschritte zu gehen, ohne dabei den EU-Rahmen zu verlassen. Sie erlaubt die Lösung von Kontroversen auf Feldern, wo bisher nicht alle Mitgliedstaaten gewillt waren, Fortschritte zu machen. Dazu gehört insbesondere die Abschaffung der Einstimmigkeit in bestimmten Politikfeldern. Dabei gilt es, den Zusammenhalt der Union nicht zu gefährden und Ausgrenzungen zu vermeiden, insbesondere auf Seiten der neueren Mitglieds- und potentiellen Kandidatenländer. Wenn eine EU der unterschiedlichen Geschwindigkeiten nicht zu dauerhaften Clubs führen und die Fliehkräfte der Desintegration verstärken soll, wird die »verstärkte Zusammenarbeit« die Tür für die übrigen Mitgliedsländer immer offenlassen und stets die Zustimmung von Kommission, Rat und Parlament einholen.
3. Für weiterreichende Vertragsänderungen auf dem Weg von der Staaten-Union zur demokratischen Föderation wird die Aktivierung des im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Verfahrens eines Europäischen Konvents unumgänglich sein. Neben Regierungen, Parlamentariern und Vertretern der

EU-Institutionen sollte der Konvent auch die Zivilgesellschaft einbeziehen und eine möglichst breite gesellschaftliche Debatte über die Zukunft der EU anstoßen. Nur ein solcher Konvent kann die nötige demokratische Legitimation bieten, die für weitreichende Änderungen der EU-Verträge nötig sind. Über das Ergebnis des Konvents sollte die Unionsbürgerschaft in einem europaweiten Referendum mit doppelter Mehrheit (Mehrheit der Stimmen und Mehrheit der Mitgliedstaaten) abstimmen. Denn bei jedem künftigen Integrationsschritt müssen die Bürgerinnen und Bürger der Union im Mittelpunkt stehen.

Die hier beschriebene Zukunftsvision Europas sollte nicht im Sinne einer Finalität, als Endstadium für das europäische Projekt verstanden werden. Vielmehr bietet sie einen Kompass auf dem Weg zu einer Europäischen Demokratie, die sich an den oben beschriebenen föderalen Prinzipien orientiert, deren Konkretisierung aber historischen Prozessen unterliegt. Von einer »Europäischen Konföderation« oder einer »EU- Eidgenossenschaft« unterscheidet sich das hier dargestellte »föderale Europa« insofern, als es die europäische Souveränität für gesamteuropäische Aufgaben stärken will. Aber anders als die »Vereinigten Staaten von Europa« gründet diese Vision auf einem parlamentarischen und nicht-präsidentiellen Regierungssystem, wie es die Parallele zu den USA nahelegen würde. Anders als das Zerrbild eines zentralistischen EU-Staates gründet sich das hier vorgestellte transnationale Konzept auf das Subsidiaritätsprinzip, begreift also die künftige europäische Föderation als einen transnationalen Verbund auch von Regionen und Kommunen, nationalen und subnationalen Parlamenten, zivilgesellschaftlichen Verbänden, Bürgerinnen und Bürgern. Bürgergesellschaftliche Netzwerke werden in der künftigen Republik Europa gewiss einen wichtigen Platz einnehmen. Aber ohne den Erhalt und Ausbau der mitgliedstaatlichen Kapazitäten wird ein zukunftsfähiges Europa genauso wenig zu machen sein wie ohne eine transnational vernetzte demokratische Bürgergesellschaft.

Diese Zukunftsvision zeichnet einen realistischen Fahrplan für eine föderale Republik Europa vor. Er geht aus von einem europäischen Staatenverbund, dem es derzeit an Vertrauen und Demokratiezufriedenheit seiner Bürgerschaft mangelt. Am Ende seiner Erneuerung stünde eine transnational-föderale europäische Demokratie, die sich nach innen und außen behaupten kann. Dank ihrer Kapazitäten an Resilienz, Responsivität und Resistenz sollte sich die Demokratie als Lebensform in Europa gegenüber den illiberalen und inhumanen Gefährdungen des 21. Jahrhunderts zu schützen wissen.

Denn Europäische Demokratie als Lebensform ist eine alternativlose Vision. Sie transportiert ein Gefühl der Verbundenheit mit den Europäerinnen und Europäern jenseits der nationalen Grenzen, die geteilte Erfahrung der Lebendigkeit des europäischen Projekts überall. Europäische Demokratie kann eine Klage beim Europäischen Gerichtshof sein, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Bürger nicht ausreichend vor dem Klimawandel schützen. Sie kann eine Europäische Bürgerinitiative sein, die darauf dringt, der Unionsbürgerschaft unabhängig vom Austritt eines Staates aus der EU einen permanenten Status zu geben. Sie bedeutet das Entstehen für europäische Grundrechte für alle, unabhängig von Staatsangehörigkeit, ethnischen, religiösen, geschlechtlichen Differenzen. Sie ist eine Idee von Freiheit und Frieden, die noch nicht obsolet geworden ist. Sie ist ein Lied, das zu singen wir nicht müde geworden sind. Demokratie ist die Hoffnung auf Gleichheit und Würde, Toleranz und Anstand, Werte, die es ermöglichen, unsere Meinungsverschiedenheiten zivil und friedlich auszutragen. Sie ist die Vision, dass es der Gesellschaft der Europäerinnen und Europäern inmitten der Umbrüche des 21. Jahrhunderts gelingen möge, die Versprechen des Europäischen Einigungsprojekts immer wieder zu erneuern.

Teil III: Neuer Schwung für Europa

Seit sich 2010 die Krisendynamiken intensivieren, stimmen große Teile der Bevölkerung, Thinktanks und Experten überein, dass die EU-Architektur Korrekturbedarf habe. Es herrscht aber Uneinigkeit, welche Modifikationen vordringlich seien und wie diese durchgeführt werden können.

Die Europäische Kommission hat in ihrem *Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025* beschrieben, wie weit derzeit die von nationalen und europäischen Politikern angestrebten Optionen auseinanderliegen. In Konkurrenz zur Forderung nach einem souveränen, einigen und demokratischen Europa stehen vier weitere, weniger ambitionierte und sogar rückwärtsgewandte Szenarien.¹ Lange erwartet, verständigten sich Deutschland und Frankreich am 17. Juni 2018 in der »Erklärung von Meseberg« mit der Europäischen Kommission auf einen gemeinsamen Reformkurs. Doch dem Programm droht im Rat und bei EU-Gipfeln das gleiche Schicksal wie es dem »Fünf-Präsidenten-Bericht zur Vollendung einer genuinen Wirtschafts- und Währungsunion« widerfuhr: fruchtlose Verhandlung, Vertagung, Versandung. Dem Europäischen Rat fehlen genuin demokratische Qualitäten wie Transparenz, Rechenschaftspflicht und innerstaatliche pluralistische Repräsentation. Mit dieser intergouvernementalen Politik hinter verschlossenen Türen ist die EU für die Gestaltung der Zukunft der Gemeinschaft im 21. Jahrhunderts nicht gut gerüstet.

1 | Die von der Europäischen Kommission skizzierten Szenarien reichen von »Weiter wie bisher«, »Schwerpunkt Binnenmarkt«, »Wer mehr will, tut mehr«, »Weniger, aber effizienter« bis »Viel mehr gemeinsames Handeln«, siehe Europäische Kommission 2017 (Anmerkung 32, Kapitel 3).

Um diese Stagnation zu überwinden, braucht die Europäische Union einen Neustart, eine neue gesellschaftspolitische Dynamik, die über nationale Grenzen hinweg die zwischenstaatlichen Blockaden, die Reform-Lethargie vieler Politiker aufbricht und dem Staatenbund Beine machen kann.

Die bisher verfolgten »kleinen Änderungen« des Lissabon-Vertrages haben ihre Grenzen erreicht, und das ordentliche Änderungsverfahren mit einem Europäischen Konvent setzt hohe Hürden. Das folgende Kapitel behandelt diese Hindernisse und zeigt Wege auf, wie diese bewältigt werden können. Es skizziert einen Vorschlag für die Aktivierung eines Konvents zur Zukunft Europas.

4. Strategien zur Erneuerung des Europäischen Friedensprojekts

In Deutschland begannen im Oktober 2011 die politischen Diskussionen über eine notwendige Revision der EU-Verträge. Nachdem Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer Regierungserklärung dafür geworben hatte, wurde auch der Europäische Konvent ins Spiel gebracht – das im Vertrag von Lissabon 2009 für das »ordentliche Änderungsverfahren« von Vertragsreformen vorgesehene Instrument. Zur Vorbereitung von Vertragsänderungen forderte Bündnis 90/Die Grünen eine europaweite, öffentliche Debatte. Ein Europäischer Konvent, repräsentativ zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern aller Mitgliedstaaten und der Institutionen der EU, sollte diese Debatte gemeinsam mit Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft führen. Im Europäischen Parlament untersuchte der Ausschuss für Konstitutionelle Fragen in der Legislaturperiode 2014 bis 2019, ob eine erneute Reform des Vertrags erforderlich sei. Ende Juni 2016 verfasste das Europäische Parlament eine aktuelle Resolution zum Brexit. Darin heißt es, das EP nehme den Willen der Bürger und Bürgerinnen des Vereinigten Königreichs zur Kenntnis, die EU zu verlassen, es fordere aber »einen Fahrplan für eine bessere Union, der sich auf die vollständige Nutzung des Vertrags von Lissabon gründet und durch eine Revision der Verträge ergänzt wird«¹. Für die Revision der EU-Verträge hat der französische Staatspräsident

1 | Siehe die »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Juni 2016 zu der Entscheidung für den Austritt aus der EU infolge des Ergebnisses des Referendums im Vereinigten Königreich« (P8_TA(2016)0294), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type>

Emmanuel Macron im Herbst 2017 die bislang ambitionierteste Initiative entwickelt. Darin heißt es:

»Angesichts der großen Herausforderungen unserer Zeit, wie Verteidigung und Sicherheit, große Migrationen, Entwicklung, Klimawandel, digitale Revolution und Regulierung der globalisierten Ökonomie können wir es uns nicht leisten, dieselben Politiken, Angewohnheiten, Verfahren und Budgets beizubehalten. Nicht länger können wir es uns leisten, uns nach innen in unsere nationalen Grenzen zurückzuziehen. Der einzige Weg, unsere Zukunft zu sichern ist es, ein souveränes, vereinigtes und demokratisches Europa zu bauen.«²

Der Ball läge also auf den Feldern des Europäischen Rates und des Europaparlaments, ein Mandat für den Europäischen Konvent zu formulieren und zu konkretisieren. Welche Bedingungen müssten für zukunftsfähige Vertragsrevisionen gegeben sein, und welche Hindernisse stehen ihnen entgegen?

(1) Wenn die ›verstärkte Zusammenarbeit‹ auf Grenzen stößt

Unter dem Handlungsdruck der Krisen konnten seit 2010 EU-Reformen nur durchgesetzt werden, weil die Politik das ordentliche Änderungsverfahren zur Vertragsreform vermied. Dafür wurden drei weniger aufwendige Wege beschritten, die allerdings immer wieder rasch an Grenzen stießen:

Verstärkte Zusammenarbeit. Dieses Instrument verhilft zur gestuften Integration im Rahmen geltender Verträge und wurde zum Beispiel im Bereich des Binnenmarktes sporadisch prakti-

=TA&reference=P8-TA-2016-0294&language=DE (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

2 | »Initiative for Europe – A sovereign, united, democratic Europe – summary of the speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic, Paris 26.09.2017« (Übersetzung von mir, UL), <https://uk.ambafrance.org/President-calls-for-sovereign-united-democratic-Europe> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

ziert. Das Motto lautete dabei: »Wer mehr will, tut mehr.« Dies bietet kaum die Chance, die im Vertrag angelegten institutionellen Asymmetrien, Einstimmigkeitserfordernisse und Rigiditäten zu korrigieren und damit strukturelle Hindernisse für die Gruppe der »Ambitionierten« in der EU aus dem Weg zu räumen. Unabhängig hiervon birgt diese Methode die Gefahr, dass sich der mit Schengen und der Währungsunion eingeleitete Trend zu einem »Europa à la carte« weiter fortsetzt.

Vereinfachtes Änderungsverfahren. Diese Methode erlaubt begrenzte Vertragsmodifikationen ohne Einberufung eines Europäischen Konvents, wenn sich der Europäische Rat einigt. Für das Euro-Krisenmanagement wurden erforderliche Vertragsanpassungen weitgehend mittels des vereinfachten Revisionsverfahrens getätigt. Die Komplexität zwischenstaatlicher Verhandlungen im Europäischen Rat wird sich nach dem Brexit voraussichtlich nicht vereinfachen. Bei ambitionierteren Vorschlägen zur Reform der EU – etwa hin zu einem »Europa der zwei Geschwindigkeiten« oder gar für eine souveräne, einige und demokratische EU – wäre aufgrund der Zersplitterung nationaler Befindlichkeiten das vereinfachte Änderungsverfahren weder zielführend noch vermittelbar.

Zwischenstaatliche Verträge. Die umfassendsten Reformen der EU außerhalb der geltenden EU-Verträge sind mittels internationaler Verträge möglich. Dieser Weg wurde für den sogenannten Fiskalpakt und den Europäischen Stabilitätsmechanismus beschritten. Der Nachteil: Neue internationale Regelwerke werden aufgestellt und EU-Institutionen dabei umgangen. Ihre rechtliche Bindekraft ist naturgemäß schwächer als zum Beispiel Vorgaben, die in das Gemeinschaftsgefüge integriert sind. Eine Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof und das Europäische Parlament ist nicht vorgesehen. Ihre demokratische Legitimität wird also umso angreifbarer, je tiefer die neuen Regularien in sensible Politikbereiche der Mitgliedstaaten eingreifen. Dies trifft zweifelsfrei auf ESM und Fiskalpakt zu. Die Transplantation eines demokratischen Mechanismus in den Kern solcher Regime könnte die Legitimationsdefizite dieser Reformmethode beheben. Ein aktuelles Beispiel ist »T-Dem«, der Vorschlag für eine Demo-

kratisierung der Eurozone durch ein Eurozonen-Parlament, oder einen Eurozonen-Ausschuss im Europäischen Parlament, mit Vertretern der nationalen Eurozonen-Parlamente.

Der Preis des auf die drei Methoden beschränkten Krisenmanagements der EU ist für die Bürgerinnen und Bürger hoch. Statt Krisen grundlegend zu lösen, konnte sich die EU bislang bestenfalls durchwursteln. Zahlreiche Reformen, die Vertragsänderungen erfordert hätten, blieben auf der Strecke. Dazu gehören, zum Beispiel, die Rechenschaftspflicht des Präsidenten der Eurogruppe gegenüber dem EU-Parlament, die Integration von ESM und Fiskalpakt in die EU-Verträge, die Stärkung der ESM-Kontrollrechte des Parlaments, die Beteiligung des Europäischen Parlaments am sogenannten Europäischen Semester, das die wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU koordiniert, die Festschreibung der Armutsbekämpfung als supranationale Aufgabe, der Schutz der Grundwerte der EU als »Rechtsanspruch« der Bevölkerung. Diese Liste lässt sich fortsetzen.

Die Fähigkeiten, Krisen vorzubeugen oder effektiv zu lösen, sind derzeit in der EU zu wenig ausgeprägt. Mittelfristig muss sie den Weg des ordentlichen Verfahrens beschreiten und einen Europäischen Konvent einberufen, verbunden mit einer Regierungskonferenz. Die rechtlichen Grundlagen für dieses Verfahren sollten politisch klug ausgestaltet werden, damit der Konvent zum Erfolg führt.

(2) Innovative Potenziale des Europäischen Konventsverfahrens³

Selbst in einer außergewöhnlich günstigen Lage, da proeuropäische Kräfte in Frankreich und Deutschland regieren, werden sich die Handlungskapazitäten der EU nicht ohne Revisionen der

3 | Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Europäischen »Verfassungs-Konvent« 2002/2003 siehe Ulrike Liebert/Josef Falke/Kathrin Packham/Daniel Allnoch (Hrsg.), *Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie?*, Münster 2003.

EU-Verträge stärken lassen. Das Europäische Konventsverfahren bietet hierfür zahlreiche Chancen, aber auch einige Risiken.

Die Europäische Konventsmethode zur Änderung der EU-Verträge weist im Vergleich zum »verkürzten« und »zwischenstaatlichen« Änderungsverfahren sowie zur »verstärkten Zusammenarbeit« Vorteile auf. In rechtlicher und demokratisch-legitimatischer Hinsicht ist sie diesen weit überlegen: Ein Europäischer Konvent trägt auf besondere Weise dazu bei, die demokratischen Grundsätze, die der Lissabon-Vertrag begründet, mit europapolitischem Leben zu füllen. Denn an der Ausarbeitung weichenstellender Vertragsreformen der Union können sich die Bürgerinnen und Bürger nicht nur indirekt über den Europäischen Rat (als Organ der Staats- und Regierungschefs), sondern auch über ihre parteipolitischen Repräsentanten im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten beteiligen. So könnten beispielsweise im Bundestag Vertreter von Regierungsmehrheit und Opposition an der Gestaltung der Zukunft der Union teilhaben.

Ein Europäischer Konvent ist darüber hinaus ein einzigartiger Motor für eine europäische Öffentlichkeit. Er ist gehalten, einen offenen und transparenten Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu führen und soll zur Meinungsbildung in den Mitgliedsländern beitragen. Vor allem aber ist ein Europäischer Konvent ein öffentliches Forum für den multi- und transnationalen Austausch in Europa. Er organisiert Kommunikation über Differenzen, über die Grenzen nationaler Öffentlichkeiten hinweg. Er kann gegenseitiges Vertrauen und Verständnis für unterschiedliche Ideen, Interessen, Identitäten schaffen. Damit fördert er genau die Ressourcen, derer die europapolitische Willensbildung bedarf, um die Weichen für die Zukunft unseres Kontinents zu stellen. Ein Europäischer Konvent, der Öffentlichkeit und breites Interesse schafft, macht es den EU-Spitzen einfacher, den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln, dass tiefgreifende Reformen notwendig und sinnvoll sind.

Mit ihrer breiten Repräsentativität ist die Europäische Konventsmethode der geeignete Weg für Reformen der EU-Institutionen. Nur ein Europäischer Konvent wäre demokratisch legitimiert, Reformen für ein souveränes, einiges und demokratisches

Europa zu entwerfen. Nur ein Europäischer Konvent könnte nationale Souveränitätsbarrieren transnational überwinden, um das Europäische Projekt zukunftsfähig neu zu begründen. Der Europäische Konvent birgt ein unvergleichliches transnationales, demokratisches Innovationspotenzial.

(3) Risiken einer Revision der EU-Verträge

Diesen Vorzügen stehen Risiken gegenüber. Denn die hohe Schwelle für EU-Vertragsreformen liegt nach wie vor in der erforderlichen Einstimmigkeit im Europäischen Rat und der Beschaffung von Mehrheiten bei den einzelstaatlichen Ratifikationen. Wie einschlägige Erfahrungen zeigen, kann die Regierungskonferenz den vom Konvent erfolgreich abgestimmten Vertragsentwurf auseinandernehmen und in sich überkreuzenden Vetos inkohärent modifizieren. Schließlich können Parlamente in den einzelnen Nationalstaaten den neuen Vertrag scheitern lassen. Dies war das Schicksal des *Vertrages über eine Verfassung für Europa*, den der Europäische Konvent in 18 Monaten 2002/2003 erarbeitet hatte.

Seit den Römischen Verträgen bis zum Vertrag von Nizza waren die Vertragsreformen der EWG, der EG und der EU Sache zwischenstaatlicher Verhandlungen zwischen den »Herren der Verträge« – den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten. Die Regierungskonferenzen konnten allerdings immer weniger mit dem »permissiven Konsens« der demokratischen Souveräne daheim rechnen, wie das Scheitern einzelstaatlicher Ratifikationsprozesse seit Maastricht immer wieder zeigte. Das Regierungskonferenz-Verfahren führte u.a. zum Scheitern der Reformverhandlungen in Nizza im Jahr 2000. Dies veranlassete die belgische Ratspräsidentschaft unter der Ägide von Regierungschef Guy Verhofstadt zu einem Novum zu greifen. Das Gipfeltreffen in Laeken 2001 berief den »Konvent zur Zukunft Europas« ein. Ausgestattet mit dem »Laeken-Mandat« wurde der Konvent beauftragt, der Regierungskonferenz einen Entwurf für eine Vertragsreform vorzulegen. Über 18 Monate hinweg trafen sich seine 102 Mitglieder – gewählte Regierungs- und Parlamentsvertreter der 15 EU-Staaten, der zehn Beitrittsländer, aus dem

Europäischen Parlament und der Kommission – mehrmals monatlich zu Plenardiskussionen im Brüsseler Parlamentsgebäude. Jedes Mitglied war gehalten, »zu Hause« öffentliche Anhörungen zu organisieren. Auf supranationaler Ebene arbeiteten in parallelen Foren zivilgesellschaftliche Verbände und Jugendorganisationen. Das Konventsplenum tagte öffentlich, die Diskussionen wurden per »Europe by Satellite« ausgestrahlt. Im Juli 2003 legte das von Giscard d'Estaing geführte Konvents-Präsidium einen ambitionierten »Vertragsentwurf für eine Verfassung für Europa« vor, der im Konvent selbst Konsens war. Nach Modifikationen durch die Regierungskonferenz wurde der Vertragstext 2004/2005 von allen Mitgliedstaaten ratifiziert, mit Ausnahme Frankreichs und der Niederlande. Damit galt er insgesamt als abgelehnt.

Die Grundlagen für den Europäischen Konvent bieten keine formale Handhabe, um diese Risiken eines Scheiterns zu minimieren. Nicht zuletzt auch deshalb scheuen sich die EU-Politiker und -Politikerinnen seit einem Jahrzehnt, das ordentliche Änderungsverfahren zu aktivieren. Im Blick auf den Reformstau der EU und die nächste Legislaturperiode des Europäischen Parlaments nach der Europawahl im Mai 2019 ist es lohnenswert, diese Option und die Möglichkeiten ihrer inter-institutionellen politischen Optimierung näher unter die Lupe zu nehmen.

(4) Rechtliche Fragen zur Aktivierung eines Konvents

Der auf dem Verfassungsvertragstext aufgebaute, am 01. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon sieht für künftige Vertragsreformen das ordentliche Änderungsverfahren vor, in dessen Rahmen ein Europäischer Konvent einzuberufen ist. Diese Bestimmungen formalisieren zwei von der EU zuvor erprobte Praxen, im Rahmen des – erfolgreichen – Konvents zur Europäischen Grundrechtecharta (1999/2000) und des Verfassungskonvents (2002/2003). Obwohl dieser in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden die Mehrheit verfehlte, trat ein Großteil seiner Bestimmungen in Gestalt des Vertrages von Lissabon in Kraft. Diese enthalten auch die zum ordentlichen Änderungsverfahren aufgewertete Konventsmethode.

Demnach ist die Einberufung eines Konvents Sache des Europäischen Rats. Es setzt voraus, dass die Regierungen jedes Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Kommission dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorlegen, die auf eine Ausdehnung oder Verringerung der Unions-Zuständigkeiten abzielen. Diese Entwürfe werden dem Europäischen Rat übermittelt und den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht. Beschließt der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein. Aufgabe des Konvents ist es, die Änderungsentwürfe zu prüfen und im Konsensverfahren der Regierungskonferenz Empfehlungen zu geben.

(5) Fünf-Punkte-Plan für den nächsten Europäischen Konvent

Wie lässt sich Schwierigkeiten bei der Ratifikation beizeiten entgegenwirken? Aus den Erfahrungen mit dem Laeken-Konvent lässt sich ein Fünf-Punkte-Plan ableiten, wie die gefährlichsten Klippen umschifft werden könnten: Die erste Bedingung für einen erfolgreichen Zukunfts-Konvent ist, dass er vom Europäischen Rat ein realistisches Mandat für die Vertragsreform erhält – und dieses auch befolgt. Zum Scheitern in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 haben auch exzessive Ambitionen des Konvents-Präsidiums – angespornt durch die euphorische Eigendynamik der Plenarsitzungen – beigetragen, über genauere Prüfaufträge hinaus eine »Verfassung für Europa« anzustreben. Dies löste in manchen Mitgliedstaaten Begeisterung, in anderen aber Befremden oder Abwehr aus. Ein realistisches Mandat müsste zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament abgestimmt werden. Es sollte den Auftrag enthalten, die Vision für ein Europa mit gemeinsamen Werten und Zielen, aber im Blick auf die vielfältigen Stärken und Schwächen seiner

Mitgliedsländer zu prüfen. Diese Ziele sollten die unterschiedlichen Potenziale der Mitglieder nicht über- und auch nicht unterfordern. Sie sollten flexible Wege, Mittel und Geschwindigkeiten vorsehen. Es sollten differenzierte Instrumente der Koordination, Kooperation und Integration eingesetzt werden, die nicht der Desintegration Vorschub leisten, sondern zum Antrieb für eine flexiblere, effektivere und legitimere Europäische Union werden können. Dazu gehört auch, dem Konvent das Mandat zu erteilen, die Prioritäten für gemeinsame Aufgabenfelder auszuhandeln. Für welche Problemfelder – WWU, Sozialunion, Klima- und Umweltschutz, Sicherheits- und Verteidigungsunion, Migrationskrise – findet sich die Unterstützung aller 27 Staaten? Für welche machen sich dagegen vorerst nur kleinere Gruppen »integrationswilliger« Mitgliedsländer stark? Wie ließe sich ein Pakt schnüren, der diesen unterschiedlichen Befindlichkeiten gerecht würde?

Die zweite Voraussetzung ist, dass der Europäische Zukunftskonvent von Anbeginn eine breite Öffentlichkeit schafft und beteiligt. Er darf dies weder allein den individuellen Bemühungen seiner Mitglieder überlassen, noch an die Regierungen in der Ratifikationsphase delegieren. Nur ein öffentlich kommunizierender Konvent kann die gesellschaftliche Akzeptanz schaffen, derer eine auf Jahrzehnte hinaus wirksame Stärkung gemeinschaftlicher Handlungsfähigkeit bedarf. Der Europäische Zukunftskonvent muss sich als Motor einer europäischen Öffentlichkeit verstehen. Er verkörpert eine klassische Form von Präsenzöffentlichkeit, die sich auch der gegenwärtigen technologischen Mittel bedient.

Die dritte Prämisse betrifft Anforderungen an eine neue Klasse europapolitischer Repräsentanten. Sie stellt höchste Ansprüche an die Bereitschaft und Kompetenzen der gewählten Konventsmitglieder, europapolitische Ideen mit Gefühl und Interessen mit Leidenschaft zu debattieren und daraus Kompromisse zu schmieden. Sie müssen mit ihren Positionen – seien sie kritisch, realistisch oder idealistisch – meinungsbildend Einfluss nehmen. Die Kampagnen zum Brexit-Referendum und zu den österreichischen, holländischen und französischen Wahlen der

Jahre 2016/2017 bieten Anschauungsmaterial, wie dies gelingen kann.

Voraussetzung vier bezieht sich auf die konstitutive Funktion des Konvents für den Schutz und die Fortentwicklung der Europäischen Demokratie. Wie kann die Demokratisierung der Eurozone mit der Doppelstruktur der demokratischen Legitimation in der EU verknüpft werden? Soll die Unionsbürgerschaft von der Staatsangehörigkeit entkoppelt werden? Will der Konvent die Demokratiedefizite des Europäischen Rates korrigieren? Will er das demokratische Leben in der EU weiterentwickeln, das Europäische Parlament durch ein homogenes Wahlgesetz und Partei- statuten stärken? Schließlich, um zur alles entscheidenden Frage zu kommen: Will der Konvent die Europäische Bürgerschaft ermächtigen, über die Reformen zur Zukunft Europas in einem europaweiten Referendum abzustimmen?

Punkt fünf wäre schließlich eine vom Europäischen Konvent mit dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament geschlossene interinstitutionelle Vereinbarung, welche die Bindungswirkung seiner Vertragsreformen für die sich anschließende Regierungskonferenz vorsieht. Die Konventsmethode vereint die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger aus unterschiedlichen nationalen Kontexten mit den Qualitäten deliberativer, argumentativ begründeter Konsensbildung. Die auf den Konvent folgende Konferenz der Staats- und Regierungschefs sollte daher auf »Rosinenpickerei« oder gar das Aufschnüren des Konvents- entwurfs verzichten. Denn nur ein Europäischer Konvent kann die unterschiedlichen Europa-Visionen darstellen, europaweit öffentlich diskutieren und für die Zukunft Europas konkretisieren. Weil es an der Zeit ist, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie ihre Repräsentanten langfristig denken!

5. Deutschland und die Erneuerung Europas: Nicht Lehrmeister oder Bremser, sondern Vermittlungsmacht!

Im Bundestagswahlkampf im Herbst 2017 traten mehrere gezielt proeuropäische Spitzenkandidaten an. Aber es gelang ihnen nicht, der deutschen Wählerschaft zu erklären, inwieweit sich Regierungs- und Oppositionsparteien mit ihren Positionen zur Zukunft Europas unterscheiden. Genauso vergeblich erwarteten die in- und ausländischen Öffentlichkeiten eine deutsche Antwort auf die Vision des französischen Präsidenten Emmanuel Macron. Wie sehen wir Deutschen die Zukunft Europas? Oder haben wir etwa vergessen, dass Deutschland als wirtschaftlichem Motor der EU und politisch einflussreichstem Mitgliedstaat eine besondere Verantwortung für das europäische Projekt zugeschrieben wird? Für demokratischen Wandel gebe es in Europa durchaus Chancen, so Jürgen Habermas bereits 2014. Aber Deutschland stehe noch immer »am Scheideweg zwischen intelligenter Erweiterung des Zukunftshorizonts und erschrockenem Einschrumpfen der Perspektiven auf das eigene Revier«.¹

Dieser Essay zeigt auf, warum der Rückzug ins Nationale – gerade aus deutscher Perspektive – untauglich ist, wenn uns daran liegt, effektivere Antworten auf die existentiellen Krisen zu finden, die den Zusammenhalt Deutschlands und Europas im 21. Jahrhundert bedrohen: die Krisenanfälligkeit des Finanzkapitalismus, die globalen Massen-Migrationsbewegungen infolge

1 | Habermas 2014, S. 524 (Anmerkung 33, Kapitel 3).

von Krieg, Armut und Klimakatastrophen, und der sich im Innern Europas ausbreitende, geopolitisch befeuerte illiberale System-Antagonismus.

Auf den globalen Problemfeldern, wo ein Rückzug ins Nationale nicht zukunftsfähig ist, muss das unvollendete europäische Einigungsprojekt neu begründet werden. Wie ich oben anhand Dani Rodriks »Globalisierungs-Paradox« argumentiert habe, müssen wir bei der Neubegründung der Europäischen Union dem Demokratie-Problem den zentralen Stellenwert einräumen. Denn tun wir dies nicht, bleiben uns für die Zukunft der EU nur zwei gleichermaßen erschreckende Alternativen, die illiberale Europäisierung vs. die protektionistische Re-Nationalisierung: Erstere würde mittels einer supranational verfassten Staatlichkeit die globale ökonomische Wettbewerbsfähigkeit priorisieren und zu diesem Zweck Europas Einheit in der Vielfalt, seine Identität als Wertegemeinschaft aufgeben, und das heißt, mit Frieden und Freiheit, Demokratie und Menschenrechten die gemeinsamen europäischen Grundnormen opfern. Oder aber die protektionistische Behauptung demokratischer Werte im nationalstaatlichen Rahmen würde zum Zerfall des europäischen Einigungsprojekts führen, zu neuen Grenzen in einem Europa der politischen Feindbilder, wirtschaftlichen Stagnation und Entsolidarisierung.

Ein Europäischer Konvent bietet die Chance, zu beiden fatalen Fehlentwicklungen Auswege zu erfinden. Eines ist klar: Der in seinem Elan erschöpfte Staaten-Verbund der EU bedarf einer Neugründung, einer Transformation hin zu einer europäischen Bürgerunion. Wir haben aus zehn Jahren Krise viel gelernt, aber wir wissen auch, dass wir noch viel lernen müssen, um unsere Demokratie europäisch zu stärken, damit unsere Gesellschaften nicht an den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zerbrechen. Dazu genügt es nicht, die liberalen Ideale einer vergangenen Epoche wiederzubeleben. Wir müssen die demokratischen Normen auf die immer vielfältigere Gesellschaft, auch die sich abschottenden Bereiche ausweiten.

Mit der Erklärung von Meseberg legten im Juni 2018 die deutsche und die französische Regierung erstmals gemeinsame Vorschläge auf den Tisch. Darin ist vorgesehen, die Idee der Stabilität

um neue Instrumente für eine europäische Solidarität zu ergänzen: einen Eurozonen-Haushalt (»im niedrigen zweistelligen Milliardenbereich«) sowie eine Europäische Arbeitslosen-Rückversicherung. Der deutsch-französische Kompromissvorschlag ist begrenzt, gibt aber einen vernünftigen Weg vor. Er zeigt, dass beide Regierungen aus den negativen sozialen und politischen Folgen der Eurorettungspolitik gelernt haben. Als Antwort auf die Schuldenkrise hatten die Eurostaaten unter deutscher Führung auf finanzielle Stabilisierung gesetzt. Dabei hatten sie aber die europäische Wirtschaftspolitik und soziale Solidarität vergessen. Inwieweit kann die Idee der europäischen Solidarität über die französische Regierung hinaus einen gesellschaftlichen Rückhalt in Deutschland und in der Eurozone finden? Mit der Veröffentlichung der Reformvorschläge von Meseberg entbrannte in Deutschland die Kontroverse über die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion erneut, und zwar mit unerwarteter Heftigkeit. Es schrillen die Alarmglocken in Teilen der CDU/CSU, in ökonomischen Thinktanks und der Medienöffentlichkeit: Ein Bankeneinlagen-Sicherungsfonds? Ein Eurozonenhaushalt? Europäische Solidarität? Ein europäischer Finanzminister? Der Direktor des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Clemens Fuest, warnt vor einer Transfer-Union, die dem »moral hazard«, der Unverantwortlichkeit staatlicher Akteure, Tür und Tor öffne. Die seit Juni 2018 Italien regierende rechts-links-populistische Koalition unter Innenminister Salvini tut das ihrige, diese Perzeptionen zu erhärten. Die Verfechter einer strikten, regelbasierten Ordnung der Eurozone, welche Risikominderung mit mehr Stöcken als Karotten zu erreichen suchen, setzen sich gegenüber den Anhängern einer gemeinschaftlichen Teilung von Risiken durch. Die kontroversen Fragen der Eurozonen-Reform werden auf dem Ratstreffen im Dezember 2018 mit einer »Gegenreformation« einstweilen abgeschlossen.² Hoffnungen auf die wichtigen, durchgreifenden Reformen werden von vielen auf die nächste Krise verschoben. So ambitionierte wie prominente Reformer halten mit einem Manifest in neun Sprachen dagegen: »Wir,

2 | POLITICO 2019 (Anmerkung 7, Kapitel 2).

europäische Bürgerinnen und Bürger mit unterschiedlichem Hintergrund und aus unterschiedlichen Ländern, starten heute diesen Appell für eine tiefgreifende Umgestaltung der europäischen Politik und ihrer Institutionen.« Ob dieses »Manifest für die Demokratisierung Europas«, das von einem Vertragsentwurf und einem Haushaltskonzept für die Eurozone begleitet sowie bald in Presse, Wissenschaft und Politik diskutiert wird³, eine realistische Vision – oder Wunschdenken – verkörpert, kann nur die Zukunft zeigen.

Wenige Monate vor dem Vollzug des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU setzt sich die zwei Jahre zuvor nach dem Brexit Referendum einsetzende Dynamik fort. Brexit heißt zunächst Krise, aber nicht zwangsläufig Erneuerung der EU. Das sich selbst verstärkende, proeuropäische Momentum für ambitionierten Wandel rief erhebliche Gegenkräfte und eine zunehmende Polarisierung auf den Plan. In dieser Konstellation sind die EU-Reformen nur in Tappschritten vorangekommen. Immer wieder kam es zum Stillstand, weil Deutschland nicht fähig war, seine strategischen Ziele für die EU der verbleibenden 27 Staaten und seine eigene Rolle darin neu zu bestimmen. Die anhaltenden Schwierigkeiten der Regierungsbildung haben Deutschland daran gehindert, mit der nötigen Entschiedenheit die im Grundgesetz verankerte »Integrationsverantwortung« für Europa zu übernehmen.

In den kleineren und mittleren EU-Mitgliedstaaten haftet Deutschland das Image an, seinen partikularen nationalen Exportinteressen stärker verpflichtet zu sein als dem gemeinschaftlichen Europa. Als mächtigste Wirtschaftsnation der EU scheint Deutschland nicht bereit, für europäische und globale Gemeinschaftsgüter verbindliche Verantwortung zu übernehmen. Dabei liegt es im Interesse künftiger Generationen, den Zusammenhalt der Eurozone zu stärken, die Freizügigkeit in der gesamten EU beizubehalten, die europäische Demokratie zu entwickeln und die Rolle Europas als globale Zivilmacht auszubauen, die in der Lage wäre, auch international über die EU hinaus zu wirken: für

3 | Stéphanie Hennette et al. (Anmerkung 26, Kapitel 3).

die globale Verteidigung der Menschenrechte, für den Klimaschutz und eine Verbesserung der Lebensgrundlagen auf der Südhalbkugel.

Aus Brüsseler Perspektive fungiert die Bundesregierung oft weniger als Motor denn als Bremser – etwa beim Projekt der Energie- oder Bankenunion. Deutschland wird eher als regelfixierter Lehr- und Sparmeister denn als politischer Partner oder Motor wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Innovationen für die EU wahrgenommen. Sei es mit Initiativen zu einem »Green New Deal« für die Euro-Krisenländer oder mit einem Paradigmenwechsel hin zum skandinavischen Modell der Messung des Wohlergehens der Gesellschaft, für das die nordeuropäischen Länder ein hohes Maß an Demokratiezufriedenheit ernten. Für sie sind Faktoren wie Bildung, Gerechtigkeit, Gesundheit und eine intakte Umwelt mindestens genauso wichtig wie wirtschaftliches Wachstum.

Im zehnten Jahr nach Ausbruch der internationalen Finanz- und Schuldenkrise in der Eurozone ist es an der Zeit, dass Deutschland die jüngeren und kleineren EU-Partner zusammenbringt, um Optionen für eine Neugründung des europäischen Einigungsprojekts auszuloten. Dann hieße es, gemeinsam mit Frankreich den Europäischen Rat zu überzeugen, die Konventsmethode auf kluge Weise einzusetzen. Die Weichenstellung für ein ordentliches Europäisches Vertragsreformverfahren ist konstitutiv für die Überwindung der bitteren Schwächen der EU. Es wäre fatal, müsste die EU weiterhin außerhalb der Verträge operieren oder die unerlässlichen Vertragsänderungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit aushandeln. Dies würde die Kluft zwischen EU und Bürgerschaft weiter vertiefen.

Europa braucht Deutschland weder als Lehrmeister noch als Bremser, sondern als Motor und Vermittlungsmacht, als eine Instanz, die Gegensätze versöhnt und Einheit stiftet. Denn die Zukunft Europas hängt davon ab, ob Reformen durch das recht enge Nadelöhr des unterschiedlichen europapolitischen Willens ihrer Mitgliedstaaten passen.

Sollte Deutschland aber weiterhin »dösen«, wie *The Economist* bereits 2013 über den deutschen »Hegemon wider Willen«

schrieb⁴, läge der britische Historiker Timothy Garton Ash richtig, dass man auch noch Jahre später in »Deutschland den Ernst der Stunde nicht begriffen hat«. Angesichts der Krise des Westens, des chinesischen autokratischen Entwicklungsmodells als Konkurrenz zur marktwirtschaftlichen Demokratie und der Furcht, dass es fast jederzeit ganz schnell zu Krieg, Gräueln, Massenmord kommen kann, sei diese Sorglosigkeit der Deutschen gefährlich.⁵ Es braucht einen Paradigmenwandel zur bisherigen Politik des »Weiter so«, sonst wird die Handlungsfähigkeit der Staatenunion immer schwächer. Dieses politische Vakuum rechtspopulistischen und extremistischen Kräften zu überlassen, wäre ein Fehler historischen Ausmaßes, in Griechenland, Frankreich, Italien wie in Deutschland. Unsere offene demokratische Gesellschaft steht auf dem Spiel. Wie lange die immer fragileren europäischen Wertegrundlagen dem Druck standhalten werden, ist fraglich. Die derzeitigen und künftigen globalen Herausforderungen werden nicht darauf warten, dass Deutschland und Europa lernen, sich gemeinschaftlich zu behaupten.

Viele Griechen haben nach fast einem Jahrzehnt des härtesten Sparkurses und der umfangreichsten Strukturreformprogramme, welche die OECD-Staatenwelt bislang gesehen hat, existenzielle Probleme, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Die Folge: Immer mehr Häuser werden zwangsversteigert, die Bewohner landen auf der Straße.⁶ Griechenland brauche einen Neuanfang, fordert der Direktor des Brüssler Thinktanks »Bruegel«, Guntram Wolff.⁷

4 | Zanny Minton Beddoes, »Europe's reluctant hegemon«, in: *The Economist* vom 15.06.2013.

5 | Timothy Garton Ash, »Ich habe nicht den Eindruck, dass man in Deutschland den Ernst der Stunde begriffen hat«, in: *Der Spiegel* 29 (2018), S. 29-31.

6 | Rodothea Seralidou, »Griechenland und die Krise (1/5)«, in: *Deutschlandfunk* am 13.08.2018.

7 | Guntram Wolff, »Griechenland braucht einen Neuanfang«, in: *Bruegel* vom 03.07.2018, <http://bruegel.org/2018/07/griechenland-braucht-einen-neuanfang> (zuletzt geprüft am 20.02.2019).

Auch das europäische Projekt braucht Erneuerung. Was ist das einzige, was europäische Bürgerinnen und Bürger nie zusammen tun? Der Inhaber der Pariser Jean-Monnet-Professur Alberto Alemanno hat die Antwort dazu: Wir reisen, heiraten, kaufen auf dem ganzen Kontinent, aber wir machen nie Politik zusammen!⁸ Wir erleben gerade, wie sich dies zu ändern beginnt. Europa ist in den letzten zehn Jahren zu einer Bühne mächtiger Gegenkräfte geworden, die es zu zerreißen drohen. Unser Auftrag ist es nun, Europa zu einen. Wir sollten nicht länger zögern, diese Herkulesaufgabe anzugehen, sonst verpassen wir diese möglicherweise letzte Gelegenheit für ein Rendezvous mit der Zukunft der Europäischen Einigung.

8 | »How to bridge the gap between Europe's streets and Brussels' corridors«, in: Euronews vom 08.06.2018.