Verfassungsblog
ON MATTERS CONSTITUTIONAL

“Ernstnehmen des Anderen. Und zwar als Rechtsgebot! Darum geht es in Europa”

Christian Joerges

22.02.2013 doi: 10.17176/20171030-203010

Wenn Sie an Europa 2023 denken, welche Veränderungen fallen Ihnen da am stärksten ins Auge?

Man kann da nur in Szenarien denken. Das Wahrscheinlichste ist, dass Europa durch lauter Gewurstele und Geschachere Stück für Stück seine demokratischen Perspektiven verliert und immer mehr zu einer Veranstaltung wird, die zwanghaft auf Wettbewerbsfähigkeit und außenwirtschaftliche Erfolge zielt. Natürlich habe ich auch die Hoffnung auf den Habermas’schen Urknall, in dem die europäischen Bürger sich politisieren und eine europäische Bewegung formen. Die dritte Alternative halte ich aber auch für attraktiv: eine Entzerrung, ein Zurücknehmen des großen vereinheitlichenden Regelungsanspruchs, des Messianismus Europas, wie Joseph Weiler das nennt. Ein Einsehen, wie kompliziert es ist, auf so vielen Feldern erfolgreich zusammenzuarbeiten.

Also ein inkrementelles Weiter-so?

Wenn man das so nennen will, bitte sehr. Der größte Reichtum Europas ist seine Vielfalt. Die Konzentration auf Problemlösungen, die für so viele Polities akzeptabel und verträglich sind, auf den unterschiedlichsten Gebieten von der Bildungspolitik bis zur Filmproduktion – das sind so viele Aufgaben. Das ist Stückwerk, aber das ist keineswegs wenig. Die horizontale Zusammenarbeit hat funktioniert, durch Kooperation und Deliberation. Das wiederzugewinnen, wird immer schwieriger, weil wir immer mehr werden und immer mehr Abstimmung notwendig wird. Aber es gibt immer noch genug Felder, wo ich das für möglich halte, weil die Problemnähe groß genug ist und man auch über differenzierte Lösungen Konsens erzielen kann. Ich verstehe nicht, wieso in Europa alles einheitlich geregelt sein muss. Welcher Gerechtigkeit dienen wir, wenn der Europäische Gerichtshof nach einem 10 Jahre andauernden Rechtsstreit um den Vertrieb von Speiseeis in Irland erkennt, dass die irischen Gerichte diese Frage nicht selbst entscheiden dürfen und danach 6 weitere Jahre über die Klärung prozessualer Fragen ins Land gehen.

Wenn wir über Szenarien reden – haben Sie eine Rückkehr der EU zum Integrationsmodus vor der Krise vor Augen, nur eben entkleidet von der großen föderalen Erzählung?

Nein, das ist schon eine neue Denkungsart, die ich da fordere. Das Motto, in dem ich den Beruf Europas finde, heißt unitas in pluralitate. Das sage ich auf lateinisch, weil das irgendwie schicker klingt und die 23 Sprachfassungen in dem es dem verunglückten Verfassungsvertragsentwurfs des Konvents von 2003 stand, zusammenfasst: united in diversity, in Vielfalt geeint. Es wurde in dem Lissabon-Vertrag, der sich nicht als Verfassung darstellen sollte, herausgenommen. Aber das Motto war eigentlich ein glückliches. Es unterscheidet sich wesentlich von der, in die politischen Institutionen und die Entwicklung der EU eingeschriebenen Programmatik, derzufolge wir Stück für Stück ein einheitliches Europa bauen sollen. Ich sage, wir schreiten dadurch voran, dass wir verstehen lernen, wie wir mit Vielfalt leben können.

Also „In Vielfalt geeint“ im Gegensatz zu „immer engere Union“?

Ja. Ich war kürzlich zum ersten Mal in Polen. Dort habe Studenten getroffen, die überzeugte Europäer sind, aber Polen bleiben wollen. Wir können verschiedene Identitäten ausbilden in Europa und können damit friedlich umgehen. Wir sind kein Schmelztiegel, wie das die USA waren.

Wie funktioniert ein solches Europa in Vielfalt? Wie trifft es seine Entscheidungen, wie legitimiert es sie?

Kalypso Nikolaïdis, eine in Oxford lehrende Griechin, hat ein Konzept namens „Demoicracy“ entwi-

ckelt: Europa fehlt bekanntlich der „Demos“, das europäische Volk; es soll daher keine Solidarität entwickeln und keine transnationale Demokratie aufbauen können. Aber der Witz Europas bestehe darin, dass wir eine Demokratie aufbauen, die aus einer Vielzahl von Demoi besteht.

Aber wie verfasst man das? Welche Institutionen erfordert so eine „Demoikratie“?

Es gibt dazu Vorstellungen, für die ich auf die Arbeiten und Projekte von Frau Nikolaïdis verweise. In meiner Lesart: Wir brauchen einen horizontalen Konstitutionalismus. Wir müssen wegkommen von dem hierarchischen Verständnis, dass die EU etwas den Staaten Übergeordnetes sei. Ich habe mich lange mit dem europäischen Verfahren der Komitologie befasst, also dem Entscheidungsmodus, in dem viele Ausschüsse, die mit Beamten der Mitgliedstaaten bestückt sind, sich von Experten verschiedener Disziplinen beraten lassen und – aber das war der Schwachpunkt – Verbindung mit den Betroffenen halten sollen. Immerhin: Pluralität der Zusammensetzung und deliberative statt imperative Politikgestaltung – das hat uns überrascht und überzeugt.

Sie stellen sich etwas Entsprechendes auf Verfassungsebene für Europa vor?

Vor der Krise zumindest dachte ich das. Und der Ansatz ist noch immer attraktiv. Nehmen Sie das Beispiel Energiewende: Das ist ohne Zweifel ein grenzüberschreitendes Problem. Aber welche europäische Institution soll dazu legitimiert sein zu sagen, Atomenergie „ja, bitte“ oder „nein, danke“? Die Deutschen haben jahrzehntelang um den Ausstieg gekämpft, und das verdient auch bei den anderen Respekt. Die Tschechen wiederum haben immer noch Angst, von der russischen Energiezufuhr abhängig zu werden, und das verdient genauso Respekt. Es geht um Toleranz und um das Ernstnehmen des Anderen. Und zwar als Rechtsgebot! Darum geht es in Europa.

Sie sagten: vor der Krise. Und heute?

Es wird immer schwieriger. Die Krise korrodiert diese horizontale Verpflichtung der EU-Mitgliedsstaaten zur gegenseitigen Rücksichtnahme. Die Europäer werden wieder giftig miteinander. Derzeit zeichnet sich eine Wiederkehr des ökonomischen Nationalismus ab, wie ihn Max Weber beschrieben hat: Die ökonomische Macht eines Staates ist das, wonach die Politik dieses Staates sich ausrichtet und ausrichten soll. Wenn wir das erleben und hinnehmen, dann verstellen wir uns den Blick auf die sozialen Konfliktkonstellation und rekonstruieren sie als nationale Konflikte.

Weil die Bereitschaft der jeweiligen nationalen Öffentlichkeiten, die Belange der anderen auch als eigene zu reflektieren, abgenommen hat?

Ja, sie erodiert, obwohl es einen souveränen Staat, der seine Geschicke autonom bestimmen könnte, nicht mehr gibt. Diese Einsicht hat es schwer. Am Beispiel der ESM-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Da Gericht sagt, das deutsche Parlament müsse um jeden Preis seine Budgethoheit behalten. Schön: Über das Budget, über Geld steuern wir alle Politikbereiche. Aber andererseits haben auch die Griechen ein Parlament. Und wenn wir für uns in Anspruch nehmen, um unserer parlamentarischen Demokratie willen, den anderen bestimmte Konditionen abzuverlangen, die dann dort die parlamentarische Demokratie erdrosseln, dann können wir nicht so tun, als ginge uns das nichts an. Ich will nichts beschönigen, aber Deutschland muss einsehen, dass die Griechen sich nicht aus lauter Bosheit in diese schreckliche Situation gebracht haben. Sie haben ihre Geschichte. Dafür Verständnis zu entwickeln, gehört zur europäischen Integration unbedingt dazu.

Sie appellieren an die Moral der Europäer?

Nein! Diese horizontalen Verpflichtungen, die wir haben, sind nicht einfach Freundschaftsbezeugungen und Gnadenakte, sondern rechtliche Verbindlichkeiten. Wir haben zu respektieren, dass das Budgetrecht des Parlaments europaweit gültig ist, dass es sich um eine Basisinstitution der Demokratie handelt. Wenn wir das anerkannt haben, ist der nächste Schritt: Wie können wir es so ausgestalten, dass die einen bei der Ausübung dieses Rechts die Belange der anderen im Kopf behalten? Das ist Kollisionsrecht. Dazu brauchen wir Regeln. Und die muss das Europarecht ausarbeiten.

Die Komitologie, die Ihnen da Modell steht, ist unter Demokratietheoretikern nicht gerade populär: Sie gilt als intransparent, als technokratisch, und es fehlt an

Möglichkeiten, die an der Entscheidung Beteiligten für ihr Tun und Unterlassen verantwortlich machen zu können. Was halten sie dieser Kritik entgegen?

Wir haben damals in unseren Projekten eine „Konstitutionalisierung" der Komitologie gefordert, also nicht behauptet, die heile Welt gefunden zu haben, sondern Ansätze von Politikformen, die rechtlich stabilisiert und ausgebaut werden sollten. Es spricht vieles dafür, europäische Problemlösungen von Leuten erarbeiten zu lassen, die etwas davon verstehen, die aber auch politisch rechenschaftspflichtig bleiben. Es gab in der Komitologie, die wir untersucht haben, Exit-Optionen und Revisionspflichten. Der Legitimationsmodus dieser Art des Regierens: Die nationalen Akteure sind in ihren „demoi" verankert und ihnen gegenüber verantwortlich; aber die Verantwortung endet dort nicht. Noch einmal: Die Mitgliedsstaaten sind allesamt Demokratien und sind rechtlich verpflichtet anzuerkennen, dass auch der jeweils andere eine demokratisch legitimiert ist. Daraus resultiert das Gebot eine für alle Betroffenen verträgliche Problemlösung zu suchen. Das kann und muss nicht immer gelingen. Wenn das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass die Entscheidung, wie viel wir für die Lösung der Eurokrise ausgeben, beim deutschen Parlament bleiben muss, dann ist das sicher richtig. Aber warum hat man nicht versucht herauszufinden, wie die Ausübung der deutschen Budgethoheit sich auf die anderen auswirkt? Habermas hat auf dem Münchner Juristentag kommentiert: sie predigen Demokratie, aber sie meinen Deutschland. Das ist klug beobachtet. Ich möchte wenigstens die Frage in den Raum stellen: Ist es rechtens, den anderen de facto politisch zu entmündigen, oder müssen wir von einer solchen Entscheidung absehen?

Stellen wir uns mal eine Abgeordnete des deutschen Bundestags vor. Die spürt ihre politische Verpflichtung ihren Wählern und ihrer Partei gegenüber sehr unmittelbar. Wie soll die rechtliche Verpflichtung den anderen europäischen Demoi gegenüber dieser Verpflichtung standhalten? Wer setzt sie durch, und wie?

Zurzeit wird gelehrt, der deutsche Abgeordnete soll sich als Vertreter seiner Wählerinnen und Wähler verstehen. Das ist deshalb verkürzt, weil sich unsere Entscheidungen immer auch auf unsere Nachbarn auswirken. Das ist das eigentliche europäische Demokratiedefizit: Das erste Gebot der Demokratie ist, dass diejenigen, die einem Gesetzesakt gehorchen sollen, Einfluss auf dessen Entstehung haben müssen. Bei den Hartz-IV-Reformen hatten wir nur die Stärkung unserer Wettbewerbsfähigkeit im Sinn; darüber, ob die Nachbarn da mithalten können, wie sich unsere Reformen bei ihnen auswirken würden, darüber hat niemand nachgedacht. Dazu sind wir in der EU aber rechtlich verpflichtet. Das sehen wir jetzt ganz handfest in der Eurokrise: In der Sache muss es darum gehen, dass die deutsche Parlamentshoheit so ausgestaltet wird, dass sie nicht die Parlamentshoheit anderer abwürgt. Das dürfen wir nicht, dürfen es jedenfalls nicht als Gebot unserer Verfassung ausgeben. Aber es muss möglich sein, einen deratigen Konflikt an als Arbeitsauftrag an die Politik zurückzugeben. Warum gibt es keine interparlamentarischen Kommissionen? Warum gibt es keine Anhörungen? Es gibt keine Patentrezepte. Es kann nur darum gehen, Problemlösungen auf den Weg zu bringen.

Wir reden ja über Szenarien. Kann man nicht vielleicht sagen, dass unsere Bundestagsabgeordnete auch politisch sehr eindrücklich an die externen Folgen ihrer Entscheidung erinnert wird, wenn sie es jetzt mit dem Phänomen wachsender innereuropäischer Migration zu tun bekommt? Wenn die arbeitslosen jungen Griechen und Spanier von ihrer Freizügigkeit Gebrauch machen und hier herkommen, um hier zu arbeiten? Und somit von einem ausländischen zu einem inländischen Problem werden?

So schrecklich ist die Vorstellung ja gar nicht. Wir können die spanischen Jugendlichen sehr gut gebrauchen, um unsere Lehrstellen zu besetzen. Nur müssen wir unsere Ausbildungsprogramme darauf einstellen. Moderne Gesellschaften machen Entwicklungsschübe durch. Im Moment ist Deutschland stark, aber in zehn Jahren vielleicht nicht mehr. Wir müssen uns darauf einstellen, dass wir auch unter die Räder kommen können und dann unsererseits wieder die Solidarität der anderen brauchen. Bei der Energiewende sind wir jetzt schon von den anderen abhängig. Wenn eine

Gesellschaft sich dies bewusst macht, sollte dies ihre Kooperationsbereitschaft befördern.

Aus der Krise ziehen ja viele die Schlussfolgerung, dass wir eine europäische Wirtschaftsregierung brauchen und durch zentrale Kontrolle dafür sorgen müssen, dass sich solche Zahlungsbilanzungleichgewichte, wie wir sie jetzt haben, nicht mehr aufschaukeln können. Überzeugt Sie das?

In der jetzigen Politik des Weiterwurstelns steckt eine sehr vereinfachende und unreflektierte Sicht der Probleme, nämlich die Vorstellung, dass eben jeder Staat, jede Gesellschaft nur tüchtig anstrengen und möglichst wettbewerbsfähig werden muss, um dann mit dem starken Norden ins Gleichgewicht zu kommen. Durchgesetzt wird diese Vorstellung durch einen neuen (postdemokratischen) Exekutivföderalismus, wie Habermas dieses Regieren nennt. Die Regierungschefs und die Kommission exekutieren diese Politik ohne Rücksicht auf deren Folgen und ohne zu bedenken, dass sie viel zu wenig darüber wissen, unter welchen Voraussetzungen sich Erfolge einstellen könnten

Wer soll über dieses Wissen verfügen, wenn nicht die Regierungen und die Kommission?

Wie kann man glauben, dass überhaupt an einem Punkt genügend Wissen versammelt sein kann, um Probleme dieser Größenordnung zu lösen? Die Wirtschaft ist ein so komplexes und obendrein politisch durchtränktes Gebilde. Die Hartz-IV-Reform kann man in Deutschland durchsetzen, aber gegen die französischen Gewerkschaften kann man das wohl nicht. Wir können aber den Franzosen nicht unsere Rezepte von Sozialverträglichkeit, die wir in unserer ganz speziellen Geschichte uns angeeignet haben, einfach verordnen. Wir müssen die Geduld aufbringen, zu akzeptieren, dass gesellschaftliche Lernprozesse Zeit brauchen. Das war der Fehler der Währungsunion: Die Währung drückt die Leistungsfähigkeit einer Ökonomie aus, und dass die zwischen Griechenland und Finnland ungeheuer weit auseinanderklafft, war doch bekannt.

Aber das ist doch vergossene Milch. Die Währungsunion ist da, und sie zu beenden und die Uhr einfach auf das Jahr 1991 zurückzustellen, ist unmöglich oder wäre zumindest nach Auskunft der Ökonomen prohibitiv teuer.

Kein Mensch kann ausrechnen, wie teuer das ist. Insofern hat da ein gewisser Inkrementalismus schon seinen Sinn. Aber er müsste wenigstens mal auf den Schirm kriegen, dass es möglich sein muss in Europa, dieser Vielfalt gerecht zu werden. Und wenn die Währungspolitik das ist, an dem wir alles andere ringsherum disziplinieren, geraten wir in tiefes Unheil. Ich kann mir nicht vorstellen, wie wir auf diesem Wege jemals Griechenland wieder aus dem Schlamassel herausbekommen können. In welcher Produktkategorie bitteschön, außer Olivenöl, sollen die Griechen denn mit uns konkurrenzfähig werden? Länder sind verschieden, ökonomisch, historisch, kulturell. Man soll nicht denken, dass irgendjemand in Berlin oder in Brüssel alles weiß und allen anderen verordnen könnte. Das kann nicht gut gehen. Es ist eine Spannung entstanden zwischen einheitlicher Währungspolitik und Demokratiefähigkeit Europas, die ist unsäglich.

Was also muss passieren?

Es muss eine politisch-demokratische Öffentlichkeit her. Es muss eine Institutionalisierung von Abstimmungsprozessen her, jenseits der Gebilde, die wir haben.

Ist es nicht das Europäische Parlament, das das leisten müsste?

Das ist schon eine Hoffnung. Wenn es in Europa einen Ort gäbe, an dem die Konflikte zwischen Griechenland und Nordeuropa zivilisiert zur Sprache kommen können, wäre es doch das Parlament. Aber es ist nicht genug verwoben mit den Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene. Wir haben vorhin über die Komitologie gesprochen. Dort fallen so unendlich viele Entscheidungen, viele tausende im Jahr. Wenn das Parlament das alles an sich zöge, würde es sich heillos übernehmen. Bei der Bewältigung der Eurokrise hat sich auch gezeigt: Es ist als Forum für die Auseinandersetzung wichtiger denn als Mitentscheider.

Miguel Maduro und Mattias Kumm fordern, das Parlament über die Wahl des Kommisionspräsidenten zu einem Ort politischer Repräsentanz zu machen. Was halten Sie von der Idee?

Wenn das Problem ist, die europäischen Demoi besser zu koordinieren, dann trägt das dazu nicht viel

bei. Ich glaube nicht, dass Europa durch immer noch mehr Parlament demokratischer wird. Wohlgemerkt: Ich will nicht mit einem Euroskeptiker verwechselt werden. Ich plädiere nur dafür, Europa nicht als immer mächtigeres, immer mehr an sich ziehendes Gebilde zu begreifen, sondern als Gebilde, das die Verflochtenheit der europäischen Demoi erkennt und daraus Kooperationsgebote herleitet.

Die Fragen stellte Maximilian Steinbeis. Nächste Folge: Beate Kohler-Koch über die undemokratischen Folgen einer Parlamentarisierung Europas und warum die EU sich Kenia als warnendes Beispiel nehmen sollte.

AUTOR*IN

Christian Joerges

Prof. Dr. Dr. h.c. Christian Joerges ist Professor Emeritus an der Hertie School of Governance und Co-Direktor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen.

EMPFOHLENE ZITATION

Joerges, Christian: "Ernstnehmen des Anderen. Und zwar als Rechtsgebot! Darum geht es in Europa", Verfassungsblog, 22.02.2013, doi: 10.17176/20171030-203010.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20171030-203010.