

zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Dirk Löhr **3** Boden – die verkannte Umverteilungsmaschine
- Wolfgang Freitag und Max Danzmann **20** Die Wirtschaftspolitik Deutschlands zwischen Markt, Wettbewerb und Sozialprinzip am Beispiel ausgewählter Themen
- Jörg Gude **29** Für eine Anpassung gesetzlicher Zinssätze an die anhaltende Niedrigzinsphase
- Stefan Padberg **32** Europa neu denken und gestalten
- Thomas Betz **45** Europa und die Welt: Keynes' Bancor-Plan als Grundlage für einen friedlichen Welthandel
- Edoardo Beretta **55** Paul Davidson und die Reform der internationalen Währungsordnung: eine Argumentation nach der Finanzkrise von 2008
- Niko Paech **60** Grünes Wachstum als Irrweg
- 65** Personalien – Berichte – Bücher

Europa neu denken und gestalten

Stefan Padberg

Seit der Flüchtlingskrise 2015, dem Rechtsruck bei den polnischen Parlamentswahlen im Oktober 2015 und dem Brexit im Juni 2016 gibt die Europäische Union immer wieder Anlass zu Sorge. Wir beobachten seitdem ein Anwachsen sog. „populistischer“ bzw. nationalistischer Kräfte in zahlreichen Mitgliedsstaaten der EU, die wahlweise den Euro, das Schengener Abkommen oder gleich die ganze EU ablehnen. Es liegt im Bereich des Möglichen, dass bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 ein hoher Prozentsatz von ausgewiesenen Anti-Euro- oder Anti-EU-Abgeordneten gewählt werden wird. (Manche Beobachter sprechen von bis zu 25 Prozent.) Diese Abgeordneten werden darüber hinaus Parteien entstammen, die nationale Werte hochhalten und innenpolitisch oft einen illiberalen Kurs verfolgen.

Diese Entwicklungen haben auch mit der Struktur der EU selbst zu tun. Viel ist die Rede vom Demokratiedefizit in der EU. Aber worin genau besteht es? Das Parlament ist direkt gewählt, die Regierungen sind demokratisch legitimiert, und beide bestimmen gemeinsam die Kommission. Also kann man nicht bestreiten, dass es eine Legitimationskette gibt, die vom Elektorat ausgeht und bei den EU-Institutionen endet.

Eine solche Betrachtungsweise findet man oft bei den überzeugten Anhängern der gegenwärtigen EU. Ich hingegen glaube, dass diese Betrachtung zu formal ist. Die Legitimation wird hier über mehrere Stufen immer weiter „nach oben“ durchgereicht und „verdünnt“ sich dabei durch verschiedene Effekte, die durch den institutionellen Aufbau der EU verursacht werden.

Vermischung von Legislative und Exekutive

Es ist zu wenig bekannt, dass es kaum eine EU-Verordnung und EU-Richtlinie gibt, die nicht die Zustimmung aller (oder wenigstens der großen) EU-Staaten¹ hat. Im regulären „Gesetzgebungsverfahren“ der EU entscheiden Rat und Parlament gemeinsam. D.h. jede Regierung (zumindest der großen Staaten) hat quasi ein Veto-recht. Eine EU-Richtlinie, von den Regierungen mit beschlossen, muss dann auf nationaler Ebene in das geltende Recht überführt werden. Da in der parlamentarischen Demokratie die Regierung immer durch eine Regierungskoalition im Parlament gestützt wird, die „ihrer“ Regierung niemals die Gefolgschaft verweigern wird, wird dies oftmals wie eine Formsache gehandhabt. Die in Brüssel getroffenen Beschlüsse müssen dann auf nationaler Ebene „nachvollzogen“ werden.

Im Kern führt dies aber zu einer bedenklichen Aushöhlung der Gewaltenteilung, wenn dieses Verfahren seinen Ausnahmecharakter verliert und zur Regel wird. Durch diesen Mechanismus sind es letztendlich die Regierungen der EU-Staaten, die Gesetze auf nationaler Ebene beschließen. Die in der parlamentarischen Demokratie angelegte Vorherrschaft der Exekutive, die durch die Bildung eines Machtblocks aus Regierungskoalition und Regierung verursacht wird und durch die Koalitionsdisziplin durchgesetzt wird, wird hierdurch nochmal deutlich verstärkt. Die hierdurch verursachten Gesetzesakte im Deutschen Bundestag belaufen sich mittlerweile auf stolze

70 bis 80 Prozent (je nach Zählmethodik). Hier gibt es einen Souveränitätsverlust auf nationaler Ebene, der durch keinen entsprechenden Souveränitätsgewinn auf europäischer Ebene ausgeglichen wird.

Weitere Aspekte treten hinzu:

- Die EU-Kommission wird durch die Regierungen berufen. Das EU-Parlament muss zwar zustimmen, kann aber auf die Berufung selbst keinen Einfluss nehmen. Dieser Vorgang wäre vergleichbar damit, dass unser Bundeskanzler durch die Ministerpräsidenten der Länder berufen würde. Die EU-Kommission ist in der heutigen Form nicht mit einer Regierung in einer parlamentarischen Demokratie zu vergleichen, sondern eher mit einem geschäftsführenden intergouvernementalen Europa-Ausschuss nationaler Regierungen.
- Die Verhandlungen im Ministerrat, die Teil des Gesetzgebungsverfahrens in der EU sind, sind komplett nicht-öffentlich. Es ist in einer Demokratie schlicht unvorstellbar, dass wichtige Teile des Verfahrens intransparent und geheim sind.
- Die EU-Kommission ist laut EUV der europäischen Integration verpflichtet. Sie ist die einzige Institution, die Verordnungen oder Richtlinien vorschlagen darf. Warum sie welche Vorschläge macht oder nicht macht, ist nicht transparent. Kein Abgeordneter im EU-Parlament kann von sich aus irgendein Gesetzesvorhaben initiieren, wie es in jedem nationalen Parlament möglich ist.²
- Im Ministerrat sitzen Regierungsvertreter und müssen – einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit, je nach Thema – den Vorschlägen aus Kommission und Parlament zustimmen. Außerdem gibt es noch viele wichtige Politik-Bereiche, wo das Parlament gar nicht beteiligt ist (z.B. polizeiliche Zusammenarbeit) und wo die Regierungen zusammen mit der Kommission – und in vielen Bereichen sogar ganz ohne die Kommission (z.B. Verteidigungspolitik) – beschließen können. Die Regierungen haben eine überproportional starke Position und nutzen diese in der Regel, um Initiativen zu blockieren oder um Initiativen durchzusetzen, die sie auf nationaler Ebene nicht durchsetzen können.
- Wenn Parlament und Ministerrat sich nicht einigen können, gibt es ein sog. Trilog-Verfahren,

in dem sich Vertreter der Kommission, des Parlaments und des Rats zusammensetzen und aushandeln, in welcher Form die in Frage stehende Initiative beschlossen werden kann. Die Verhandlungen sind natürlich nicht-öffentlich und das Ergebnis ist den mittlerweile etablierten Gepflogenheiten folgend für alle Gremien bindend. Dieser Trilog steht nicht in den Verträgen und ist aus demokratischer Perspektive sehr kritisch zu sehen, da er intransparent ist und der weiteren Auflösung der Gewaltenteilung Vorschub leistet.

- Wenn die Inhalte des politischen Prozesses auf EU-Ebene nicht durch die Bürgerinnen und Bürger beeinflusst, geschweige denn gesetzt werden können, dann verflüchtigt sich der Inhalt des Wahlaktes. Die Wahl eines Abgeordneten, der von einer nationalen Partei aufgestellt wird und oftmals unter mehr nationalen als europäischen Gesichtspunkten zur Wahl steht, hat dann keine Bedeutung für die politische Willensbildung auf EU-Ebene.

Unserer Ansicht nach führen diese Verfahrensbesonderheiten dazu, dass sich auf EU-Ebene Delegitimierungseffekte anhäufen, die am Ende des Tages dazu führen, dass sich die EU-Bürgerinnen und Bürger – also wir – nicht mehr repräsentiert fühlen. Eine Abkehr von der EU ist eine deutlich beobachtbare Konsequenz aus dieser Situation. Die Wahlbeteiligung zum EU-Parlament hat seit vielen Jahren deutlich abgenommen, und in den letzten Jahren finden national orientierte Kräfte, die sehr stark gegen die EU ausgerichtet sind, in vielen EU-Ländern deutlichen Anklang.

Die „Methode Monnet“

Das Institutionengefüge auf EU-Ebene und sein Zusammenspiel wird verständlicher, wenn man sich einmal anschaut, wie es historisch entstanden ist. Zugleich kann dadurch auch erlebbar werden, dass wir jetzt einen neuen Griff brauchen, um den nächsten Schritt zu gehen.

Der Schock in der europäischen Kulturwelt, ausgelöst durch den Ersten Weltkrieg und angesichts des Zusammenbruchs dessen, was man bis dahin „Zivilisation“ zu nennen gewohnt war, führte dazu, dass in verschiedenste Richtungen Auswege

gesucht wurden. So trat auch der japanisch-österreichische Philosoph und Politiker Richard N. Graf Coudenhove-Kalergi 1923 mit der Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“ hervor. Sein „Pan-Europa“, wie er es auch nannte, war ein föderalistisch gegliederter Staatenbund und sollte so den Krieg zwischen den Nationen für immer unmöglich machen. Die von ihm 1924 gegründete Paneuropa-Union ist die älteste europäische Einigungsbewegung, konnte aber in der Zwischenkriegszeit keinen nennenswerten Einfluss auf die Entwicklung erlangen. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg bekam sie mehr Aufmerksamkeit: Es war niemand anderes als Winston Churchill, der in seiner berühmte Züricher Rede 1946 die Parole von den „Vereinigten Staaten von Europa“ aufgriff, allerdings mit dem bemerkenswerten Zusatz „so etwas wie die ...“.

Nun muss man sich vergegenwärtigen, dass „Europa“ damals immer ohne Großbritannien gedacht wurde. Die Briten hatten mit ihren Kolonien ein Weltreich und waren eine Weltmacht, ähnlich wie heute die USA. Sie waren nicht darauf aus, diese Position und dieses Imperium mit ihren europäischen Nachbarn in irgendeiner Form zu vereinigen. (Auch Coudenhove-Kalergi hatte dies übrigens nie im Sinn gehabt.) Die Diskussion im angelsächsischen Bereich war in eine ganz andere Richtung gelaufen. Hier ist vor allem der britische Politikwissenschaftler David Mitrany hervorzuheben, der viel über Internationale Beziehungen geforscht hatte und als Begründer des Funktionalismus in den internationalen Beziehungen gilt. Mit seinem Werk „A Working Peace System“ hatte er sich 1943 gegen Föderationsprojekte wie die paneuropäische Vereinigung gewandt, weil sie in der Umsetzung viel zu komplex seien und zu viel Vorbereitungszeit beanspruchen würden. Entweder sei der Föderalismus eine Illusion oder im Erfolgsfalle gar schädlich, weil so das Problem der Machtkonzentration in den Nationalstaaten nur eine Ebene höher transponiert würde. Stattdessen befürwortete er schlanke funktionale Agenturen, die die internationale Kooperation auf allen technischen und wirtschaftlichen Gebieten sachbezogen durchführen sollten.

Jean Monnet, der spiritus rector der (west-)europäischen Einigung, bezog hier eine mittlere Position. Er hatte schon während des Ersten, aber auch später während des Zweiten Weltkriegs ausgewiesene Erfahrungen im Bereich der internationalen, vor allem der britisch-französischen Beziehungen sammeln können. Er folgte dabei einer pragmatischen Linie, aber durchaus mit Sinn für feste Regeln und zuverlässige Institutionen. Als er 1946 zum Leiter des „Commissariat général du Plan“ wurde und die französische Wirtschaft reorganisieren sollte, stand er vor der Notwendigkeit, die französische Stahlindustrie massiv auszubauen. Er kam auf die Idee, die westeuropäische Montanindustrie zusammenzuschließen und gemeinsam zu bewirtschaften, und zwar unter Einbeziehung der deutschen Schwerindustrie. Sein entsprechender Plan ist dann 1950 als Schumann-Plan in die Geschichte eingegangen und war die eigentliche Geburtsstunde der institutionellen Vereinigung Europas. Er war der Vorsitzende der Schumann-Plan-Konferenz, die die Gründung der Montan-Union („Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“) vorbereitete, und wurde der erste Präsident ihrer „Hohen Behörde“ („Haute Autorité“), dem Vorläufer der heutigen EU-Kommission.

In dieser frühen Phase der europäischen Integration traute man den nationalen Regierungen nicht zu, wirklich „europäische“ Vorschläge zu entwickeln. Deshalb lagerte man diese Aufgabe an die Hohe Behörde aus. In dieser stark von europäischem Integrationsgeist durchdrungenen Behörde wurde die Integration Schritt für Schritt geplant. Die Regierungen mussten diese Vorschläge zwar mit Einstimmigkeit beschließen. Das war aber im französisch dominierten Nachkriegseuropa lange kein Problem.

Auf Jean Monnet geht das Integrationskonzept „der Dynamik in kleinen Schritten von nachhaltiger Bedeutung“ zurück. Sie wird heute auch als „Gemeinschaftsmethode“ bezeichnet:

- Gemeinsame Interessen schaffen durch möglichst konkrete Integrationsprojekte
- Begrenzte Übertragung von realen Kompetenzen
- Die „finalité“ wird nur nebulös bestimmt („Konstruktive Mehrdeutigkeit“)

- Ökonomische Instrumente als Mittel der politischen Integration
- Verknüpfung von konkreten Politikprojekten mit institutionellen Fortschritten
- Im Konsens getroffene „Eliten“-Entscheidungen statt polarisierender Mehrheitsentscheidungen
- Die europäische Einigung vor allem als Friedens-, nicht nur als Wirtschaftsprojekt
- Die deutsch-französische Freundschaft als Kern der europäischen Einigung³

Wie sich gezeigt hat, war diese Methode der Integration überaus erfolgreich. Mit jeder Vertragsänderung wurde das Institutionengefüge dichter und zog mehr Kompetenzen an sich. So ist es im Wesentlichen bis heute geblieben. Und das hat die exekutivlastige Struktur der heutigen EU nachhaltig geprägt, auch wenn zugegeben werden kann, dass es durch den Vertrag von Lissabon zu einer leichten Aufweichung gekommen ist, weil das Parlament stärker am Gesetzgebungsverfahren beteiligt wurde und es erstmals in bestimmten Bereichen Mehrheitsentscheidungen im Rat gibt. Auch die Verabschiedung der Grundrechte-Charta und ihre Integration in die Verträge sind ein Hinweis, dass mittlerweile der Wunsch besteht, dieses Monnet-Europa hinter sich zu lassen und den EU-Institutionen zu einer besseren Legitimation zu verhelfen.

Der Europäische Gerichtshof und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Zur historischen Entwicklung gehört auch, an die Rolle des Europäischen Gerichtshofs zu erinnern. Er hat in der Vergangenheit durch viele Grundsatzurteile Einfluss auf den Integrationsprozess genommen. Insbesondere sei an zwei seiner Gerichtsurteile aus den Jahren 1963 und 1964 erinnert, die in der Rückschau als wegweisend beurteilt werden müssen und mit denen der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten begründet worden ist. Mit ihnen ist der besondere Charakter der EU als einzige internationale Organisation mit Recht setzendem Charakter begründet worden.

Bei zwischenstaatlichen Verträgen ist es eigentlich so, dass die Vereinbarungen erst in

nationales Recht umgesetzt werden müssen, bevor sie Rechtskraft erlangen. Werden diese nicht im vertraglich festgesetzten Zeitrahmen umgesetzt, kann der Staat vor dem Schiedsgericht verklagt werden, welches normalerweise mit dem Vertrag begründet wird. Im Urteil des Verfahrens „Van Gend & Loos ./“. Niederländische Finanzverwaltung“ vom 5. Februar 1963 und mit der Costa/ENEL-Entscheidung vom 15. Juli 1964 (Rechtssache 6-64) entschied der Europäische Gerichtshof allerdings, dass das Gemeinschaftsrecht Vorrang gegenüber dem nationalen Recht hat. Die „vier Freiheiten“ sollten unmittelbar in jedem Staat gelten. Der ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm kommentiert: „Die Urteile verwandelten sie [die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen, S.P.] von objektivrechtlichen Pflichten der Staaten, ihre Rechtsordnung den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben anzupassen, in subjektive Rechte der Wirtschaftsakteure. Offen blieb nach dem ersten Urteil, was bei einer Kollision zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht zu geschehen hätte. Diese Frage beantwortete das zweite Urteil, indem es für das Gemeinschaftsrecht Vorrang vor dem nationalen Recht beanspruchte, selbst vor dem höchsten nationalen Recht, der Verfassung. Ob eine Kollision vorlag oder nicht, entschied der EuGH, an den die nationalen Gerichte Vereinbarkeitsfragen überweisen mussten und an dessen Spruch sie dann gebunden waren. Fortan konnte der EuGH die Integration in die eigene Hand nehmen.“⁴

In der Folge hat der EuGH den Weg der Integration durch Vertragsinterpretation sehr erfolgreich weiter ausgebaut. Dies hatte aber „eine legitimatorische Kehrseite“: „Während die negative Integration, also die Beseitigung nationaler Regelungen, auf administrativem und judikativem Weg erfolgt, ohne dass die politischen Organe Rat und Parlament intervenieren könnten, verlangt die positive Integration durch Setzung von Unionsrecht einen politischen Akt von Kommission, Rat und Parlament, für den die Konsensschwellen hoch liegen.“⁵

Dies blieb von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, da juristische Materie nur für Experten verständlich ist. Aber mit den Konsequenzen müssen wir alle heute leben.

Das Demokratiedefizit der EU

Diese beiden Wege der Integration sind in der Vergangenheit erfolgreich gewesen. Die Menge und Dichte der Entscheidungen, die mittlerweile auf europäischer Ebene getroffen werden, erfordert meiner Ansicht nach, dass die bisherigen Wege und Verfahren überdacht und flexibilisiert werden. Sie müssen vor allem echten deliberativen Prozessen geöffnet werden.

Die Idee und das Versprechen der parlamentarischen Demokratie ist, dass in einem öffentlichen Verfahren die verschiedenen Initiativen in einem repräsentativen Parlament diskutiert und abgestimmt werden. Alternativen sind zugelassen, die Medien berichten darüber, es gibt eine öffentliche Meinungsbildung, und nach der Abstimmung akzeptiert die unterlegene Tendenz die Mehrheitsentscheidung, weil sie die gleichen Möglichkeiten hatte, sich Gehör zu verschaffen wie die Mehrheit.

An einem aktuellen Beispiel lässt sich diese Problematik gut verdeutlichen. Die EU-Kommission versuchte in letzter Zeit verstärkt durch Konsultationsverfahren sich den Bürgerinnen und Bürgern mehr zu öffnen. In der Diskussion über die Abschaffung der jährlichen Sommerzeitumstellung wurden drei Alternativen identifiziert:

- Sommerzeit-Umstellung beibehalten
- Sommerzeit abschaffen
- Winterzeit abschaffen.

Aus demokratiepolitischer Perspektive würde es nichts nützen, wenn sich die Kommission eine dieser Positionen zu eigen macht und in den Gesetzgebungsprozess der EU einschleust, denn die Anhänger der jeweils nicht berücksichtigten Position würden sich dann übergangen fühlen. Das Konsultationsverfahren ist ja freiwillig und es ist mehr oder weniger vom Zufall abhängig, wer von der Konsultation erfahren hat und dann auch noch an ihr teilnimmt. Das Verfahren ist in keinsten Weise transparent und repräsentativ.

Hier zeigt sich die Stärke der Idee der parlamentarischen Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger haben im Idealfall ein Parlament gewählt, das das Meinungsspektrum in der Bevölkerung genau genug abbildet. Diese bringen Vorschläge und Gegenvorschläge ins Parlament ein, es gibt

dort öffentliche Diskussionen und am Ende eine öffentliche Abstimmung. Diese wirkt dann ganz anders in die Gesellschaft hinein. Sie beruhigt die Gemüter, weil jede Strömung sich sagen kann, dass sie gehört worden ist.

Im vorliegenden Falle wird die Kommission empfehlen, die Richtlinie zur einheitlichen Sommerzeitumstellung in Europa zu streichen, sodass die einzelnen Mitgliedsstaaten wieder selbst entscheiden können, ob sie an der Sommerzeitumstellung teilnehmen wollen oder nicht. Auch wenn diese Empfehlung vernünftig erscheint, offenbart sie bei genauerem Nachdenken ein weiteres Problem dieser Entscheidungsprozesse: Wer legt eigentlich fest, welche Ebene für welche Fragen zuständig ist? Im vorliegenden Fall ist es offenbar die EU-Ebene, die dies entscheidet. Erst wenn sie ihren Kompetenzvorrang aufgibt, kann die darunter liegende Ebene wieder aktiv werden.

Das ist nun paradox: Der Souverän hat bestimmte Kompetenzen an die EU-Ebene abgegeben, aber er kann sie aus eigener Initiative nicht mehr zurückholen. Erst wenn die EU-Ebene einsieht, dass sie diese Kompetenzen nicht mehr nutzen möchte, kann die nationale Ebene wieder aktiv werden. Föderalismus geht anders!

Das neue Bild Europas – demokratisch, schlank, dezentral

Den institutionellen Aufbau der EU grundsätzlich zu überdenken und zu reformieren, erscheint mir als die vernünftigste Alternative. Die Bürgerinnen und Bürger Europas haben jenseits aller Interessengegensätze, die es im Alltag zwischen ihnen geben mag, viele Aufgaben und Probleme gemeinsam. Deshalb ist es richtig, wenn sie auch gemeinsam nach Lösungen suchen. Wir leben alle in einem gemeinsamen Haus, unserem „Haus Europa“. Und deshalb müssen wir uns über den Bauplan dieses Hauses verständigen. Der Bauplan, das sind die Spielregeln, Grundsätze und Werte, nach denen die Demokratie auf europäischer Ebene funktionieren soll.

Eine Neufundierung der EU wird nur gelingen, wenn sie sich deutlich abhebt von dem bisherigen Weg. Die Macht auf EU-Ebene bedarf einer

stärkeren Legitimation als bisher. Darüber hinaus brauchen wir eine Diskussion über eine Neuverteilung der Macht zwischen den verschiedenen politischen Ebenen. Das Ziel muss dabei sein, wieder mehr Kompetenzen an die Ebenen zurückzugeben, die den Menschen näher sind. Nicht nur die EU-Ebene, sondern auch die Nationalstaaten sehe ich hier in der Pflicht, Kompetenzen nach unten zurückzureichen. Auf folgenden vier Stützpfeilern sollte deshalb das „Haus Europa“ ruhen:

1. Stützpfeiler: eine von den Bürger/innen verabschiedete EU-Verfassung

Die Vereinigung Europas muss auf der Grundlage gemeinsamer Grundsätze erfolgen, wie sie üblicherweise in einer Verfassung niedergeschrieben werden. Diese Verfassung ist der Platz, in dem die Aufgaben und Entscheidungsverfahren der verschiedenen Institutionen der EU festgehalten sind. Sie enthält außerdem die Bezugnahme auf die zugrunde liegenden Werte und beschreibt auch die Verfahren, mit denen die Bürgerinnen und Bürger sie ändern können. In einem Mehrebenensystem muss sie zwingend auch einen Kompetenzartikel enthalten, in dem festgehalten ist, für welche Aufgaben diese Ebene und diese Verfassung gilt.

Eine solche Verfassung entsteht nicht am Schreibtisch oder in einer Klausur. Die Zeiten sind vorbei, in denen eine Versammlung von 70 Honoratioren in zwei Wochen ein Grundgesetz schreiben kann. Heute muss man eher an einen direkt gewählten Bürgerkonvent denken, der in einem transparenten und ergebnisoffenen Verfahren eine solche EU-Verfassung erarbeiten soll. Die Bürgerinnen und Bürger sollten mit allen heute üblichen digitalen Mitteln in die Beratungen einbezogen werden.

Bei der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs fängt man nicht von null an. Die Verträge können als guter Ausgangspunkt dienen. Allerdings besteht der größere Teil der Verträge aus Regeln, die nicht in eine Verfassung gehören, sondern der Deliberation im parlamentarischen Prozess geöffnet werden sollten.

Ein direkt gewählter Konvent wird das schaffen, was man auf anderen Wegen kaum erreichen

wird, was aber wesentlich für die Akzeptanz dieser Verfassung und der aus ihr hervorgehenden Institutionen sein wird: Er wird in der europäischen Bürgerschaft das so wesentliche Gefühl der „emotional ownership“⁶ erzeugen. Hierzu wird auch wesentlich beitragen, dass das Ergebnis der Beratungen in einer europaweiten Abstimmung dem Souverän vorgelegt werden wird. Mehr Demokratie e.V. hat im Positionspapier „Für einen europäischen Verfassungskonvent“ Genaueres ausgearbeitet.⁷

2. Stützpfeiler: demokratisch legitimierte Institutionen

Ein so großes und feingliedriges Gebilde wie die EU bedarf eines gut durchdachten und ausbalancierten Machtgefüges. Die klassischen Lösungen „Präsidialsystem“ und „Parlamentarismus“, die in der einen oder anderen Form in den Mitgliedsstaaten etabliert sind, lassen sich unserer Ansicht nach nicht einfach auf die EU-Ebene übertragen. Als Vorbild und Inspirationsquelle für den folgenden Vorschlag dient das Modell der Schweiz, in dem ein strikter, direkter und für jede Bürgerin und jeden Bürger erlebter Zusammenhang zwischen dem Souverän und den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund besteht.

Der Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist das heutige EU-Parlament. Es ist die am besten legitimierte Institution in der EU. Mir gefällt der relativ offene Charakter der Debatten, die noch wenig durch Machtspielchen verfälscht sind. Das sollte unbedingt erhalten bleiben. Ich halte es allerdings für geboten, dass das EU-Parlament das Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren und das alleinige Haushaltsrecht bekommt.

Die zweite Parlamentskammer als Vertretung der Staaten sollte jedoch nicht aus Vertreterinnen und Vertretern der nationalen Regierungen bestehen wie heute in Deutschland im Bundesrat oder im heutigen Europäischen Rat. Vielmehr sollte die Staatenkammer durch einen europäischen Senat gebildet werden, der sich aus direkt gewählten Delegierten (Senatorinnen bzw. Senatoren) zusammensetzt. Es wäre auch zu überlegen, die Delegierten direkt in den Regionen wählen zu lassen. Diese würde den Regionen eine größere Bedeutung im Institutionengefüge der EU geben.

An der Spitze der europäischen Verwaltung sollte anstelle der heutigen von den Regierungen ernannten Kommission ein Kollegialrat treten, der nach dem Vorbild des Schweizer Bundesrates gebildet wird. In der Schweiz gibt es eine All-Parteien-Regierung, deren Zusammensetzung von den jeweiligen Fraktionsstärken abhängt. Diese Regierung verantwortet ihre Beschlüsse gemeinsam (=kollegial). Sie arbeitet sachbezogen, denn sie ist nicht von dem Machtspiel zwischen Regierung und Opposition beeinträchtigt. Über 80 % der Schweizer Bürger sind mit der Arbeit ihrer Regierung zufrieden, während dies in Deutschland nur 20 % sind. Da es in Europa darum geht, nicht nur unterschiedliche politische Richtungen, sondern auch eine Vielfalt von Völkern, Regionen und Traditionen zu repräsentieren, erscheint die Bildung einer Mehrheitsregierung, die die öffentliche Meinung polarisiert, nicht als geeignetes Instrument.

Nach Schweizer Vorbild würde der Kollegialrat in gemeinsamer Sitzung von Parlament und Senat („Europäische Versammlung“) alle vier Jahre gewählt. Die Besetzung erfolgt auf Vorschlag der Fraktionen entsprechend ihrer Größe. Das kann man sich ähnlich wie die Ausschussbesetzung in Parlamenten vorstellen. Das Kollegium entscheidet als Ganzes, aber die einzelnen Mitglieder sind zugleich zuständig für eine EU-Fachverwaltung (entsprechend einem Ministerium). Der Vorsitz wechselt jährlich durch Beschluss der Europäischen Versammlung.

3. Stützpfiler: Direkte Demokratie einführen

Mehr Demokratie e.V. setzt sich seit vielen Jahren für das Recht auf Initiative und Referendum auf EU-Ebene ein. Gerade die direkte Demokratie wird ein wichtiger Faktor sein, um zu verhindern, dass die europäische politische Ebene sich vom Rest der Gesellschaft abkapselt.

Mit dem Initiativrecht erhalten die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, politische Themen auf EU-Ebene verbindlich auf die Agenda zu setzen. Eine Initiative würde sich zunächst ans Parlament richten. Wenn dieses die Initiative ablehnt, hätten die Initiatoren das Recht, die Frage vor die europäische Bürgerschaft zu bringen. Mehr Demokratie e.V. hat in

einem Positionspapier skizziert, wie dies aussehen könnte.⁸

Beim Referendumsrecht geht es darum, dass die Bürgerinnen und Bürger auch das letzte Wort im Gesetzgebungsverfahren behalten können. Eine Mindestzahl von Abstimmungsberechtigten kann so verlangen, dass ein vom EU-Parlament beschlossenes Gesetz durch ein Referendum bestätigt werden muss, bevor es in Kraft treten kann. Wesentliche Verfassungsänderungen sollten obligatorisch zur Abstimmung gebracht werden.

Das Abstimmungsverfahren muss dialogorientiert sein, d.h. neutrale Informationen und lange Dauer der öffentlichen Debatte.⁹ Bei der Abstimmung (wie übrigens auch bei der hier vorgeschlagenen Urabstimmung über die Europäische Verfassung) gilt das Prinzip der doppelten Mehrheit. Es muss also sowohl eine einfache Mehrheit der Abstimmenden als auch eine qualifizierte Mehrheit der Staaten (beispielsweise 66 oder 75%) erreicht werden, damit eine Abstimmung gültig ist.

4. Stützpfiler: Dezentralisierung und Regionalisierung

Die neu gestaltete EU sollte möglichst dezentral aufgebaut sein. Die Kompetenzen sollten auf den Ebenen angesiedelt werden, auf denen sie am sinnvollsten bearbeitet und verwaltet werden können. Es ist in einem Mehrebenensystem, im Gegensatz zum Zentralstaat, nicht von vornherein klar, was auf welcher Ebene verantwortet werden soll. Im Gegensatz zum Subsidiaritätsprinzip, bei dem letztendlich die obere Ebene entscheidet, welche Kompetenzen sie abgibt, schlage ich vor, dass dies durch die Bürgerinnen und Bürger selber geregelt werden soll. Hierzu könnten in den Verfassungen für die verschiedenen Ebenen Kompetenzartikel eingeführt werden. Gemischte Kompetenzen sind möglichst zu vermeiden, da sonst für die Wählerschaft nicht deutlich wird, für welchen Aufgabenbereich Kandidatinnen und Kandidaten gewählt werden sollen.

Als Vorbild eignet sich die Schweiz, aber auch die ausgeprägte kommunale Demokratie in Skandinavien. Die Kommunen und Regionen müssen

gestärkt und die Zuständigkeiten auf der tiefstmöglichen Ebene angesiedelt werden. Insbesondere die Angelegenheiten der Daseinsvorsorge (Energieversorgung, Abfallbeseitigung, Primarschulen, Sport, Verkehrsführung usw.) müssen möglichst nah am Wohnort und im gemeinsamen Austausch der Bürgerschaft geregelt werden können.

Dezentralisierung setzt auch voraus, dass jede Ebene ihre eigenen Einnahmen hat und darüber verfügen kann. Anstelle der zahlreichen Förderprogramme der EU, die dazu führen, dass die EU sich in alle Details vor Ort mit ihren Richtlinien einmischt, sollte schrittweise ein horizontaler Ausgleichsmechanismus treten, wie er innerhalb der Nationalstaaten zwischen Regionen und zwischen Kommunen existiert. Dann kann in den kommunalen, regionalen oder nationalen Parlamenten autonom und demokratisch entschieden werden, wofür die eingeworbenen Steuermittel eingesetzt werden. Das setzt natürlich voraus, dass die Regionen eigene Parlamente haben, die über die Mittelverwendung entscheiden können.

Die wachsende politische Zusammenarbeit zwischen europäischen Staaten sollte auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen. Es sollte also möglich sein, dass eine gemeinsame Politik in bestimmten Bereichen entwickelt wird, an der sich nicht alle Mitgliedsstaaten beteiligen wollen. Bei Abstimmungen im EU-Parlament stimmen dann nur die Abgeordneten der Staaten ab, die bei der zur Abstimmung stehenden Frage zusammenarbeiten, etwa wenn es um den Euro oder den Schengenraum geht. Die anderen haben in diesem Fall nur eine beratende Funktion.

Mitgliedsländer sollten jederzeit das Recht haben, aus der EU auszutreten, wenn dies durch einen Parlaments- oder durch einen Volkentscheid verlangt wird. Dieses Verständnis von Dezentralisierung beinhaltet auch, dass Gemeinden oder Regionen das Recht haben, sich per Bürgerentscheid aus einer übergeordneten Verwaltungseinheit zu lösen und gegebenenfalls mit einer anderen zusammenzuschließen.

Die Katalonien-Krise als Beispiel für unvollständige Dezentralisierung

Nicht nur populistische und extrem nationalistische Positionen sind in den letzten Jahren gestärkt worden, sondern auch regionalistische und separatistische Bewegungen treten zahlreich in Erscheinung. In jedem Einzelfall gibt es dafür individuelle historische und kulturelle Hintergründe. Aber vor allem seit der Eurokrise und der zu ihrer Bewältigung verordneten Austeritätspolitik kam es zu einer Verstärkung dieser Bewegungen, die grob gesagt entweder darauf zielen, wirtschaftliche Vorteile zu behalten und nicht „für die anderen mit zu zahlen“, oder wirtschaftliche Nachteile besser „ohne die anderen“ bewältigen zu können. Wir wollen uns dies einmal am Beispiel Kataloniens verdeutlichen.

Die Verfassung der zweiten spanischen Republik hatte den Regionen, u.a. auch Katalonien, weitgehende Autonomierechte eingeräumt. In Katalonien war die „Generalitat“, die Gesamtheit der politischen Institutionen in Katalonien, Ausdruck dieser Selbstregierung. Aber in den Wirren des darauf folgenden Bürgerkriegs 1936-39 konnte diese Autonomie nie wirklich mit realem politischem Leben erfüllt werden. Eine Tradition der vertikalen Machtteilung konnte sich deshalb nicht etablieren. Francos Regime schließlich zog einen brutalen Schlussstrich unter alle föderalistischen Träume und etablierte eine starke zentralistische Struktur, die als Ausdruck der „Unteilbarkeit der spanischen Nation“ hingestellt wurde.

Die Hintergründe, die zum Spanischen Bürgerkrieg führten, können an dieser Stelle nicht ausgeführt werden. Ein zunächst lockeres Bündnis aus Falangisten, Royalisten, Ultrakatholiken und Großgrundbesitzern wollte die zweite Republik nicht akzeptieren und strebte einen Putsch an. In den dadurch ausgelösten militärischen Auseinandersetzungen gelang es General Franco, die putschenden Kräfte militärisch zu organisieren und auf sich einzuschwören, sodass sie in einem mehrjährigen Bürgerkrieg den Sieg erringen konnten.

Nach dem Tode Francos 1975 begann der schrittweise Übergang zur Demokratie. General Franco

hatte vorgesehen, dass Spanien nach seinem Tod wieder zur Monarchie zurückkehren sollte. Aber der junge Thronfolger Juan Carlos hatte die Zeichen der Zeit verstanden und hatte insgeheim mit einigen Getreuen die Rückkehr zur Demokratie geplant. Am 15. September 1977 fanden deshalb in Spanien die ersten freien Wahlen seit 1936 statt. Es kam zu einem verfassungsgebenden Prozess, an dessen Ende die gesamtspanische Verfassung am 6. Dezember 1978 von den Bürgerinnen und Bürgern in Spanien angenommen wurde.

Bei diesem Demokratisierungsprozess spielte sicherlich auch die EG eine wichtige Rolle. Der Wunsch, zur Demokratie zurückzukehren, wäre sicherlich nicht so stark gewesen, wenn die EG nicht so attraktiv gewesen wäre. Der Beitritt eines franquistischen oder monarchistischen Spaniens wäre wohl nicht denkbar gewesen.

In Katalonien verlief die Entwicklung etwas anders. Die katalanische Exilregierung kehrte nach dem Tode Francos sofort zurück, als klar wurde, dass es Richtung Demokratie geht. Sie drängte auf die Wiederherstellung der „Generalität“, also der katalanischen demokratischen Verwaltung, so wie sie in der zweiten Republik existiert hatte. Der damalige spanische Ministerpräsident Adolfo Suárez gab diesem Drängen nach und stellte die Generalität „provisorisch“ wieder her – noch bevor es eine gesamtspanische Verfassung gab. Die Generalität bereitete das katalanische Autonomiestatut vor, welches 1979 per Referendum bestätigt und der spanischen Verfassung gemäß von den Cortes Generales ratifiziert wurde. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass es demnach in Katalonien eine eigenständige republikanische Tradition gegeben hatte, die aber in den gesamtspanischen Prozess der Demokratiebildung einfluss. Über den Bürgerkrieg und seine Auswirkungen ist damals mit keinem Wort gesprochen worden. Es gab weder eine Aufarbeitung der franquistischen Verbrechen noch gab es Runde Tische oder ähnliches, was es den Menschen ermöglicht hätte, ihren unterschiedlichen Sichtweisen und Erlebnissen Ausdruck zu verleihen und einen sozialen Heilungsprozess zu starten. Vor allem in Katalonien blieb ein untergründiges Misstrauen gegen die Madrider politi-

sche Elite, die sich immer noch aus den alten franquistischen Familien rekrutierte.

Der kastilisch-katalanische Konflikt als Verfassungskonflikt

Die Inkraftsetzung des Autonomiestatuts 1979 schien diese beiden Strömungen zunächst zu befrieden. Ein Blick in die spanische Verfassung zeigt, dass sie durchaus offen für eine vertikale Machtteilung ist. Sie enthält im umfangreichen Titel VIII zahlreiche Artikel zur territorialen Gliederung des Staates, dort insbesondere in Kapitel III eine Sammlung von 16 Artikeln zu den sog. „Autonomen Gemeinschaften“. Den gesetzlichen Unterbau der Autonomie bildet dabei das Autonomiestatut. Eine Autonome Gemeinschaft kann sich ein solches Statut geben und sich dadurch konstituieren. Im Unterschied zu den deutschen Bundesländern oder den Schweizer Kantonen bedarf ein Autonomiestatut aber der Zustimmung durch das nationale Parlament, die Cortes Generales. Die Autonomen Gemeinschaften können also letzten Endes aus sich selbst heraus keine Souveränität beanspruchen. Die „unteilbare spanische Nation“ hat immer das letzte Wort. Dieses Verfassungskonstrukt, das muss mit Blick auf die jüngste spanische Geschichte geschlussfolgert werden, hat nicht gereicht, um die beiden oben bezeichneten Legitimationsströme in ein fruchtbares Zusammenspiel zu bringen.

Im November 2005 verabschiedete das katalanische Parlament ein neues Autonomiestatut, was ihm laut spanischer Verfassung auch zusteht. Diese Reform sollte unter anderem Änderungen einpflegen, die sich durch den Beitritt Spaniens zur EU ergeben hatten, aber darüber hinaus erweiterte es die regionalen Zuständigkeiten. Die Cortes Generales in Madrid bestätigten es im Mai 2006 nach langen und emotionalen Verhandlungen und vielen Änderungen. In einem abschließenden Referendum sprachen sich 73,9 % der Katalanen für das neue Statut aus, sodass es im August 2006 in Kraft treten konnte.

Diesen Kompromiss am Ende eines demokratischen Prozesses konnte der Partido Popular (die spanische Schwesterpartei der CDU) nicht akzeptieren. Er klagte deshalb beim spanischen Ver-

fassungsgericht und griff 114 der insgesamt 223 Artikel des Autonomiestatuts als verfassungswidrig an. Nach fast vierjähriger (!) Beratung verkündete das Gericht schließlich im Juni 2010 sein Urteil, in dem es vierzehn Artikel des Autonomiestatuts für verfassungswidrig erklärte und bei 27 weiteren Artikeln eine verfassungskonforme Auslegung vorschrieb.

Die konservative Seite rieb sich insbesondere an dem Begriff der „katalanischen Nation“, der in der Präambel des katalanischen Autonomiestatuts auftaucht. Dies wiederum erinnerte viele Katalanen an die Franco-Zeit, in der das Land zentral von Madrid aus verwaltet worden war, mit der emphatisch vorgetragenen Begründung, dass die „spanische Nation unteilbar“ sei. Auf dieser unseligen Tradition mag es beruhen, dass in der spanischen Verfassung im Artikel 2 ebenfalls von der Unteilbarkeit „der spanischen Nation“ gesprochen wird, während auf der anderen Seite gleichzeitig klargestellt wird, dass die verschiedenen „Nationalitäten“ innerhalb Spaniens ein Recht auf Autonomie haben. Die katalanischen Nationalisten ihrerseits bestehen darauf, als „Nation“ das Recht auf eine eigene Souveränität zu haben.

Dem glaubte das Verfassungsgericht einen Riegel vorschieben zu können, indem es klarstellte, dass sich aus der Bezeichnung „Nation“ in der Präambel des katalanischen Autonomiestatuts keine Sonderstellung im Verhältnis zu den anderen Autonomen Gemeinschaften ableiten ließe, dass es sich also nur um eine rein rhetorische Floskel handeln dürfe. Die Verfassungsrichter/innen hatten außerdem den im Autonomiestatut vorgesehenen Aufbau eines katalanischen Justizsystems abgelehnt. Und sie stuften es als verfassungswidrig ein, dass die katalanische Sprache in den Schulen und der Verwaltung einen Vorrang vor der spanischen bekommen sollte.

Ein auf diese Weise gerupftes Autonomiestatut traf in Katalonien naturgemäß nicht auf Gegenliebe. Es kam zu großen Protesten in Barcelona mit mehreren 100.000 Teilnehmer/innen, und über 1.000 Bürgermeister/innen und Gemeinderäte in Katalonien unterzeichneten ein „Manifest für Entscheidungsfreiheit“. Der Gemeinderat eines Küstenorts nahe der französischen

Grenze erklärte sich „moralisch aus der spanischen Verfassung ausgeschlossen“, denn das katalanische Streben nach Selbstbestimmung finde nach dem Urteil keinen Raum mehr innerhalb der Verfassung. Außerdem stellte der Gemeinderat die spanische Souveränität über Katalonien in Frage. Bis Dezember 2010 folgten über 110 weitere Städte und Gemeinden diesem Beispiel, darunter auch neun Kreisstädte.

In diesem Moment wurde die Verfassungskrise offenbar: Wer hat das Sagen in Katalonien, die Zentralregierung oder die Regionalregierung und die Gemeinden? Das wäre ein guter Zeitpunkt gewesen, die Frage zu stellen, ob das Verhältnis zwischen zentralen und regionalen Institutionen in der Verfassung nicht besser gelöst werden müsste. Diese Problematik drang damals aber nicht in das Bewusstsein der Beteiligten, sodass sich die Konfliktschraube weiter drehen konnte.

Der kastilisch-katalanische Konflikt als Verteilungskonflikt

In dieser labilen Situation begannen die Folgen der Finanzkrise von 2008 sich in Spanien auszuwirken. Der Bauboom, der mit der Einführung des Euro und den damals niedrigen Zinssätzen begonnen hatte, fand ein jähes Ende. Zuerst versuchte der spanische Staat noch die Banken zu stützen, aber im Jahre 2012 flüchtete er sich nach einigem Zögern schließlich doch unter den Euro-Rettungsschirm. Als Gegenleistung musste ein brutales Sparprogramm beschlossen werden, das die spanische Wirtschaft in eine schwere Krise stürzte, von der sie sich bis heute nicht wirklich erholt hat. Vor allem die hohe Jugendarbeitslosigkeit verursacht seitdem große Unzufriedenheit im Land.

Die Schuldenkrise betraf aber nicht nur den spanischen Staat, sondern auch die Regionalverwaltungen. Katalonien war dabei mit 42 Mrd. Euro die mit Abstand am stärksten verschuldete Region. Gleichzeitig erwirtschaftete es ein Viertel des spanischen Bruttoinlandsproduktes. Vermutlich hätte es die Schuldenkrise aus eigenen Kräften bewältigen können, wenn es die Steuerhoheit gehabt hätte. Die spanische Verfassung sicherte der Region Navarra und dem Baskenland

diese Steuerhoheit „aus historischen Gründen“ zu, Katalonien dagegen nicht. Im Autonomiestatut von 2006 kommt dieses Thema nicht vor, denn erst die Sparpolitik der Zentralregierung ab 2012 brachte die Steuerhoheit in die öffentliche Diskussion.

Man kann überall in Spanien die Bauruinen „bewundern“. In Katalonien waren dies vermutlich katalanische Investoren, die die katalanische Regionalregierung sicherlich gerne „gerettet“ hätte. Stattdessen mussten die Steuern zum großen Teil an Madrid abgeführt werden. Die Verärgerung über die fehlende Steuerhoheit wuchs. Ab diesem Zeitpunkt nahmen die nationalistischen Kräfte in Katalonien verstärkt Kurs auf die Unabhängigkeit und erklärten die Abhaltung eines Unabhängigkeitsreferendums zu ihrem Hauptziel. Gleichzeitig beharrte die Zentralregierung darauf, dass diese Bestrebungen nicht mit der spanischen Verfassung zu vereinbaren seien. Damit begannen die Züge aufeinander zuzurasen.

Paradoxien und Sackgassen in der aktuellen Krise

Auch jetzt kam den Beteiligten nicht zu Bewusstsein, dass sie sich an dem inkonsequenten föderalen staatlichen Aufbau in Spanien abarbeiteten. Die Akteure im Katalonienkonflikt verfolgten Ideen, die in paradoxer Weise immer zum Gegenteil von dem zu führen scheinen, was angestrebt wird. Sie stecken allesamt in Sackgassen, die eigentlich ein Umdenken bewirken sollten:

1. Die „Unenteilbarkeit der spanischen Nation“ wurde auf eine Weise in die politische Praxis umgesetzt (Verbot des Referendums, Verfassungsgerichtsurteile, brutale Polizeieinsätze), die den Separationswillen in Katalonien gestärkt hat.

2. Die „Unabhängigkeit Kataloniens“ andererseits soll Kataloniens wirtschaftliche Situation verbessern. Eine unilaterale Unabhängigkeitserklärung führt aber zu unklaren Rechtsverhältnissen und wirtschaftlichem Des-Investment. Die wirtschaftliche Lage der Region würde sich deutlich verschlechtern.

3. Das Unabhängigkeitsreferendum hätte nur dann eine bindende Wirkung haben und die Situation befrieden können, wenn eine Verfassungs-

reform ihm eine rechtliche Grundlage gegeben hätte. Die katalanischen Nationalisten haben aber bisher kein Interesse gezeigt, eine Verfassung zu reformieren, von der sie sich seit dem Verfassungsgerichtsurteil 2010 „moralisch ausgeschlossen“ fühlen.

4. Die Eurogruppe fühlte sich durch die Finanz- und Eurokrise veranlasst, den Krisenländern, die sich unter den Eurorettungsschirm flüchteten, einen brutalen Sparkurs aufzuzwingen, um den Euro zu stabilisieren. Diese Politik rief in der Folge Anti-Euro- und Anti-EU-Kräfte hervor und stärkte regionale Autonomie- und Unabhängigkeitsbestrebungen wie in Katalonien.

Spieltheoretisch sind solche Situationen eine Variation des als „Gefangenendilemma“ bekannten Szenarios. Für jeden, der seine Ziele im Alleingang durchzusetzen versucht, verschlechtert sich das Ergebnis. Nur durch gemeinsame Absprachen kann jeder seine Situation verbessern. Die verschiedenen Akteure müssten miteinander reden und Lösungen erarbeiten, die vielleicht unterhalb ihrer Maximalforderungen liegen, aber insgesamt eine Entspannung für alle bewirken.

Das Mehr-Ebenen-Problem in der Demokratie: Erneuerungsnotwendigkeit im demokratischen Staatsaufbau

In einer entwickelten Demokratie ist es heutzutage üblich, dass Angelegenheiten von regionaler Relevanz besser durch regionale Regierungen und Parlamente behandelt werden als durch die nationalen Zentralinstitutionen. Hierzu werden in der Regel Parlamente und Verwaltungsorgane auf verschiedenen staatlichen Ebenen gebildet: auf kommunaler, regionaler, nationaler und letztlich auch auf EU-Ebene. Idealerweise haben diese jeweils eigene Verfassungen oder verfassungsähnliche Regelwerke. Diese verschiedenen Ebenen sind nun in einer entwickelten Demokratie idealerweise alle gleich gut legitimiert, sodass man demokratietheoretisch nicht ableiten kann, welche Ebene die jeweils bestimmende sein soll. Soll die übergeordnete Instanz über die regionalen Instanzen hinweg regieren dürfen? Oder sollen die regionalen Instanzen

alles blockieren können, was „von oben“ kommt?

Vor diesem Problem stehen die Menschen in Katalonien und Spanien. Es gibt eine demokratisch gewählte Regierung in Madrid und eine demokratisch gewählte Regierung in Barcelona. Beide sind ausreichend demokratisch legitimiert und beide handeln – gegeneinander. Man sieht hier ganz deutlich, dass es nicht funktioniert, wenn sich jede Ebene selber die Handlungs- und Entscheidungskompetenz zuspricht. Die andere Ebene akzeptiert diese Selbstermächtigung nicht. Eine Lösung müsste darin bestehen, dass die verschiedenen Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen verteilt werden, bevor es zu Konflikten kommt. Diese Kompetenzen könnten in den Verfassungen in einem sog. Kompetenzartikel aufgeführt werden, sodass man als Bürger schnell ersehen kann, für welche Themen die auf der jeweiligen Verfassung gegründeten Institutionen zuständig sind. Gleichzeitig müsste dafür Sorge getragen werden, dass diese Kompetenzen bürgerfreundlichen Änderungsverfahren zugänglich sind.

Dies zeigt die Richtigkeit und Wichtigkeit der oben angestellten Überlegungen zur Mehr-Ebenen-Demokratie. Die Kompetenzverteilung über die verschiedenen Ebenen sollte nach fachlichen und sachlichen Kriterien erfolgen. Bisher erfolgte sie mehr nach dem Prinzip: möglichst viel zentral machen und erst, wenn es Probleme gibt, einige Kompetenzen nach unten verlagern, wobei die übergeordnete Verwaltungseinheit letztendlich entscheidet, was sie nach unten delegiert. Das bezeichnet man dann wortgewaltig als „Subsidiaritätsprinzip“. Es hat aber mit einem echten föderalen Staatsaufbau und wirklicher Subsidiarität wenig gemeinsam. Die Katalonienkrise lehrt uns, dass dies nicht mehr funktioniert. Ein föderaler Staatsaufbau wie z.B. in der Schweiz zeitigt eine höhere Stabilität als zentralistische Strukturen, auch wenn die Aushandlungsprozesse zwischen den verschiedenen politischen Ebenen komplizierter sind und länger dauern.

Ein solcher Staatsaufbau, der letzten Endes von der Souveränität seiner Untergliederungen ausgeht, wird in der Regel eine größere Integrationskraft entfalten als die klassischen zentrali-

stischen oder pseudo-föderalistischen Systeme. Auch hier erleben wir ein Paradoxon, diesmal aber mit positiver Wirkung: Es wäre gerade das Recht auf Unabhängigkeit und verschiedene Opting-out-Möglichkeiten, die es ermöglichen würden, zu einer gemeinsamen Politik zu kommen.

Regionale Ungleichgewichte: Erneuerungsnotwendigkeit für die Wirtschaftsordnung

Die Katalonien-Frage ist aber auch ein Beispiel für tiefgreifende wirtschaftliche Probleme der europäischen Integration. Das durch die Integration erzeugte Wirtschaftswachstum verteilte sich nicht gleichmäßig in der EU, sondern die produktiveren Regionen hängten die weniger produktiven Regionen ab.

Der Gemeinsame Markt und insbesondere der gemeinsame Währungsraum machten es möglich, dass sich in ihm produktivere Unternehmen gegen unproduktivere durchsetzen konnten. Diese konnten dann Skalierungsgewinne einstreichen, indem sie in größerer Stückzahl produzieren oder eine größere Warenmenge umschlagen konnten. Das Ergebnis ist dann nicht nur eine wachsende Schere zwischen Arm und Reich, sondern auch zwischen Metropolregionen und sog. „strukturschwachen Gebieten“.

Solange es sich nur um einzelne Unternehmen handelt, die bankrott zu gehen drohen, ist der Vorgang unauffällig und wird mit den klassischen Regeln des Insolvenzrechts behandelt. Betrifft er aber eine ganze Region, die auszubluten und zu verarmen droht, dann werden auf einmal politische Kräfte wach, die versuchen, in diese wirtschaftlichen Prozesse mit politischen Mitteln einzugreifen. Die Verteilungskonflikte transformieren sich dann in nationalistische und regionalistische Abtrennungskonflikte. Aufzuzählen sind hier neben Katalonien auch die norditalienischen Regionen Venetien und Lombardei sowie Schottland (Erdöl!). Der schon seit langem schwelende Konflikt zwischen den („reichen“) Flamen und den Wallonen in Belgien gehört wohl auch in dieses Muster. Aber auch der Brexit kann als Ausdruck eines Verteilungskonflikts zwischen der englischen Mehrheit und der EU verstanden wer-

den. Eine Art „Rette sich wer kann“-Patriotismus greift rasend schnell um sich und droht, das gesamte Wirtschaftsleben in einen letztendlich protektionistischen Strudel hinab zu ziehen.

Für ein gesundes demokratisches Staatswesen ist eine Wirtschaftsordnung unabdingbar, die allen Bürgerinnen und Bürgern die gleichen Chancen in wirtschaftlichen Dingen langfristig ermöglicht und zusichert. Wenn sich die Schere zwischen Arm und Reich permanent vergrößert, geht die soziale Bindungswirkung demokratischer Prozesse verloren. Die Gesellschaft defragmentiert dann nicht nur wirtschaftlich, sondern auch auf politischer Ebene. Deshalb braucht es neben einer Demokratiereform und einem dezentralen und echt föderalen Staatsaufbau wie oben skizziert auch Reformen der Geldordnung sowie des Boden-, Unternehmens- und Erbrechts, um die wirtschaftlichen Stauungs-, Hortungs- und Konzentrationsprozesse abzubauen und zum Verschwinden zu bringen. Ein Vorschlag, wie letztere in der EU wirksam zu begrenzen sein könnten, wäre eine Herausforderung, der sich die sozialreformerischen Bewegungen stellen sollten.

Anmerkungen

- 1 Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU gibt es insbesondere seit dem Vertrag von Lissabon viele Themen, bei denen im Ministerrat keine Einstimmigkeit mehr nötig ist. In diesen Fällen könnten kleinere Mitgliedsstaaten überstimmt werden.
- 2 Natürlich haben die EU-Parlamentarier mittlerweile Wege gefunden, die Kommission zu bestimmten Initiativen aufzufordern. Allerdings sind diese „Verfahrenstricksereien“ nicht vergleichbar mit dem „Naturrecht“ gewählter Abgeordneter, im Sinne seiner oder ihrer Wählerinnen und Wähler initiativ tätig zu werden.
- 3 Vgl. Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean Monnet – Mensch und Methode, Institute for Advanced Studies, Wien 2001, S. 7ff.
- 4 Dieter Grimm, „Europa ja – aber welches?“, Verlag C.H.Beck München 2016, S. 35.
- 5 Dieter Grimm, a.a.O, S. 85, s.a. Fritz Scharpf, Governing in Europe, 1999, S. 43-83.
- 6 Armin Steuernagel, Citizens' Emotional Ownership in the Next European Constitution-Making Process. Lessons from Philadelphia, Reykjavik, Mexico City and Zurich, April 2017.
- 7 Das Positionspapier „Europäischer Bürgerkonvent“ finden Sie unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen15_Konventsvorschlag.pdf
- 8 Das Positionspapier „Direkte Demokratie in der EU“ finden Sie unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen06_Mehr_Demokratie_in_EU.pdf
- 9 In zahlreichen Publikationen hat der Verein Mehr Demokratie dargestellt, wie sich direktdemokratische Verfahren optimal ausgestalten lassen, sodass sie sozial befriedend und nicht polarisierend wirken, siehe hier: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksabstimmungen/publikationen/>

Für ein anderes Europa

„Europa ja, EU nein. Das ist die Stimmung. Die Sehnsucht ruft nach einem anderen Europa. Aber dieses andere Europa ist nicht da, es muss erst noch erfunden werden: ein demokratisches und soziales Europa. Ein Europa der Bürger, nicht der Banken. ... Europa muss umgestülpt und vom Gleichheitsgrundsatz der Bürger her neu gedacht werden. ... Die Republik ist mithin die Formel für einen europäischen Verfassungspatriotismus. ... Wenn wir Europa von den letzten 300 Jahren Nationalstaatsgründung gleichsam freilegen, wie bei einer archäologischen Suchbewegung das eigentliche Europa von den diversen nationalen Schichten freikratzen, dann können wir sehen, was Europa ursprünglich war: Regionen und freie Städte. ... Die europäische RePublik der Zukunft wäre also ein horizontales Netzwerk aus autonomen Provinzen und Metropolen, die über eine einheitliche europäische Infrastruktur und einen zu definierenden fiskalischen Föderalismus miteinander verbunden sind. ... Die postnationale Demokratie in Europa wäre ein Netzwerk aus europäischen Regionen und Städten, über die das schützende Dach einer Europäischen Republik gespannt wird.“

Prof. Dr. Ulrike Guérot
Warum Europa eine Republik werden muss – Eine politische Utopie
Bonn 2. Auflage 2016, S. 14, 24, 27, 39, 82, 148-149.