

Erweiterung, Vertiefung und Demokratie:

Trilemma der europäischen Integration

Von den drei Zielen der EU lassen sich stets nur zwei gleichzeitig erreichen, auf Kosten des jeweils dritten Ziels. Wer die Demokratie erhalten will, muss daher Abstriche bei der Vertiefung machen.

Von Martin Höpner, Armin Schäfer und Hubert Zimmermann

Der Zuspruch zur europäischen Integration ist prekär geworden. Referenden und die Umfragen des Eurobarometers offenbaren eine zunehmende Ablehnung der umfassenden Integrationsziele der Eliten. Eine große Union soll es sein, politisch integriert, mit Kompetenzen in allen nur erdenklichen Politikfeldern, demokratisch, transparent und sozial. Die Skepsis der Bürger wird mit dem Hinweis gekontert, Europa sei schließlich unsere Zukunft und müsse eben besser erklärt werden.

Dabei liegen die Bürger mit ihren Vorbehalten gegenüber der integrationistischen Rhetorik der Eliten richtig. Mehr Europa in jeder Hinsicht - diese Rechnung geht nicht auf. Es wird zunehmend deutlich, dass sich die Integration in Zielkonflikte verstrickt. Die europäische Politik verfolgte in den vergangenen zwei Jahrzehnten drei Projekte gleichzeitig: die Ausdehnung der EU beziehungsweise die Verarbeitung vorangegangener Erweiterungsrounds, die Vertiefung der Integration und die Wahrung der Demokratiequalität.

Von diesen drei Zielen lassen sich stets nur zwei gleichzeitig erreichen, auf Kosten des jeweils dritten Ziels. Wer eine große und deshalb notwendigerweise sehr heterogene EU will oder zulässt, gleichzeitig aber den demokratischen Prozess vor der Aushöhlung bewahren will, muss Abstriche bei dem Ziel der fortschreitenden Vertiefung machen und also die Souveränität der Mitgliedstaaten in Kernbereichen staatlichen Handelns schützen. Wer die Zuständigkeit der EU hingegen etwa auf die Steuer-, Ausgaben-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ausdehnen will, ohne Einbußen an Demokratie zu erleiden, wird das Ziel einer möglichst großen Union vernachlässigen müssen. Und wer zulassen will, dass immer mehr Politikfelder von der Integration erfasst werden, gleichzeitig aber alle beteiligten Länder gleichermaßen einbeziehen will, wird erkennen, dass sich diese Ziele durchaus vereinbaren lassen - allerdings nur unter Hinnahme eines schleichenden Demokratieverlusts. Denn eine heterogene Union, die auf allen nur erdenklichen Politikfeldern Kompetenzen beansprucht, höhlt die Demokratien der Mitgliedstaaten schleichend aus, ohne ihrerseits demokratisierbar zu sein.

Die Dynamik der territorialen Erweiterung

Seit Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 ist die Zahl der an der europäischen Integration teilnehmenden Länder kontinuierlich gewachsen, ohne dass sich die Gemeinschaft nach vollzogenen Erweiterungsrounds längere Konsolidierungsphasen gegönnt hätte. In allen Erweiterungsdebatten der Vergangenheit obsiegte am Ende eine große Koalition der Befürworter, und es gibt systematische Gründe dafür, dass solche Koalitionen immer wieder entstanden.

Insbesondere junge Demokratien - also jene der Süderweiterung in den Jahren 1981 und 1986 und jene der Osterweiterung in den Jahren 2004 und 2007 - versprachen sich von ihren Beitritten den Import politischer, rechtlicher und ökonomischer Stabilität. Es fehlte deshalb nie an Beitrittsinteressenten. Das gilt bis heute. Für die supranationalen Institutionen, insbesondere die Kommission, bedeutet jede neue Erweiterung eine Ausweitung des eigenen Macht- und Einflussbereichs, potentiell auch eine Ausdehnung des Mitarbeiterstabs. Insbesondere aber finden Beitrittskandidaten stets in jenen Ländern, deren Grenzen die derzeitigen EU-Außengrenzen bilden oder deren Territorien sich nah an den Außengrenzen befinden, aktive Befürworter. Länder, deren Grenzen gleichzeitig EU-Grenzen sind, haben mit der Kontrolle der Außengrenzen eine besondere Last zu tragen. Daraus folgen Anreize, diese Lasten an neue Partner weiterzureichen oder die Pufferzone zur neuen Außengrenze zu vergrößern.

Das problematische Resultat dieser Dynamik ist nicht allein die wachsende Zahl der EU-Mitglieder, die sich in Fragen der europäischen Politik koordinieren müssen. Das Hauptproblem sind die Vielfalt der nationalen Wirtschafts- und Sozialsysteme und die aus dieser Vielfalt folgenden Konflikte. Die Volkswirtschaften der EU weisen enorme Produktivitäts- und deshalb auch Wohlstandsunterschiede auf, wobei Bulgarien einerseits, Luxemburg andererseits die Extreme bilden. Hochsteuerländer wie Dänemark und Schweden finden sich auf dem Territorium der EU ebenso wie Niedrigsteuerländer wie Irland und Lettland, schlanke Wohlfahrtsstaaten wie in Osteuropa ebenso wie die ausgebauten Sozialsysteme Deutschlands und Frankreichs.

Für die Funktionsweise der Wirtschafts- und Währungsunion erweisen sich insbesondere die Unterschiede in den Institutionen der Lohnaushandlung als folgenreich. In einigen Ländern wie Österreich koordinieren starke Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften das Tarifgeschehen, in den südeuropäischen Ländern verlaufen Lohnverhandlungen hingegen unkoordiniert und sind steuernden Eingriffen deshalb kaum zugänglich. Zahlreiche weitere Bereiche ließen sich nennen, in denen sich die Mitgliedstaaten der EU grundlegend unterscheiden und auch in Zukunft unterscheiden werden - vom Arbeitsrecht über die Aktienkulturen oder die Institutionen der Berufsbildung bis hin zur Verbreitung und Gestaltung von Betriebsrenten. Kurz, die Ausdehnung der EU folgte in der Vergangenheit anderen Gesichtspunkten als jenem, ob das entstehende Gebilde ein Mindestmaß an Kohärenz aufweisen würde.

Diese ungebremste Erweiterungsdynamik gilt auch für die Währungsunion. Die Eurozone startete 1999 mit 11 der 15 damaligen Mitglieder. Seither sind Griechenland, Slowenien, Malta, Zypern, die Slowakei und Estland dem Euro

beigetreten. Mit Ausnahme von Großbritannien und Dänemark haben sich alle EU-Mitglieder verpflichtet, dem Euro beizutreten, sobald sie die Konvergenzkriterien erfüllen. Die Erfüllung dieser Kriterien ist aber eine Momentaufnahme und sagt über die mittel- und langfristigen Dynamiken der jeweiligen Volkswirtschaften wenig aus. Im Prinzip also ist der Weg in den Euro schon mit dem EU-Beitritt programmiert - bei den Verhandlungen über diesen Beitritt aber spielen die Euroregeln keine erkennbare Rolle. Deshalb darf nicht überraschen, dass sich die Teilnehmer am Euro schließlich in einem dysfunktional großen und heterogenen Währungsraum wiederfinden.

Der Sog zunehmender Vertiefung

Den Ausgangspunkt funktionaler Sachzwänge, die immer mehr Politikbereiche in den Sog der Integration ziehen, haben Integrationstheoretiker frühzeitig im Europäischen Binnenmarkt erkannt. Jede europäische Regelung, so lautete schon in den fünfziger Jahren die Erwartung der sogenannten Neofunktionalisten, werde Druck auf angrenzende Bereiche erzeugen, sich ebenfalls europäischen Regelungen zu unterwerfen. Solch funktionale Sachzwänge existieren zweifellos, namentlich im Euro sind sie unschwer zu erkennen. Aber nicht jeder Integrationsschritt folgt funktionalen Notwendigkeiten, und nicht jeder behauptete ist ein tatsächlicher Sachzwang. Denn die Vertiefung der europäischen Integration folgt auch den Präferenzen der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Eliten. Mehr als die Bevölkerungen schreiben sie dem Fortgang der europäischen Integration einen intrinsischen Wert zu - ob es nun ein transnationales Problem zu lösen gilt oder nicht. So viel Nationalstaat wie nötig, aber so viel Europa wie möglich.

Zudem ist eine mächtige Bürokratie mit Eigeninteressen an der mit fortwährender Vertiefung einhergehenden Ausweitung des eigenen Macht- und Einflussbereichs entstanden. Sie hat Techniken entwickelt, die es ihr ermöglichen, politische Widerstände gegen die Integration zu überwinden. Dies gelingt der Kommission, indem sie mit dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) "über Bande" spielt. Tatsächlich sind zahlreiche Vertiefungen der Integration nicht der europäischen Politik, sondern der Interpretation des europäischen Primärrechts durch Kommission und EuGH zu verdanken. Sie sind, wie die Integrationsforschung sagt, zu den eigentlichen "Motoren" der Integration geworden. Gegen die expansive, kreative, ja rechtsschöpfende Judikatur des EuGH regt sich immer wieder Protest (man denke an Roman Herzogs und Lüder Gerken's Aufruf "Stoppt den EuGH" in der F.A.Z vom 8. September 2008). Nachgelagerte Korrekturen der EuGH-Rechtsprechung sind höchst unwahrscheinlich, weil sie in aller Regel einstimmige Vertragsänderungen erfordern würden. Das verschafft dem Europäischen Gerichtshof exceptionellen Spielraum, die Integration auch gegen politische Widerstände zu vertiefen.

Der Euro erzeugt, wie die gegenwärtige Krise verdeutlicht, ebenfalls starken Anpassungsdruck in angrenzenden Politikbereichen. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Strukturen der europäischen Volkswirtschaften, unterschiedlicher Verschuldungskulturen und unterschiedlicher, aus den heterogenen Systemen der Lohnfindung hervorgehender Lohnauftriebe wären eine nach Ländern differenzierte Geldpolitik sowie die Möglichkeit von Wechselkursanpassungen nötig, um die Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte zu verhindern oder sie einzudämmen. Doch in einer Währungsunion ist dies nicht möglich. Ob man auf diese Lage nun mit der gegen den eigentlichen Willen der potentiellen Geberländer erzwungenen Errichtung einer Transferunion und mit der Vergemeinschaftung der Staatsschulden durch Eurobonds reagiert (so der Standpunkt der Südländer) oder mit europäischen Eingriffen in die Steuer-, Ausgaben-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken der Defizitländer (so der Standpunkt der Nordländer), beides beinhaltet Souveränitätsverzichte und entsprechende Demokratieverluste auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Elemente von beidem werden notwendig sein, soll die Währungsunion gegen die ökonomische Logik aufrechterhalten bleiben - auf der Strecke bleiben dabei Selbstbestimmung und Demokratie.

Der Verlierer ist die Demokratie

Die Demokratie ist der Verlierer der Erweiterungs- und Vertiefungspolitik der vergangenen beiden Jahrzehnte. Bedingt durch die Integration, befinden sich die Demokratien der EU-Mitglieder in einem Prozess schleichender Aushöhlung. Fortwährende Vertiefung bedeutet, dass der autonome Spielraum der mitgliedstaatlichen politischen Systeme, die Verhältnisse auf ihren Territorien zu gestalten, enger wird. Erfolgen Vertiefungsschritte auf der Grundlage politischer Übereinkünfte - also durch die Delegation von Kompetenzen mittels Vertragsschlüssen oder durch die Ausübung dieser Kompetenzen mittels Anwendung der Gemeinschaftsmethode -, sind immerhin die demokratisch legitimierten nationalen Regierungen direkt an den Entscheidungen beteiligt. Den nationalen Parlamenten bleibt in aller Regel allerdings nicht viel mehr, als die Verhandlungsergebnisse abzunicken. Wo die Vertiefung aber ohne Beteiligung der Politik durch die expansive Interpretation des europäischen Rechts vorstangeht, erleiden die Mitgliedstaaten einen unmittelbaren Demokratieverlust. Auch die neuen Euroregeln ("Sixpack" und Fiskalpakt) engen die nationalen Handlungsspielräume ein, besonders natürlich in den Ländern, die sich im Defizitverfahren oder unter den Rettungsschirmen befinden und deshalb Einbußen an Souveränität hinnehmen müssen.

Das Resultat ist stets dasselbe: Die Chance, dass demokratische Wahlen auf Ebene der Mitgliedstaaten tatsächlich die Politik verändern, werden von Vertiefung zu Vertiefung geringer. Nur die Rückverlagerung von Kompetenzen könnte die Mitglieder vor der Auszehrung ihrer demokratischen Prozesse schützen.

Freilich gäbe es einen Ausweg: Die Verlagerung der Demokratie auf die europäische Ebene. Das ist der Traum der Integrationisten und ein wichtiger Teil der Selbstbeschreibung Europas. Doch Zweifel sind angebracht, ob dieser Ausweg funktionieren kann. Das fehlende Initiativrecht des Europäischen Parlaments (EP), das ungleiche Stimmgewicht bei Europa-Wahlen, die schwachen Kontrollrechte gegenüber der Kommission - dies alles spricht gegen die Charakterisierung der EU als funktionsfähiger Demokratie, wie das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil dargelegt hat. Diese Defizite ließen sich im Prinzip durch politisch-institutionelle Reformen beheben. Dass die Demokratisierung der EU mit der Vertiefung ihrer Zuständigkeiten nicht Schritt halten konnte, hat aber tieferliegende Ursachen.

Der demokratische Prozess zehrt von gesellschaftlichen, also vorrechtlichen Voraussetzungen. Mangels gemeinsamer Sprache und gemeinsamer europäischer Medien fehlt bisher eine europäische Öffentlichkeit. Mehr noch: Die europäischen Völker haben keine kollektive Identität entwickelt. Die historischen Erfahrungen der Schweden,

Rumänen, Briten, Letten und Griechen - um nur einige zu nennen - sind hierfür zu verschiedenen. Eine belastbare, geteilte Identität wäre die Voraussetzung dafür, dass einzelne Bevölkerungen europäische Entscheidungen auch dann als legitim empfinden könnten, wenn sie überstimmt würden und ihnen gleichzeitig spürbare Opfer abverlangen würden. Genau diese Art von Entscheidungen ist notwendig, wenn die Währungsunion trotz der Heterogenität der Teilnehmerländer aufrechterhalten werden soll. Wir bezweifeln, dass ein europäischer "Verfassungspatriotismus" ausreicht, um solche Umverteilungsumsetzungen zu legitimieren.

Die Integrationisten hoffen auf die Entstehung eines europäischen Parteiensystems. Sie erwarten, dass sich die derzeit noch lockeren europäischen Parteienbündnisse auf kohärente politische Programme verständigen und diese dem sich als solchen empfindenden europäischen Souverän zur Wahlentscheidung vorlegen. Derzeit sehen sich die europäischen Parteienfamilien aber mit erheblichen internen Interessengegensätzen konfrontiert. Solche entlang von Ländergrenzen statt entlang von Parteienfamilien verlaufenden Konflikte werden überall dort virulent, wo europäische Maßnahmen Gewinner und Verlierer hervorbringen, in Form von transnationalen Verteilungswirkungen oder asymmetrischen institutionellen Anpassungslasten. Die gestiegene Heterogenität der EU hat den relativen Anteil solcher Konflikte erhöht. Übernahmerichtlinie, Dienstleistungsrichtlinie, Euro-Rettung - stets beobachten wir eine Konfliktstruktur, die eher zwischen Ländern als zwischen politischen Richtungen verläuft. Und je mehr europäische Entscheidungen aufgrund der Vertiefung der Integration in Kernbereiche nationaler Souveränität eingreifen, umso mehr gewinnen solche Konflikte an Brisanz. Das führt zu einer ermühten Einsicht: Trotz aller Aufwertungen des Europaparlaments, trotz Arte und des europäischen Bürgerentscheids sind wir den Voraussetzungen einer europäischen Demokratie nicht nähergekommen, sondern haben uns sogar weiter von ihnen entfernt.

Das ist es, was wir als das **"Trilemma" der europäischen Integration** bezeichnen. Erweiterung, Vertiefung, Demokratie: Diese Ziele lassen sich nicht harmonisch vereinigen. Die bisherige Geschichte der europäischen Integration war durch das Nebeneinander und die wechselseitige Durchdringung von Vertiefung und Erweiterung geprägt. Die fortschreitende Vertiefung droht die mitgliedstaatlichen Demokratien zu untergraben, während ihrer Neuentstehung auf europäischer Ebene durch die Größe und Heterogenität der EU enge Grenzen gesetzt sind.

Drei politische Optionen

Aus alledem ergeben sich drei politische Optionen. Die erste Option bestünde darin, die Selbstperpetuierung von Vertiefung und Erweiterung weiter zuzulassen und auf schmerzhaft Korrekturen zu verzichten. Diesen Weg weiterzugehen bedeutet, tiefe Einschnitte in die Souveränität der Teilnehmer der europäischen Integration ohne realistische Chance auf die Wiedererlangung demokratischer Selbstbestimmung auf europäischer Ebene hinzunehmen. Der faktische Demokratieverlust wäre dann, wie der Politikwissenschaftler Jürgen Neyer treffend sagt, der hinzunehmende Kollateralschaden des Integrationsismus.

Die zweite Option bestünde darin, die Dynamik der Erweiterung zu durchbrechen und die Heterogenität der teilnehmenden Länder auf ein beherrschbares Maß zurückzuführen. Nun steht außer Frage, dass eine von den Kernländern durchgesetzte Verkleinerung der EU kein gangbarer oder auch nur wünschenswerter Weg wäre. Die Frage, ob zunehmende Heterogenität sich mit dem Ziel der Entwicklung eines gemeinsamen und demokratischen politischen Systems verträgt, wird sich ausschließlich bei zukünftigen Erweiterungsgesuchen stellen. Aber es existiert ein funktionales Äquivalent. Es besteht in der ausgewählten Nutzung der europäischen Institutionen durch Ländergruppen, die gewillt sind, in der europäischen Integration weiter voranzuschreiten, also: in Strategien der differenziellen Integration, die schon 1994 im Schäuble-Lamers-Papier skizziert wurde.

Die dritte Option besteht in der Durchbrechung der Vertiefungslogik und der behutsamen Rückverlagerung von Kompetenzen, also im Schutz der Autonomie der Mitgliedstaaten. Diese Option würde ihrerseits auf drei Pfeilern ruhen. Erstens, die politische Integration müsste das Prinzip der Subsidiarität ernster nehmen als in der Vergangenheit. An die Stelle des politischen Integrationsismus müsste ein Prüfraster treten, dessen Kern in der Frage bestünde, ob es wirklich oder nur vermeintlich ein transnationales Problem zu lösen gilt. Zweitens, die "Integration durch Recht" wäre wirksam zu kontrollieren und ihre extremsten Auswüchse zu korrigieren. War es der Sinn der europäischen Grundfreiheiten, das mitgliedstaatliche Arbeitskampfrecht zu transformieren? War es der Sinn des Gebots der Nichtdiskriminierung, in kleinste Verästelungen der Arbeitsmarktpolitik einzugreifen? Zweifel sind angebracht, ob diese Form der Integration Europa wirklich voranbringt.

Der dritte - und derzeit brisanteste - Pfeiler einer souveränitätsschonenden Integrationsstrategie wäre die Suche nach einem für den heterogenen Euroraum passenden Währungsregime. Wir wollen hier nicht der Rückkehr zu einem System flexibler Wechselkurse das Wort reden. Aber die Frage sollte erlaubt sein, ob eine Währungsordnung mit festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen nicht geeigneter wäre, um die europäischen Völker einander näherzubringen. Ein solches Regime würde es ermöglichen, bei Bedarf Druck aus den Kesseln zu lassen, wenn sich divergente Lohn- und Preisentwicklungen derart aufsummieren, dass makroökonomische Ungleichgewichte entstehen. Damit würde gleichzeitig der funktionale Druck in Richtung Fiskaltransfers und europäisch oktroyierten Eingriffen in sensible Bereiche mitgliedstaatlicher Selbstbestimmung minimiert und die kollektive Identität der Europäer nicht weiter dysfunktional überspannt.