Verfassungsblog
ON MATTERS CONSTITUTIONAL

„Wir stehen vor Jahrzehnten der institutionellen Schizophrenie“

Christoph Möllers

01.02.2013 doi: 10.17176/20181005-174509-0

Wenn Du die Augen schließt und an Europa 2023 denkst, was siehst Du vor Dir?

Ich sehe das vor mir, was ich jetzt sehe. Die europäische Integration verläuft meist unsichtbar und inkremental, ihr Fortschritt ist oft schwer erkennbar, und erst wenn man größere Zeiträume in den Blick nimmt, sieht man, dass sich ganz viel verändert hat. Es gibt da ein Auseinanderfallen zwischen der Befindlichkeit des Wartens auf den großen Knall, des Unbehagens an der Langsamkeit, der mangelnden Dramatik des Prozesses auf der einen Seite, während auf der anderen Seite die Mühle immer weiter mahlt. Ich sehe also im Grunde das gleiche Institutionengefüge wie jetzt, nur eine Verstärkung von Tendenzen, vielleicht ein höheres Maß an Politisierung der Kommission, ein noch selbstbewussteres Parlament, vielleicht mehr Selbstständigkeit beider gegenüber den Mitgliedstaaten. Aber den großen Knall wird es nicht geben, weder im Schlechten noch im Guten.

Auf die institutionellen Einzelheiten kommen wir noch zurück. Aber gibt es nicht jedenfalls zwei Gründe für das Gefühl im Augenblick, so kann es nicht weitergehen mit dem Institutionengefüge, das wir haben? Ich denke einerseits an die Erweiterung auf 27 Mitgliedsstaaten, die Diskussion haben wir schon lange. Und andererseits natürlich die jüngste traumatische Erfahrung der Euro- und Schuldenkrise.

Die Erweiterungsdiskussion kommt mit immer ein bisschen unehrlich vor. Auf der einen Seite glaube ich tatsächlich, dass die Union wenig Spielraum hatte mit Blick auf die Zulassung der osteuropäischen Staaten. Andernfalls wäre die ganze Symbolik des Europäischen verloren gegangen. Es gab also gar keine Alternative, als sie hereinzunehmen. Ich glaube, die Debatte ist in Wahrheit eine Art Stellvertreterdiskussion über die Einsicht, wie heterogen doch das Ganze ist, wie anders als „wir selbst“ Europa sein kann und wie wenig selbstverständlich „unsere“ Standards sind, wenn wir gesamteuropäisch denken.

Aber wenn es keine Option ist, den Laden dichtzumachen und schwierige Kandidaten draußenzuhalten, muss man eben die Institutionen so verändern, dass man mit ihnen als Mitgliedstaaten zurechtkommt, oder nicht?

Wie sollte das denn aussehen? Dinge wie Korruptionsbekämpfung in Rumänien oder Schuldenkrise in Griechenland sind halt dicke Bretter. Die Vorstellung, da wird so ein Land aufgenommen und dann entspricht es gleich unseren Wunschträumen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie – die wir in Deutschland auch nicht immer erfüllen – ist halt sehr unpolitisch. Das politische Projekt der europäischen Integration ist nicht dasselbe wie das administrative Projekt der Erstreckung eines Rechtsraums. Das ist Vielfalt, und Vielfalt kann verdammt unangenehm werden, wenn sie wirklich vielfältig ist.

Aber wenn man mit einem solchen Maß an Vielfalt konfrontiert ist, muss man sich doch die Frage stellen, ob das Institutionenwerk und die Verfahren, mit denen man ein bisher geringes Maß an Vielfalt gemanagt hat, noch taugen?

Klar. Aber man muss auch fragen, an welcher Seite der Gleichung man dreht. Man kann noch mehr zu optimieren versuchen, nach noch mehr Rechtsstaatsförderung rufen, nach noch mehr Vereinheitlichung. Oder man findet sich damit ab, dass wir teilweise einfach zu hohe Erwartungen haben für einen so großen und heterogenen Rechtsraum. Wir müssen uns vielleicht jetzt auch mal mit anderen Dingen vergleichen, vielleicht mit der Frühphase der USA…

Was heißt das? Bürgerkrieg?

Das ist eine interessante Frage. Man muss sich jedenfalls klar machen, und das verdrängen auch die

Europarechtler gerne, dass eine bestimmte Form von Integrationsschub in der Vergangenheit fast immer nur mit Gewalt abgegangen ist. Das gilt für die Schweiz mit dem Sonderbundskrieg, das gilt für die USA, für Deutschland mit dem preußisch-österreichischen Krieg. Das ist natürlich keine Einladung, jetzt wieder einen Krieg zu führen, im Gegenteil. Das ist die Einsicht, wie prekär das Projekt ist und wie sensibel und geduldig man sein muss. Das wird unglaublich unterschätzt.

Was folgt denn aus dieser Empfehlung zur Geduld, wenn man es zum Beispiel mit einem Phänomen wie Ungarn zu tun bekommt, oder den aktuellen Vorgängen in Rumänien?

Sicherlich nicht, dass man darüber nicht auf europäischer Ebene reden soll. Die Vorstellung allerdings, dass man so etwas durch europäische Vollzugsakte irgendwie ändern könnte, kann man sich gleichfalls abschminken. Solche Vollzugsakte sind immer in sich undemokratisch, und auf diese Art und Weise kann man Länder nicht in die Demokratie zwingen. Doch folgt daraus nicht, dass man das Problem nicht thematisieren und offen diskutieren sollte, dass hier von europäischen Normen abgewichen wird. Da scheint mir die EU das richtige Forum noch nicht gefunden zu haben. Das Europäische Parlament ist sicherlich positiv aufgefallen, aber die Kommission traut sich offenbar nicht richtig oder beschränkt sich nur auf bestimmte thematische Bereiche wie die Medienregulierung. Und der Rat ist immer noch stark in Kategorien der souveränen Gleichheit – wir kritisieren unsere Peers wenn überhaupt, dann nur ganz vorsichtig – befangen. Da ist etwas unterkonstitutionalisiert. Es muss möglich sein auf europäischer Ebene, auch für die politischen Organe, auch für die Mitgliedsstaaten, solches anzusprechen und ein politisches Urteil zu fällen.

Woran fehlt es da genau?

Vielleicht der Kommission an politischem Selbstbewusstsein, zu sagen, wir sind nicht nur die Verwaltungsbehörde, die auf ihren Kompetenzbestand guckt, sondern wir sind allzuständig für das politische Gut der europäischen Integration. Daher sprechen wir das etwas lauter an. Und es fehlt den Mitgliedsstaaten an der Bereitschaft, dieses Gut zu verteidigen, ohne dauernd zu überlegen, wenn wir Heute die Ungarn ermahnen, dann ermahnen die uns vielleicht morgen. Diesen Sprung muss man machen. Wenn man das nicht will, dann zeigt das einen allgemeinen Mangel an Bereitschaft zur europäischen Integration.

Kann der EuGH da in die Bresche springen?

Da wäre ich vorsichtig. Der EuGH kann sicherlich in bestimmte Fälle hineinschauen und sagen, hier haben wir ein Problem mit der Meinungsfreiheit, hier mit der Unabhängigkeit der Justiz. Doch wenn wir es mit dem Phänomen eines gesamtpolitischen Prozesses z.B. in Ungarn zu tun haben, der mit einer demokratischen Mehrheit abgesichert ist, hilft das wenig. Politische Ereignisse erfordern eine politische Stellungnahme. Und das ist die Seite, die schwächelt.

Da wir gerade von Schwächeln sprechen: Die EU wird als legitim akzeptiert, solange sie effizient ist. Euroskeptizismus macht ihr das Effizientsein schwieriger, weil sich dadurch die politischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedsstaaten zu ihren Lasten verändern. Verliert sie an Effizienz, nährt das den Euroskeptizismus. Haben wir es da mit einer Art negativer Feedback-Schleife zu tun, und wenn ja, wie kommt sie da wieder heraus?

Effizienz kann man nicht einfach so an einem Messgerät ablesen. Sie hat auch viel mit Zurechnung zu tun. Wir haben bestimmte Politikergebnisse, gute oder schlechte, und die Frage ist, wem wir sie zuordnen. Da haben wir das Problem, dass die Mitgliedsstaaten – das ist gar kein Vorwurf, so funktioniert Politik – relativ konsequent dazu neigen, Erfolge als nationale Erfolge darzustellen und Misserfolge als europapolitische Misserfolge. Die mitgliedstaatliche Politik muss sich fragen, wann das einen Punkt erreicht, ab dem auch sie selbst dadurch in Mitleidenschaft gezogen wird. Effizienz versteht sich nicht von selbst. Durch die verschränkte Verwaltungsstruktur und die Undurchsichtigkeit der Ebenen wissen wir doch alle nicht mehr so genau, ob gerade etwas Europäisches oder etwas Nationales verhandelt wird.

Aber es handelt sich doch nicht nur um ein Blame Game zwischen nationaler und europäischer Ebene, sondern durch die bereits erwähnte wachsende Heterogenität wird es doch tatsächlich immer schwieriger für die

EU, Erfolgsmeldungen abzuliefern. Franz Mayer hat mir neulich von der Versteinerung des Europarechts erzählt, von der wachsenden Unmöglichkeit, sich etwa auf eine Modernisierung des Arbeitnehmerentsenderechts zu verständigen.

Das kann sein, aber ich wäre da nicht so skeptisch. Ich glaube nicht, dass Homogenität mit Effizienz und dass Effizienz mit dem Erfolg der EU gleichzusetzen sind. Vielleicht sind wir an einem Punkt angekommen, wo wir eine Art Regulierungssättigung empfinden. Darauf kann man Rücksicht nehmen, und es wäre auch ein Erfolg europäischer Politik, wenn ihr das gelänge. Ich glaube auch nicht, dass die Leute so effizienzbezogen denken. Die symbolische Seite, etwa, dass wir überall hinfahren und überall mit dem gleichen Geld bezahlen können, dass es etwas gibt, was Europäer verbindet und von Amerikanern und anderen unterscheidet, wird viel mehr nachgefragt, und diese Nachfrage nach Symbolen befriedigt die EU oft nur ganz unzureichend. Insofern stellt sich da die technokratische Seite der europäischen Integration selbst eine Falle, wenn sie das Effizienzkriterium so stark betont.

Gut, reden wir über die symbolische Seite. Die Kommission unternimmt da ja allerhand Anstrengungen, die bei mir zumindest immer ein leises Gefühl der Peinlichkeit auslösen … (lacht) Ja. In der Tat. … *für die aber viel Geld ausgegeben wird. Es fehlt also nicht an Mitteln und Bemühungen. Wird da nur an der falschen Stelle gesucht? Oder wie müsste so etwas aussehen, damit man da vorankommt?*

Es ist schwer, so etwas zu managen, und wahrscheinlich ist von allen europäischen Institutionen die Kommission am wenigsten geeignet dazu. Sie ist eine sehr technokratisch orientierte Behörde, die einen bestimmten Problemlösungsmodus sehr erfolgreich betreibt, aber der ist im Grunde symbolavers. Die Fähigkeit zur Symbolpolitik würde ich am Ehesten beim Parlament verorten. Aber die Symbolizität, wenn ich das mal so nennen darf, der Europäischen Union hat auch immer etwas mit der Großzügigkeit der Mitgliedsstaaten zu tun, sie zuzulassen. Zum Beispiel das traurige Gerangel darum, wer den Nobelpreis für die EU entgegen nimmt. Das ist genau das, was man eigentlich nicht will. Man bräuchte, wenn man aus diesem Moment etwas machen wollte, eine Großherzigkeit der Institutionen zueinander, dass sie sagen, es geht um etwas Gemeinsames und gerade nicht um unsere Organkompetenz.

Stichwort Parlament: Einerseits gewinnt es immer mehr an Selbstbewusstsein. Andererseits – und damit sind wir bei der Finanzkrise – scheinen die nationalen Regierungen europapolitisch alle anderen Akteure in der EU an die Wand zu drücken. Wie geht das zusammen? Welche dieser beiden Dynamiken wird sich bis 2023 als stärker erweisen?

Das sind zwei Prozesse, die auf geradezu tragische Weise aufeinandertreffen, weil sie sich kontingent zueinander verhalten. Ich glaube nicht, dass man versuchen sollte, eine einheitliche Theorie der Krise zu entwickeln. Aber klar ist, die radikal europäische Idee, dass das Europäische Parlament seinen Anteil an den Rettungsaktionen bekommen soll, ist erstmal in weiter Ferne.

Was müsste passieren, damit sie näherrückt?

Auf Dauer ist eine angemessene Integration des Parlaments in die gesamte Frage der Finanzierung nur denkbar, wenn die EU eigene Steuern erhebt. Es gilt nicht nur „No Taxation without Representation“, sondern auch umgekehrt „No Representation without Taxation“. Europäische Steuern würden natürlich auf großen Widerstand stoßen, aber sobald wir so etwas haben, hätten wir eine ganz andere Politisierung der EU und eine ganz andere Wahrnehmung des Parlaments. Ein Parlament, das Steuern erheben darf, ist dann eben auch ein Parlament, dass man besser mal mitwählt, anstatt zu Hause zu bleiben.

Europäische Steuern – wird das jemals passieren?

Wenn man es wirklich ernst meint mit der europäischen Integration, ist das alternativlos. Gleichzeitig ist das aber ein Szenario, das im Moment nicht absehbar ist. Angesichts der horrenden Beträge, um die es bei der Eurorettung geht, ist die deutsche Bevölkerung nicht bereit, solche Beträge zu vergemeinschaften.

Was passiert dann?

Wenn es gut läuft, wenn es tatsächlich gelingt, die Zahlungsbilanzungleichgewichte allmählich abzubauen, wenn die Wirtschaft in den Krisenländern wieder anspringt und sie vielleicht wieder exportieren

wie Irland oder Portugal jetzt – wenn das so weitergeht, dann könnten wir mit einer gewissen institutionellen Schizophrenie leben. Also mit einem Zustand, in dem diese unglaublichen Geldbeträge, neben denen sich der eigentliche EU-Haushalt zwergenhaft ausnimmt, in einem seltsamen paragouvernementalen System von den nationalen Parlamenten mehr oder weniger kontrolliert werden, und auf der anderen Seite die schöne europäische Institutionenordnung fortbesteht, die damit nur mittelbar zu tun hat. Das ist eine Absurdität. Aber im günstigsten Fall wird sich diese Schizophrenie über die nächsten Jahrzehnte – so lange wird das schon dauern – allmählich auflösen. Im günstigsten Fall, wohl gemerkt.

Und unterdessen? Die betroffenen Mitgliedsstaaten müssen sich haushaltspolitischen Auflagen beugen, um Hilfe zu erhalten. Die Thematik ist für diese Staaten im höchsten Maße politisch.

Du hast völlig Recht. Das war jetzt aus der Perspektive der Bundesrepublik gesprochen. Aus der Perspektive eines Landes wie Spanien oder Portugal wird die Legitimation dieser Auflagen immer hoch problematisch bleiben. Das ist eine Form von Erpressung und innenpolitisch schwer zu rechtfertigen. Aber für die Empfängerländer ist es fast auch schon egal, ob die europäische Ebene oder andere Mitgliedsstaaten diese Auflagen moderiert, während es für die Geberländer einen großen Unterschied macht. Das zusammen wird dazu führen, dass das nicht vergemeinschaftet wird.

Aber wenn es für die Empfängerländer schon keinen Unterschied macht, von wem sie das Diktat empfangen, so macht es doch sicherlich einen Unterschied, dass sie eins empfangen, und zwar mit äußerst korrosiven Wirkungen auf ihr eigenes politisches System.

Das stimmt. Aber ich sehe kein europäisches Design, das das Problem löst. Ich sehe an den Unterschieden in den Empfängerländern, dass es unterschiedliche Wege gibt, es zu lösen. In Spanien setzt die konservative Mehrheit harte Sparmaßnahmen um – nicht mein Cup of Tea, aber jedenfalls gibt es da ein demokratisches Mandat für eine bestimmte Art von Entscheidungen. Das ist akzeptabel. Eine Expertenregierung wie in Italien ist schon ein größeres Problem. Immerhin zeigen sich hier aber Spielräume, wie mit der Krise innenpolitisch umgegangen wird, zumal auch das härteste Spardiktat immer noch gerechter oder ungerechter realisiert werden kann. Diese Spielräume sind aber in den Staaten zu finden. Dazu kann die EU wenig beitragen.

Aber trotzdem: Wenn ich mich in einen Italiener oder Griechen oder Portugiesen hineinversetze und erkenne, dass ich hier fressen muss, was mir von Berlin auf den Teller gelegt wird, ohne dass ich an dieser Entscheidung irgendeinen Anteil hatte – ruft das nicht doch nach Strukturen, in denen solche Entscheidungen auf eine Weise gefällt werden, die sich durch die Zustimmung der Mehrheit sämtlicher Europäer legitimiert?

Das wäre das Europäische Parlament? Ja, aber das ist ein Trade-Off. Die Gelder, die hier vergeben werden, sind ja in jedem Fall in einem nationalen politischen Prozess erst einmal erhoben worden. Das Geld ist ja durch nationale Steuererhebung überhaupt erst einmal da. Deshalb kann man nicht einfach sagen, wenn die Griechen über die EP-Wahl daran Anteil hätten, wäre es demokratischer. Für die Deutschen wäre es eben undemokratischer. Ich will da nicht zynisch klingen, denn die Lage in Griechenland ist wirklich in einer Weise dramatisch, die wir uns besser vor Augen führen sollten. Aber man muss schon sehen, dass die Verschuldung Griechenlands Folge eines demokratisch legitimierten Prozesses gewesen ist. So komplett aus der Verantwortung entlassen kann man sie da auch nicht. Dazu kommt, dass sie ja immer noch aus dem Euro austreten und ihre Währung abwerten könnten. Ich glaube, was einem wirklich das Herz zerreißt, ist die krasse soziale Ungleichheit in Griechenland, die Selbstbereicherung von Eliten auf Kosten von Leuten, die wirklich arm dran sind. Aber mir fällt es trotzdem schwer, das irgendjemand anders zuzurechnen als dem griechischen politischen System.

Gut, Griechenland ist da ein Sonderfall, aber darunter gibt es doch auch noch eine systemische Ebene.

Die gibt es, aber es gibt auch einen Punkt, ab dem das institutionelle Design das Legitimationsdefizit nicht mehr wirklich auffangen kann. Auch weil die materiellen Gerechtigkeitsprobleme so hart sind, dass die Verfahrenslösungen so oder so unbefriedigend sein

muss. So etwas sage ich selten, ich glaube eigentlich, dass der politische Prozess das allermeiste rechtfertigen kann. Aber angesichts der Verhältnisse in Griechenland finde ich es wenig befriedigend zu sagen, jetzt macht es das EP und dann wird alles besser.

Was wäre denn dann Deine Handlungsempfehlung?

Ich persönlich wäre für generöse Mitgliedsstaaten, die eine Rechnung aufmachen, die am Ende dazu führen würde, Steuereinnahmen zu europäisieren und ein eigenes Steuererhebungsrecht des EP zu ermöglichen. Das würde auf Dauer auch eine Demokratisierung des gesamten Umverteilungsprozesses ermöglichen. Ich sehe diesen Schritt im Moment nicht. Und wenn man diesen Schritt nicht geht, sehe ich eigentlich nur das, was ich als institutionelle Schizophrenie bezeichnet habe.

Also können wir eigentlich nur darauf hoffen, dass wir diese Schizophrenie lange genug aushalten, bis sich das Problem irgendwie aus der Welt gemanagt haben wird? Und was, wenn nicht?

Wenn nicht, dann steht nicht nur die Legitimation, sondern der Bestand des Gebildes auf dem Spiel.

Wir haben auch jetzt in manchen Mitgliedsstaaten Fliehkräfte, die einen sprachlos machen, in Großbritannien vor allem.

Das hat auch einen historischen Kontext. Ganz viele Mitgliedstaaten schauen sich im Moment nach alternativen Räumen um, und zwar meist im Bereich ihrer früheren Kolonien. Spanien blickt nach Südamerika, Frankreich auf die Frankophonie, Großbritannien – sicher am ausdrücklichsten – auf die USA und den Commonwealth. Da gibt es eine Vorstellung von „unserer Welt jenseits Europas“. Alle schauen sich da im Moment ein bisschen um. Wir Deutschen haben ja nun wirklich jede Sauerei in unserer Geschichte begangen, aber wir hatten keine nennenswerten Kolonien. Das macht uns ein bisschen provinziell und so abhängig von Europa.

Können das wirklich Alternativen sein?

Ich glaube nicht. Die USA wollen gar keine Freihandelszone mit Großbritannien, das ist ja das Ironische. Und Lateinamerika, Frankophonie – das sind alles Gebilde, die sind so heterogen und wirtschaftlich so klein, dass nicht klar ist, welche Probleme man mit ihnen lösen könnte. Es ist aber vielleicht gar keine so schlechte Entwicklung, dass alle darüber nochmal reflektieren. Vielleicht ist es auch für die Briten gar nicht so schlecht, wenn sie jetzt nochmal ernsthaft darüber nachdenken, ob sie austreten. Denn natürlich hat ein Gebilde, aus dem man rauskonnte, in dem man aber dringeblieben ist, eine höhere Legitimation als eines, in dem man aus rein formellen Gründen oder Sachzwängen drinbleiben musste.

Also hat die Krise am Ende vielleicht auch ihr Gutes?

Wir haben so wenige wirklich ernsthafte Krisen im Lauf der europäischen Integration gehabt. Es gab viel Stagnation, aber nichts, was das ganze zum Auseinanderbrechen zu bringen drohte. Vielleicht ist die jetzige Krise auch Teil der schmerzhaften Friktion, die es geben muss, um mehr Europäisierung zu erreichen.

Um noch einmal auf die Briten zurückzukommen: Was die vom Kontinent unterscheidet, ist ja auch ihr Beharren, in der Union etwas rein Ökonomisches zu sehen, das von Vorteil für die Briten ist oder eben nicht – und eben nicht als etwas Politisches, wie wir es tun. Ist das vielleicht eine Art Faultline, an der sich jetzt zwei verschiedene Unionsverständnisse in zwei verschiedene Unionen auseinanderdifferenzieren?

Ich glaube das nicht. Dafür ist es zu spät. Die Tories sind ja mit ihrem neoliberalen Wirtschaftsprogramm generell daran interessiert, den Staat zurückzudrehen, und das erweitern sie eben auf die Europäische Union. Aber wenn man dahinter schaut, sieht man, wie aktiv die Briten in der EU Politik machen, in punkto europäischer Anti-Terror-Politik beispielsweise. Außerdem sind die Briten heterogener, als man denkt. Vergessen wir nicht die Schotten. Deren Ausstieg aus Großbritannien scheint mir näher zu liegen als der Ausstieg der Briten aus der EU. Vergessen wir nicht, dass das auch in England politisch höchst umstritten ist. Und vergessen wir nicht, dass sie so maßgeblich von Kapitalmärkten abhängen wie kein anderes Land. Die Briten haben ein ernsthaftes Problem, und dass sich das in einer Situation der Schwäche ein bisschen lauter artikuliert, ändert nichts daran, dass es ein Problem der Briten bleibt und nicht der EU.

Die Fragen stellte Maximilian Steinbeis. Nächste Folge: Bonner Staatsrechtsdenken im Doppelpack – Josef

Isensee und Christian Hillgruber über Kompetenzenrückbau, die europäische Öffentlichkeit der Euroskeptiker, und warum David Cameron völlig Recht hat.

AUTOR*IN

Christoph Möllers
Christoph Möllers ist Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Humboldt-Universität zu Berlin und Permanent Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin. (Foto: Isolde Ohlbaum)

EMPFOHLENE ZITATION
Möllers, Christoph: „Wir stehen vor Jahrzehnten der institutionellen Schizophrenie“, Verfassungsblog, 01.02.2013, doi: 10.17176/20181005-174509-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20181005-174509-0.