

A decorative graphic consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of Europe.

Vom Euro-Krisenmanagement zu einer neuen politischen Architektur der EU?

Optionen einer sozialen und demokratischen Vertiefung des Integrationsprojekts

HANS-WOLFGANG PLATZER

Juni 2012

- Die Krise (in) der Eurozone und das bisherige Krisenmanagement haben innerhalb der Gesellschaften wie zwischen den Staaten der Europäischen Union integrationsgeschichtlich beispiellose Spannungen und Konflikte hervorgebracht. Das Integrationsprojekt verlangt nach neuen Antworten auf Fragen des demokratischen und legitimen Regierens und der effektiven und nachhaltigen Problemlösung.
- Jeglicher Reformdiskurs ist mit mehreren Dilemmata konfrontiert. Denn während der Reformbedarf in Richtung »mehr Europa« wächst, schwinden gleichzeitig die dafür erforderlichen Voraussetzungen einer breiten bürgergesellschaftlichen Unterstützung und einer pro-integrativen Haltung zahlreicher EU-Länder. Die EU weist nach den jüngsten Erweiterungsrounds ein nie gekanntes Maß an Wohlstandsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten und eine deutlich gewachsene Heterogenität nationaler Produktions- und Verteilungsregime auf. Gemeinschaftliche Problemlösungen, die eines Interessenausgleichs entlang einer ordnungspolitischen, einer integrationspolitischen und einer verteilungspolitischen Konfliktachse bedürfen, werden schwieriger.
- Die diskutierten Reformoptionen zeigen, dass innerhalb des bestehenden Vertragsrahmens einzelne über die bisherigen Weichenstellungen in der Euro-Krise hinausführenden Problemlösungsstrategien möglich wären, die EU aber letztlich einer erneuerten und erweiterten Vertragsgrundlage bedarf. Demzufolge sollte ein neuer Konvent einberufen werden, der losgelöst vom tagesaktuellen Krisenmanagement eine neue Kompetenz- und Entscheidungsarchitektur der EU vorbereitet.



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Historische Erfahrungswerte und Dilemmata einer EU-Reform	4
3. Zur Problematik und den Perspektiven »differenzierter Integration«	6
Zwischen vertragsgestützter Flexibilität und zwischenstaatlichen Abkommen.	7
Zunehmende Heterogenität erfordert zukünftig ein Mehr an differenzierter Integration. ..	7
Zwischen offenem Gravitationsraum und nicht vertragsgebundenen Gruppenbildungen. .	8
Durch zwischenstaatliche Abkommen aus der Krise?	10
Ein Kerneuropa als Antwort auf die Krise?	10
4. Zum institutionellen Status quo und den demokratischen Entwicklungsperspektiven der EU	11
Demokratisierung durch Parlamentarisierung.	11
Reformoptionen für mehr Demokratie.	12
5. Probleme und Perspektiven der ökonomischen und sozialpolitischen EU-Governance	13
Erweiterte Steuerungsformen	13
Sozialpolitisches Regieren (in) der EU: Sozialer Dialog und Offene Methode der Koordinierung	14
6. Reformoptionen	17
Literatur	23

1. Einleitung

Die Weltfinanzmarktkrise mit ihren politisch bis dato nicht bewältigten Folgen und die jüngeren Entwicklungen und Verwerfungen innerhalb der Eurozone haben das Integrationsprojekt in seine historisch bislang tiefste Krise geführt und in seinen Grundfesten erschüttert. Es ist eine Situation entstanden, die deutlich macht: Die Europäische Einigung ist kein irreversibles Projekt und ein Auseinanderbrechen der Eurozone kann – ungeachtet der bislang entwickelten Rettungsmechanismen und »Brandmauern« – noch immer nicht ausgeschlossen werden.

Wie in der jüngsten Vergangenheit, wird auch die nähere Zukunft der europäischen Politik nach aller Voraussicht durch ein fortlaufendes Krisenmanagement geprägt sein. Durch die bislang getroffenen Entscheidungen hat die Frage, ob und wie sich die »Logik der effektiven Problemlösung« mit der »Logik des legitimen Regierens« (Zürn 2006) vermitteln lässt, inzwischen eine Komplexität und politische Brisanz angenommen, die in der bisherigen EU-Integrationsgeschichte beispiellos ist. Die bisherigen politischen Weichenstellungen haben sowohl innergesellschaftlich als auch zwischenstaatlich zu Auseinandersetzungen geführt, die einer alten Grundsatzfrage der Integration neue Nahrung verleihen: »Wie viel Demokratie verträgt Europa und wie viel Europa verträgt die Demokratie«? (Evers 1994). Wohl in keiner Phase der bisherigen Integrationsgeschichte war somit eine Debatte über eine Reform der Kompetenzordnung und der politischen Entscheidungsstrukturen der EU so dringlich wie zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Aber kaum je zuvor war es analytisch so schwierig, politisch gangbare Reformwege zwischen einem kurzfristig notwendigen Krisenmanagement und einem längerfristig tragfähigen Umbau der politischen Architektur der EU aufzuzeigen.

Ein Grund für diese Schwierigkeiten ist die komplexe Gemengelage aus überkommenen Strukturproblemen der EU und historisch neuartigen Krisenphänomenen, deren Ursachen wissenschaftlich wie politisch höchst konträr diagnostiziert werden.

So werden als prima causa oder als Verursachungskette der Euro-Krise u. a. die folgenden Entwicklungen angeführt: (a) die Fehlentwicklungen unregulierter globaler Finanzmärkte als Erbe der neoliberalen Ära; (b) das Ausufern chronischer Schuldenlasten der Staaten; (c) die politischen Systemdefekte und das »defekte« Spiel (Miss-

achtung der Maastricht-Regeln) einzelner EU-Mitgliedstaaten; (d) die makro-ökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone infolge gravierender Mängel im institutionellen Design der Wirtschafts- und Währungsunion. Ohne die Frage der Verursachung hier zu vertiefen, bleibt festzuhalten: Mittlerweile hat sich die Erzählung »Staatschuldenkrise« als dominantes Erklärungsmodell der Krisenursachen durchgesetzt. Dies ist ein diskurspolitisch erklärungsbedürftiges Phänomen, vor allem aber ein in vielerlei Hinsicht gravierendes integrationspolitisches Problem. Denn diese verkürzte Sichtweise führt nicht nur zu politisch suboptimalen und sozial unausgewogenen Lösungsansätzen, sondern sie versperrt auch den Blick auf einen tiefergehenden Reformbedarf des EU-Systems.

Das aktuelle Krisengeschehen verlangt Antworten auf die folgenden Fragen:

- Welche Instrumente gibt der Vertragsrahmen von Lisabon der EU an die Hand, um die aktuelle Krise (in) der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) zu bewältigen und den Fortbestand der gemeinsamen Währung langfristig zu sichern – und zwar jenseits des bislang real praktizierten Krisenmanagements mit seinen ordnungs- und verteilungspolitisch problematischen Weichenstellungen?
- In welchen Bereichen reichen die gegebene Kompetenzausstattung und die Entscheidungsverfahren nicht aus, um kohärent, effektiv und demokratisch legitimiert den Herausforderungen der globalisierten Finanzmärkte und den Verwerfungen innerhalb der Eurozone zu begegnen?
- Welche erweiterten oder neuen supra-staatlichen Kompetenzen benötigt die EU bzw. die Eurozone in den Bereichen der Haushalts-, Finanz-, Steuer-, Wirtschafts- und Sozialpolitik?
- Ist ein »Mehr an Europa« angesichts gegebener gesellschaftlicher Vorbehalte gegenüber einem Souveränitätstransfer (in einer relevanten Zahl von EU-Mitgliedstaaten) bzw. angesichts national unterschiedlicher rechtlicher Schranken (z. B. das Erfordernis eines Referendums auch bei begrenzten EU-Vertragsreformen in einer Reihe von EU-Ländern) eine Option, die sich kurz- und mittelfristig realisieren lässt oder ein Projekt, das allenfalls langfristig erreichbar ist?



- Erfordert »ein Mehr an Europa« eine bewusste Strategie »abgestufter Integration«, also etwa eine aus der Eurozone heraus zu denkende und zu entwickelnde Konzeption einer vertieften politischen Union?
- Oder gilt es angesichts der neoliberalen Drift, die das Integrationsprojekt in den vergangenen eineinhalb Dekaden genommen hat, und der jüngsten Tendenzen hin zu technokratischen und intergouvernementalen Regierungsweisen, die das bisherige Krisenmanagement hervorgebracht hat, Reformperspektiven gar in Richtung eines »aufgeklärten Protektionismus« (Höppner 2012) zu denken, also Strategien zu entwickeln, die – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt demokratischen Regierens – darauf zielen, nationale Spielräume zu verteidigen oder wiederzugewinnen?

Dieser Beitrag unternimmt, ausgehend von den bisherigen Strategien der Krisenbewältigung, den Versuch, unterschiedliche Optionen einer sozial-ökonomischen Regulierung und Steuerung und mögliche Wege zu einer Vertiefung des Integrationsprojekts zu erörtern.

Die Reformoptionen werden mit Blick auf unterschiedliche Schrittlängen und Zeithorizonte reflektiert. Demzufolge geht es einerseits um die Diskussion von Problemlösungen, die innerhalb des bestehenden EU-Vertragsrahmens und der Grenzziehungen, die das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum EU-Reformvertrag für die Bundesrepublik vorgibt, möglich sind, und andererseits um eine Erörterung eines Reformbedarfs der institutionellen EU-Architektur jenseits dieses Rahmens. Im letzteren Falle sind wiederum verschiedene Optionen zu diskutieren, die sich zwischen einem (zeitintensiven) umfassenden Vertragsreformprozess (Einberufung eines neuen Konvents mit anschließenden Regierungskonferenzen) und einer (auch kurz- und mittelfristig realisierbaren) zwischenstaatlichen Zusammenarbeit (Regierungsabsprachen, völkerrechtliche Arrangements außerhalb des EU-Rahmens) bewegen.

Die Erörterung möglicher Reformpfade setzt voraus, zunächst einen kurzen Blick auf historische Erfahrungswerte der Integration zu werfen und dabei auch die multiplen Dilemmata sichtbar zu machen, mit denen jegliche Strategiedebatte konfrontiert ist.

Des Weiteren erfordert die Erörterung von Reformoptionen eine Analyse des Status quo der institutionellen

EU-Architektur. Dies kann im vorgegebenen Rahmen nur eine analytische Skizze sein, die sich wiederum vorrangig auf drei miteinander verbundene Themenfelder konzentriert, denen unter dem Blickwinkel der Reform und Vertiefung des Integrationsprojekts besondere Bedeutung zukommt: dem Komplex »differenzierter Integration«, der Demokratiefrage und dem sozial-ökonomischen Regieren (in) der EU.

Anzumerken bleibt, dass dieser Problemaufriss zur institutionellen Architektur und zu möglichen Reformoptionen der EU zwei analytischen Einschränkungen unterliegt: Zum einen ist der Vertrag von Lissabon erst seit Dezember 2009 in Kraft. Dies ist ein zu kurzer Erfahrungszeitraum (der zudem gänzlich von der Euro-Krise beherrscht war), um empirisch fundierte, verlässliche Einschätzungen der neuen Regelwerke vornehmen zu können. Dies gilt für den Bereich der Organe (z. B. ständiger Ratspräsident), für die Entscheidungsverfahren (das Entscheidungsverfahren der »doppelten Mehrheit« im Ministerrat kommt erst ab 2014 zur Anwendung) wie für die neuen direkt-demokratischen Elemente (die Europäische Bürgerinitiative ist bislang nicht erprobt worden).

Zum anderen sind Fragen zur Reform der institutionellen Architektur untrennbar mit Fragen der politikfeldbezogenen Kompetenzverteilung im EU-Mehrebenensystem verbunden. Dies wiederum würde eine (im vorgegebenen Rahmen nicht mögliche) differenzierte Auseinandersetzung mit den Erfahrungen bisheriger Steuerungsleistungen der EU nach einzelnen Politikfeldern erfordern. Zur Sprache kommen lediglich ausgewählte Probleme der sozialpolitischen und ökonomischen EU-Governance.

2. Historische Erfahrungswerte und Dilemmata einer EU-Reform

Zunächst zeigt ein Blick auf die Geschichte der EU-Vertragsentwicklungen von Rom bis Lissabon, dass die Union zu Anpassungen ihrer Kompetenzausstattung und ihres Entscheidungsgefüges an veränderte innere und äußere Anforderungen fähig ist.

Der nahezu ein Jahrzehnt dauernde, mühevollen Prozess der Vertragsreform(en) von »Nizza nach Lissabon« liefert weitere historische Erfahrungswerte, die als Orientierungspunkte einer Reformdebatte dienen können. Dazu zählt, dass sich die Konventsmethode bewährt hat und

institutionelle Reformfortschritte (auch in Richtung Demokratisierung und Parlamentarisierung des EU-Systems) möglich sind. Zugleich zeigte sich, dass Fortschritte in Richtung eines neuen Vertragswerks für die gesamte Union nur um den Preis der Beibehaltung bestehender oder neuer *Opting-outs* möglich sind und somit die Realität »differenzierter Integration« auch bei jeglicher perspektivischer Reformdebatte zu berücksichtigen sein wird. Der Prozess bis zur Verabschiedung des EU-Reformvertrags hat zudem auch sehr deutlich die Grenzen einer Integrationsvertiefung offen gelegt. Ausdruck einer gescheiterten Konstitutionalisierung (EU-Verfassungsvertrag) sind die negativen Referenden in Frankreich, in den Niederlanden und in Irland. Der Verhandlungsprozess zur Ausgestaltung einzelner Politikfelder, etwa der EU-Arbeits- und Sozialpolitik, der im Ergebnis zu einem »konstitutionellen Minimalismus« (Platzer 2009) geführt hat, steht exemplarisch für Barrieren und Grenzen eines sachpolitischen Souveränitätstransfers.

Im Falle der Bundesrepublik kommt hinzu, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Lissabon-Vertrag spezifische verfassungsrechtliche Bedingungen und Grenzziehungen einer weitergehenden Kompetenzübertragung formuliert.

Dass es in der gegenwärtigen integrationspolitischen Lage keine einfachen Antworten auf die Frage möglicher Reformpfade gibt, wird deutlich, wenn man sich kurz die Dilemmata vor Augen führt, die die Integration (schon vor der aktuellen Krise) hervorgebracht hat. Nach Kaina (2009) haben die rasante Erweiterung und die Schritte zur Vertiefung der EU in den vergangenen eineinhalb Dekaden zu einem »Dilemma der gegensätzlichen Geschwindigkeiten« geführt: »Demnach ist die Entwicklung der Europäischen Union den Voraussetzungen ihres künftigen Erfolgs und den Bedingungen ihrer Bestandssicherung teilweise vorausgeeilt« (209). Diese müssen sich »zu einem Teil erst noch in langfristigen und unkalkulierbaren Prozessen supranationaler kollektiver Identitätsbildungsprozesse entwickeln; zu einem anderen Teil müssen sich diese Voraussetzungen in einem für die Bevölkerungsakzeptanz und die Problemlösungsfähigkeit der EU ebenso schwierigen wie unsicheren Umfeld bewähren« (ebd.). Ein weiteres Dilemma, das »Dilemma der Gleichzeitigkeit«, sieht Kaina im Zusammenhang der Beziehungen zwischen einer supranationalen kollektiven Identitätsbildung und der Demokratisierung der EU, da die Empirie »das ungeschönte Bild fehlender oder nur spärlicher

Fortschritte [zeichnet], die bei der Herausbildung eines europäischen Gemeinschaftsglaubens in den Bevölkerungen der EU-Staaten bis jetzt erreicht werden konnten« (209f.). Diese nur schwach ausgeprägte Wir-Identität der Unionsbürger »erschwert jedoch eine Demokratisierung der EU, weil die »Zumutungen« und »Bürden« der Demokratie ohne einen robusten Gemeinschaftsglauben der Bürgerinnen und Bürger nicht so ohne weiteres verarbeitet werden können« (210).

Dieser strukturelle Hintergrund wird durch die Krise (in) der Eurozone um weitere Probleme und offene Fragen angereichert: Kommt es in den Augen der Unionsbürgerinnen und -bürger zu einem (weiteren) Verlust einer utilitaristischen Legitimation der EU (eine EU, die »nützt und schützt«)? Führen die gesellschaftlichen Krisenlasten und Verwerfungen, zumal in den »Krisenländern«, zu politisch instabilen Regierungen, die eine kohärente Politik auf europäischer Ebene (zusätzlich) erschweren? Werden nationale Reflexe und anti-europäische Kräfte gestärkt, wodurch insgesamt die politisch zentrifugalen Kräfte in der EU zunehmen? Oder wirkt umgekehrt die Krise als Katalysator einer Entwicklung, bei der die Erfahrungen einer »Schicksalsgemeinschaft« zu neuen transnationalen Solidaritätsmustern und zu pro-integrativen Handlungsorientierungen führen, die Reformbestrebungen in Richtung einer Vertiefung des Integrationsprojekts begünstigen würden?

Die mittelfristigen Gravitationswirkungen der Krise sind aus heutiger Sicht nicht verlässlich einzuschätzen. Die jüngeren Entwicklungen, darunter das krisenbedingte Auseinanderbrechen von Regierungen, die unkalkulierbaren Entwicklungen Griechenlands nach der Parlamentswahl, der enorme Zuwachs EU-kritischer Wählerschichten, den der erste französische Präsidentschaftswahlgang und die griechischen Parlamentswahlen offen gelegt haben, deuten eher in Richtung der skeptischen Szenarien. Damit entsteht ein zusätzliches integrationspolitisches Dilemma: während in vielen EU-Ländern der Widerstand gegen die »Gemeinschaftszumutungen« (Austeritätspolitik hier – Bürgschaften dort) wächst und eine »Reformerschöpfung« zunimmt, wächst gleichzeitig der Reformbedarf, der neben nationalstaatlichen Anpassungsleistungen vor allem – so die Prämisse dieses Beitrags – in Richtung supranationaler Problemlösungen und transnationaler Solidaritätsleistungen verweist.

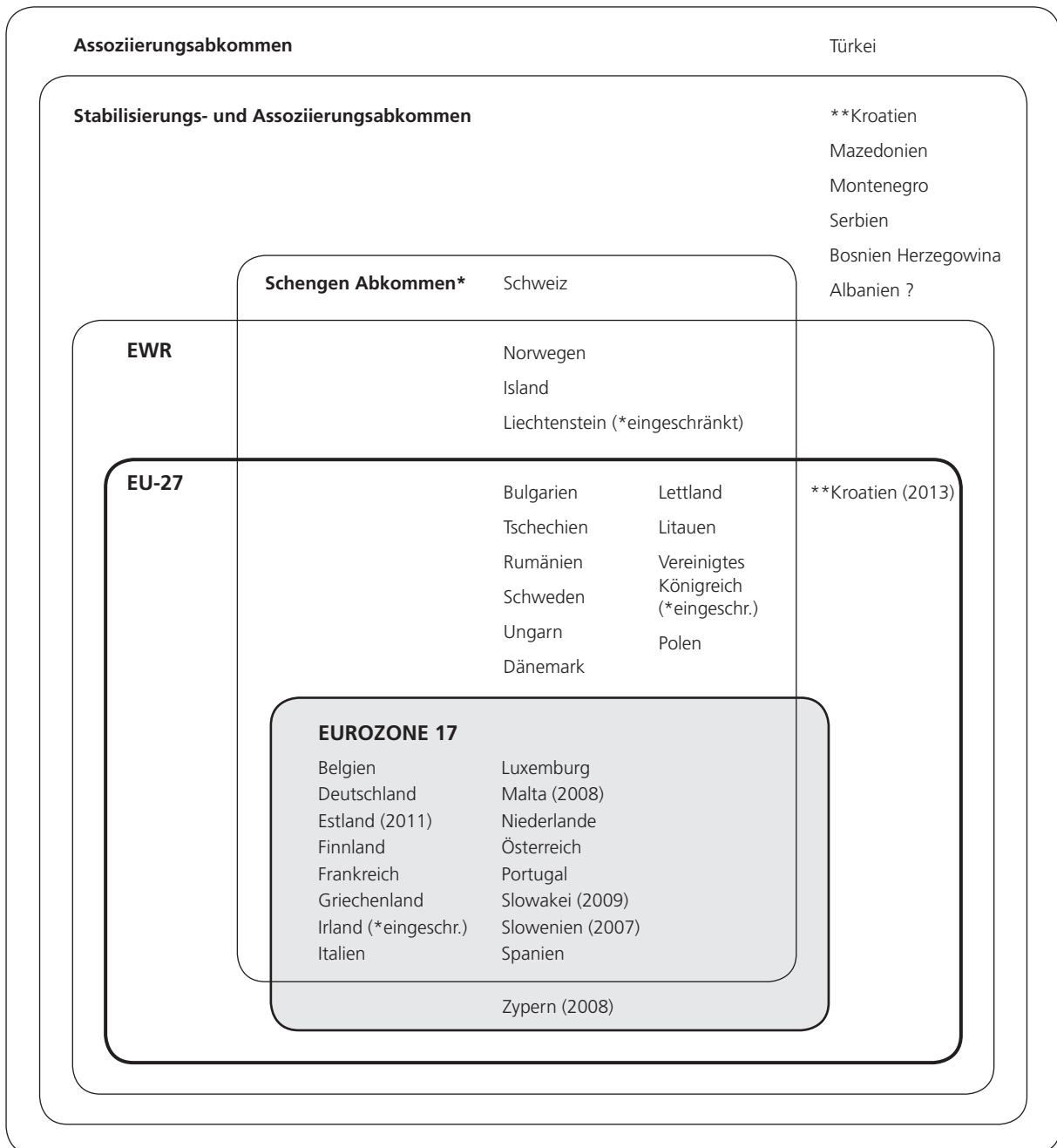


3. Zur Problematik und den Perspektiven »differenzierter Integration«

Das nachstehende Schaubild verdeutlicht – in gesamt-europäischem Zuschnitt – zunächst die verschiedenen Integrationsräume und die gegenwärtige Realität differenzierter oder flexibler Integration in Europa. Das Phä-

nomen und die Praxis »differenzierter Integration« sind seit Langem Gegenstand integrationspolitischer und -wissenschaftlicher Debatten (zusammenfassend: Leuffen, Rittberger, Schimmelfennig 2012). Vor dem Hintergrund der Krise (in) der EWWU gewinnen die damit verbundenen integrationsstrategischen Fragen zusätzliche Aktualität.

Differenzierte Integration



Quelle: Eigene Darstellung



Folgende Eckpunkte verdienen zunächst, hervorgehoben zu werden:

Die EU basiert auf dem Ideal einer einheitlichen und zeitgleichen politischen, wirtschaftlichen und auch rechtlichen Integration. Eine besondere, im Weltmaßstab singuläre Qualität der EU ist die einer Rechtsgemeinschaft, die für ihre Mitglieder verbindliches supranationales Recht setzt. Diesem Gemeinschaftsprinzip und der unitarischen Leitidee einer synchronen primär- und sekundärrechtlichen Entwicklung des Integrationsverbundes (mit der unmittelbar auch demokratiepolitische Aspekte verknüpft sind) steht seit geraumer Zeit die Realität differenzierter Integration gegenüber. Unter diesem Terminus können »alle Formen des spezifischen, den gemeinsamen Acquis überschreitenden Zusammenwirkens einer Teilmenge von Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfasst werden, unabhängig davon, ob dies supranational oder intergouvernemental geschieht. Dieses Zusammenwirken ist sowohl modellförmig als auch inhaltlich aufgliederbar« (Müller-Graf 2007: 129f.).

Zwischen vertragsgestützter Flexibilität und zwischenstaatlichen Abkommen

Ausdruck differenzierter Integration sind zunächst die vertragspolitischen *Opting-outs*. Dieser Problemlösungsmodus fand erstmals Anwendung, als Großbritannien die Europäische Sozialcharta, die als Protokoll der Einheitlichen Europäischen Akte verabschiedet wurde, nicht übernahm. Einem im Maastrichter Vertrag fortgesetzten britischen *Opting-out* im Bereich der EU-Sozialpolitik folgte im Amsterdamer Vertrag ein *Opting-in*. Die bedeutendsten Fälle sind das britische und dänische *Opting-out* bezüglich der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (Schweden, das aufgrund eines Referendums nicht der EWWU beitrug, verfügt über kein de jure *Opting-out*, praktiziert jedoch ein de facto *Opting-out*). Der Lissabonner Vertrag sieht weitere politikbereichsspezifische Ausnahmeregelungen für einige Staaten vor; für Großbritannien im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit sowie – im Verbund mit Polen und Tschechien – im Hinblick auf den Geltungsbereich und Durchsetzungsmodus der Grundrechtecharta. Schließlich enthält der EU-Reformvertrag neue Regeln zum Eintritt in Formen der verstärkten Zusammenarbeit unter dem Dach der EU. Dieses Prinzip differenzierter Integration wurde primärrechtlich erstmals im Vertrag von Amster-

dam verankert, um Projekte voranzutreiben bzw. sekundärrechtliche Regulierungen zu verabschieden, die von einer Gruppe von Staaten für wichtig erachtet werden, die aber keine Realisierungschancen im Geleitzug aller Unionsmitglieder haben.

Die Regularien für die Anwendung dieses Verfahrens wurden in den nachfolgenden Verträgen angepasst und im EU-Reformvertrag als »ständige strukturierte Zusammenarbeit« (Art. 42 und 46 EUV (EU-Vertrag)) auch auf die Verteidigungspolitik ausgeweitet. Die »ermächtigende« Form der verstärkten Zusammenarbeit dürfte perspektivisch am ehesten im Bereich Inneres und Justiz Anwendung finden (ein bereits existierendes Beispiel ist die Regelung für grenzüberschreitende Scheidungen); sie ist aber grundsätzlich auch in anderen Regelungsfeldern (etwa einer künftigen gemeinsamen Bemessungsgrundlage für Körperschaftssteuern) eine denkbare Option.

Im Zusammenhang differenzierter Integration ist schließlich der Schengen-Prozess zu nennen. Er steht für einen Ansatz abgestufter Integration, der auf der Basis eines zwischenstaatlichen Abkommens begonnen und dann schrittweise in das EU-Vertragswerk überführt wurde – mit sukzessiven Beitritten weiterer EU-Staaten sowie einzelner Nicht-EU-Staaten.

Außerhalb dieser in den EU-Verträgen normierten Gruppenschaften (Eurozone, Schengen-Zone) hat sich zudem eine (informelle) Kooperationspraxis herausgebildet, darunter beispielsweise die deutsch-französisch-britische Irangruppe, die Zusammenarbeit der sechs größten Staaten in Fragen der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung (G-6), oder die in diesem Bereich explizit als Gegengewicht auf Initiative Österreichs operierende »Salzburg-Gruppe« kleinerer Staaten. Jüngstes Glied in dieser Kette differenzierter Integration ist der (nächstehend diskutierte) am 2. März 2012 unterzeichnete Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt).

Zunehmende Heterogenität erfordert zukünftig ein Mehr an differenzierter Integration

Insgesamt zeigen die skizzierten Entwicklungen: Es geht nicht mehr um ein *ob* der differenzierten Integration, sondern um ein *wie*, also um die Frage, mittels welcher

Strategien im Inneren ein möglichst hohes Maß an Identität, Konsistenz und Legitimität und nach Außen eine möglichst kohärente und überzeugende Aktions- und Handlungsfähigkeit geschaffen werden kann. Die Differenzierungsregeln des Reformvertrages schaffen einen diesbezüglich erweiterten Flexibilisierungsrahmen. Die ungelösten Fragen der Wirtschafts- und Fiskalpolitik lassen erwarten, dass die bisherige Praxis differenzierter und abgestufter Integration perspektivisch eher noch stärker zum Tragen kommt. Ein kurzer Blick auf den weit reichenden Wandel des Integrationssystems unterstreicht – betrachtet man allein die sozial-ökonomischen Strukturgegebenheiten und Problemhaushalte – eine solche Perspektive:

Im Unterschied zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die ökonomisch (zunächst nur) auf den freien Warenverkehr zwischen sechs in ihren sozialstaatlichen Strukturen und ökonomischen Verhältnissen vergleichsweise »homogenen« Mitgliedstaaten zielte, weist die EU nach den jüngsten Erweiterungsrunden zum einen ein nie gekanntes Maß an Wohlstandsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten und eine deutlich gewachsene Pluralität und Heterogenität nationaler Produktions- und Verteilungsregime auf. Damit verändern sich – um es nur anzudeuten – die Politisierungsmuster und Konfliktkonfigurationen: »Die Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre waren vielfach das Resultat von Verteilungskonflikten zwischen den Mitgliedstaaten. So verliefen die Konfliktlinien bei der Dienstleistungsrichtlinie und der Übernahmerichtlinie vor allem zwischen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Kapitalismus- und Wohlfahrtsstaatsmodellen, weniger hingegen entlang der Links-Rechts-Achse der Parteiensysteme« (Höpner/Schäfer 2010: 4). Die heutige EU ist zum anderen im Bereich der Wirtschaftsintegration (im Unterschied zu den Anfangsdekaden des Integrationsprozesses) durch ein nie gekanntes Maß an Marktliberalisierung (die mittlerweile neben den Produktmärkten auch die Arbeits-, Kapital- und Dienstleistungsmärkte umfasst) geprägt und durch die »Klammer« der gemeinsamen Währung (deren Bedingungen auch auf die nicht der Eurozone angehörenden EU-Mitgliedstaaten ausstrahlen) einem historisch gleichfalls beispiellosen Interdependenzzusammenhang unterworfen. Zu den traditionellen integrationspolitischen Konfliktkonfigurationen entlang der Links-Rechts-Achse der Parteiensysteme und entlang der unterschiedlichen Kapitalismus- und Wohlfahrtsstaatsmodelle ist im Zuge der Krise (in) der Eurozone eine weitere Konflikt-

mension hinzugetreten bzw. erneut hervorgetreten: die Konkurrenz unterschiedlicher währungspolitischer Traditionen und Stabilitätskulturen der Eurozonen-Mitglieder.

Anders formuliert: gemeinschaftliche Problemlösungen bedürfen einer Interessenvermittlung entlang dreier interdependenter Konfliktachsen, einer ordnungspolitischen Konfliktachse (Markt versus Staat; Austeritätspolitik versus Wachstumspolitik etc.), einer integrationspolitischen Konfliktachse (Stärkung der supranationalen Union versus Erhalt nationalstaatlicher Domänen etc.) und einer verteilungspolitischen Konfliktachse (die aus den mitgliedstaatlichen *varieties of capitalism* resultierenden unterschiedlichen »Kosten« europäischer Problemlösungen).

In Anbetracht dieser Konfigurationen und den Schwierigkeiten, zunehmend heterogene Interessen zu vermitteln, zeichnen sich mit Blick auf die Frage differenzierter Integration mehr denn je Entscheidungssituationen ab, in denen die Erosionsgefahr des Integrationsprojekts oder zumindest seine Delegitimierung durch mangelnde Entscheidungseffizienz, die durch Blockadekonstellationen hervorgerufen wird, größer ist als eine Erosionsgefahr, die durch eine Auflösung der Vertragseinheit befördert würde. Welche Optionen differenzierter Integration stehen also zur Verfügung und welche sollten genutzt werden?

Zwischen offenem Gravitationsraum und nicht vertragsgebundenen Gruppenbildungen

Die diskutierten Strategien differenzierter Integration (die sich teilweise überlappen und in unterschiedlicher Weise bereits Anwendung finden) werden begrifflich und analytisch unterschiedlich gefasst.¹

Die geläufigsten, sich in der Diskussion befindlichen »Modelle« sind ein »Kerneuropa«, ein »Europa konzentrischer Kreise«, ein »Europa der variablen Geometrie«, ein »Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeit« und ein »Europa à la carte«.

Eine gewisse Präferenz bezüglich dieser Varianten gilt in den wissenschaftlichen Debatten der Vorstellung ei-

1. Auf die Problematik einer Begriffsflut – im englischsprachigen Raum finden sich zurzeit rund 30 Bezeichnungen – soll hier nicht eingegangen werden.

nes *offenen Gravitationsraums*, da sowohl ein fester geschlossener Kern, der stets gemeinsam voranschreitet, als auch ein à la carte-Modell beliebiger Wahlmöglichkeiten letztlich Spaltungstendenzen in der Union befördern würden. Nach dem Modell eines offenen Gravitationsraums muss jede Differenzierung auf der Zeitachse und nach Themenfeldern grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten offen sein und im Einklang mit den allgemeinen Zielen und Entscheidungsregeln der Union stehen.

Insbesondere die nicht vertragsgebundenen Gruppenbildungen, etwa die deutsch-französisch-britische Irangruppe, die Zusammenarbeit der sechs größten EU-Staaten (G-6) in der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung, oder die in diesem Bereich auf Initiative Österreichs als Gegengewicht operierende »Salzburg-Gruppe« bergen demnach mehr Risiken als Chancen. Zwar kann etwa die Dreiergruppe Deutschland, Frankreich und Großbritannien der EU bei bestimmten außenpolitischen Fragen fallweise mehr Gewicht verleihen als die vertraglich vorgesehenen Troika- oder Team-Präsidentschaften (vor allem dann, wenn die Troika der drei jeweils aufeinander folgenden Ratspräsidentschaften aus kleineren Staaten oder aus Staaten besteht, die sich außen-, sicherheits- und militärpolitisch betont neutral verhalten müssen). Durch eine solche »Dreier-Avantgarde« wären aber zugleich permanente Spannungen vorprogrammiert. Und zwar einerseits mit Italien, Spanien und Polen, die sich ebenfalls zur Gruppe der größeren und einflussreicheren Staaten zählen, und andererseits mit den neuen Unionsämtern, der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik und – auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs – dem gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die ja geschaffen wurden, um der EU ein außenpolitisch konsistenteres und institutionell kohärenteres Agieren zu ermöglichen. Die gravierendsten Probleme aller informellen bzw. den EU-Regeln formal enthobenen Gruppeninitiativen bestehen darin, dass sie die Prinzipien der demokratisch-parlamentarischen Beteiligung und der rechtlichen Kontrolle auf je nationaler und europäischer Ebene schwächen.

Anders gelagert sind die vertraglich abgesicherten Gruppenbildungen, also die »Mehrheitskerne«, die sich aufgrund von *Opting-outs* eines oder mehrerer Staaten in bestimmten Funktionsfeldern der Union (Eurozone, Schengen-Gruppe, strukturierte Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik etc.) herausbilden. Denn diese sind (auch wenn sie dazu tendieren, eine »exklusive« Defini-

tionsmacht in bereichsspezifischen Fragen zu beanspruchen) im Hinblick auf ihre Unionstreue EU-rechtlich gebunden und einer parlamentarischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterworfen.

Dieses Zielmodell eines vertraglich abgestuften und abgesicherten offenen Gravitationsraums, der die Innovationspotentiale differenzierter Integration zu nutzen und gleichzeitig »Wildwuchs« und zentrifugale Tendenzen einzudämmen versucht, wird allerdings durch die jüngsten Entwicklungen in der Eurozone von zwei Seiten in Frage gestellt.

Zum einen gewinnen Vorstellungen eines qualitativ neu zu strukturierenden »Kerneuropas« eine neue Dringlichkeit und Aktualität, da – so eine der gegenwärtig dominanten Begründungsachsen – die dauerhafte Stabilität der EWWU nur durch einen qualitativen Schritt hin zu einer quasi-föderalen Union zu erreichen ist, in der die Währungsunion in den politischen Rahmen einer umfassenden Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialunion eingebettet ist.

Nach dieser Sicht sind die innerhalb des derzeitigen Vertragsrahmens möglichen Regulierungs- und Steuerungsformen, die etwa im sogenannten *Sixpack* (fünf Verordnungen und eine Richtlinie zur Stabilisierung und präventiven Steuerung der EWWU) zum Ausdruck kommen und die nach der »Gemeinschaftsmethode« (unter Kodifizierung des EP) verabschiedet wurden, nicht ausreichend, um den Problemhaushalt in der Eurozone angemessen zu bewältigen. (Auf die inhaltliche Problematik dieser Regelwerke, denen etwa die Fraktionen der Sozialdemokraten und Grünen im EP nicht zustimmten, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.) Die grundlegenden Konstruktionsmängel der EWWU erfordern demnach einen neuen verfassungsgebenden Prozess.

Zum anderen gibt es Vorstellungen, wonach zeitnahe Lösungen der anstehenden Probleme nur in einem Ausbau zwischenstaatlicher Abkommen und in einer Intensivierung intergouvernementaler Steuerungsformen gefunden werden können, also Pfade beschritten werden sollten bzw. unumgänglich sind, wie dies bei der Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) oder zuletzt beim Fiskalpakt der Fall war.

Durch zwischenstaatliche Abkommen aus der Krise?

Die Machtarithmetik, die zum Fiskalpakt geführt hat, zeigt ein Muster, das das gesamte bisherige Krisenmanagement in der Eurozone geprägt hat: eine starke Dominanz Deutschlands im Zusammenspiel mit Frankreich als Duopol, eine primär intergouvernementale Entscheidungslogik und ein weitgehendes Ausschalten der supranationalen EU-Organen Kommission und Europäisches Parlament. Inwieweit eine – wenigstens nachgelagerte – demokratische Kontrolle und Legitimation durch die nationalen Parlamente (im Falle Irlands durch ein Referendum) erfolgen kann, wird erst der weitere Ratifikationsprozess zeigen.

Offen ist nach den französischen Präsidentschaftswahlen mittlerweile auch, ob und inwieweit der Fiskalpakt neu verhandelt, bzw. um einen »Wachstumspakt« ergänzt wird. Ungeachtet der politisch-ökonomisch problematischen Ratio des Fiskalpakts (Dominanz einer Austeritätslogik, mangelnde komplementäre Vorkehrungen im Bereich einer wachstumsfördernden Politik, keine transnational wirksamen Solidarmechanismen etwa durch einen Schuldentilgungsfond, keine regulativen Elemente auf der Einnahmenseite der Haushalte, etwa Finanztransaktionssteuer etc.) verdient dieses »Modell« als Problemlösungspfad gleichwohl Beachtung. Denn grundsätzlich könnte auf diesem Wege auch eine regulative Politik und eine »verbindliche« wachstums- und beschäftigungsorientierte makro-ökonomische Politik vereinbart und gestaltet werden. Dies wäre dann eine »Umgehungsstrategie« in Politikfeldern, in denen eine Gruppe von Staaten Regulierungsbedarf sieht, jedoch die vertraglichen Ermächtigungsgrundlagen nicht gegeben sind und/oder eine Konstellation von Veto-Spielern zu erwarten ist, die auch »kleine Vertragsänderungen« nach den Regeln des Lissabon-Vertrages dauerhaft blockiert. Unter diesen Vorzeichen ist dieser Pfad zwischenstaatlicher Abkommen auch für Verfechter einer sozialpolitisch aktiveren EU eine Option, die es abzuwägen und auszuloten, jedenfalls nicht von vornherein auszuschließen gilt. Immerhin zeigt der Schengen-Prozess, dass ein solcher – zunächst zwischenstaatlicher – Problemlösungspfad, der zunächst auch nur einen Teil der Mitgliedstaaten einbezieht, eine »pragmatische Konstitutionalisierung« nicht ausschließt und eine (perspektivische) Überführung der Regelwerke in den EU-Vertragsrahmen und damit eine (teilweise) Rückbindung an die Gemeinschaftsmethode

möglich macht. Anzumerken bleibt, dass auch das gegenwärtige »Schengen-Europa« durch Steuerungsdefizite – mangelnde zwischenstaatliche Solidarität im Umgang mit Aufnahmequoten, administrative Überlastung, mangelhafte Rechtspraxis in einzelnen »Aufnahmeländern« etc. – wiederholt in Frage gestellt wird und ohne eine weitergehende Europäisierung gefährdet ist.

Ein Kerneuropa als Antwort auf die Krise?

Die zweite gegenwärtig verstärkt diskutierte politische Option ist die eines »Kerneuropas«.

Die Kerneuropa-Debatte ist nicht neu. Sie taucht(e) in europäischen Zukunftsdiskursen immer dann auf, wenn Schritte zu einem substantiellen Souveränitätstransfer aus sachpolitischen Interessenerwägungen geboten scheinen und/oder die von Integrationisten oder Verfechtern eines föderalen Europa verfolgten Ziele sich im Geleitzug aller EU-Mitgliedstaaten als nicht realisierbar erweisen. Die Krise (in) der Eurozone, die Bedrohung des (kontinentalen oder rheinischen) »Europäischen Sozialmodells« im Kontext der Globalisierung (Platzer 2011) und geostrategische Erwägungen zur Selbstbehauptung Europas haben Vorstellungen eines Kerneuropas neue Nahrung verliehen.

Institutionelle und normative Elemente eines solchen Vertiefungsprojekts und politische Verfahrenswege sind von politischer Seite (Schäuble/Lamers 1994; Delors 2001; Fischer 2006; Verhofstadt 2006) wie von wissenschaftlicher Seite (zuletzt Habermas 2011 und Piris 2012) thematisiert worden. Die verschiedenen Beiträge fügen sich aber weder zu einer einheitlichen Konzeption noch zu einem kohärenten strategischen Entwurf, die als »Blaupause« einer institutionellen Reformdebatte dienen könnten.

Eine der diskutierten Vorstellungen lautet, ein Kern-Europa werde sich gleichsam »naturwüchsig« aus der Schnittmenge der verschiedenen Formen der »verstärkten Zusammenarbeit« (Eurozone, Fiskalpakt ohne Großbritannien, Schengen-Raum usw.) herausbilden. Ein solches Szenario entspricht eher einem offenen Gravitationsraum. Eine gezielte Kerneuropa-Strategie würde darüber hinausgehen. Danach würde eine Gruppe von Staaten – etwa angesichts der gegenwärtigen, um den EWWU-Komplex zentrierten Herausforderungen – den



Weg einer substantiellen Integrationsvertiefung beschreiten wollen und dabei bewusst in Kauf nehmen, dass sich Avantgarde und restlicher Geleitzug weiter voneinander entfernen. Ein solcher Schritt bedürfte notwendigerweise einer erneuten Vertragsreform, eines »neuen europäischen Grundvertrags« (Fischer) oder eines »Vertrags im Vertrag« (Delors). Ob dabei die optimistische Einschätzung Habermas' zutrifft, dass »der Weg zu einem politisch handlungsfähigen und demokratisch legitimierten (Kern-)Europa keineswegs blockiert [ist]. Ja, mit dem Lissabon-Vertrag die längste Strecke des Weges schon zurückgelegt [ist]« (Habermas 2011: 47), sei zunächst dahingestellt.

Im Rahmen möglicher Kerneuropa-Varianten präferiert der Autor ein strategisches Konzept, das im abschließenden Teil skizziert wird.

4. Zum institutionellen Status quo und den demokratischen Entwicklungsperspektiven der EU

Es kann und soll im Folgenden weder um eine ausführliche Analyse und Bewertung des EU-Systems auf der Grundlage des Lissabon-Vertrages gehen (siehe u. a. Lieb/Maurer 2009; Hoffmann/Wessels 2011), noch um eine vertiefte Auseinandersetzung mit den politikwissenschaftlichen Debatten über EU-adäquate Demokratieformen (siehe u. a. Höreth 2002; Schäfer 2006) oder über die Legitimität und Effektivität supranationalen Regierens (siehe u. a. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003; Stetter et al. 2011).

Vielmehr geht es darum, ausgewählte Aspekte der institutionellen Architektur und der Verfahrensordnung zu beleuchten, die für eine weiterführende Reformdebatte relevant sind.

Demokratisierung durch Parlamentarisierung

Zunächst ist festzuhalten, dass der EU-Reformvertrag zu substantiellen Fortschritten im Bereich einer Demokratisierung des EU-Systems durch dessen Parlamentarisierung, also durch die Stärkung der Mitwirkungsfunktionen der Parlamente, insbesondere des Europäischen Parlaments, im europäischen Entscheidungssystem geführt hat. Damit wurde ein überkommenes Demokra-

tieproblem der EU verringert, wenn auch nicht gänzlich gelöst. Dieses Demokratiedefizit bestand (besteht) darin, dass durch die schrittweise Vertiefung der europäischen Integration immer mehr Legislativbefugnisse auf die europäische Ebene verlagert wurden, dass dieser Kompetenztransfer zugunsten der Regierungen (Europäischer Rat, Ministerrat) und zu Lasten der nationalen Parlamente ging und immer erst in zeitlich nachgelagerten und nach Mitentscheidungsbereichen unvollständigen Schritten die Rolle des Europäischen Parlaments (EP) gestärkt wurde.

Der Lissabon-Vertrag wertet die Rolle des EP deutlich auf und stärkt damit die eigenständige europäische Legitimitätsdimension der Union. Von besonderer Bedeutung ist der Ausbau der Legislativrechte des EPs. Das bisherige Mitentscheidungsverfahren, das dem EP dem Rat gleichgestellte Beteiligungs- und Entscheidungsrechte einräumt, wird nicht nur dem Begriff nach zum »ordentlichen Gesetzgebungsverfahren«, sondern auch der Zahl der Artikel nach zum »Normalfall« künftiger Gesetzgebung (Ausweitung um 35 weitere Entscheidungsfälle, z. B. in der Asyl- und Einwanderungspolitik). Zu nennen sind des Weiteren die gestärkten Haushaltsrechte (nunmehr auch im Agrarbereich), die erweiterten Rechte im Bereich der Vertragsrevisionen, die Wahl des (allerdings von den Regierungen ernannten) Kommissionspräsidenten und die Kontrolle der Europäischen Kommission.

Stärker als in bisherigen Vertragswerken kommt auch die Rolle nationaler Parlamente (Art. 12 EUV) zum Tragen, durch die die nationale Komponente der Legitimitätsquelle der Union ausgebaut wird (u. a. durch ein »Frühwarnsystem«; die nationalen Parlamente als »Subsidiariätswächter«). In der Bundesrepublik legt nach dem vorangegangenen BVerfG-Urteil das »Integrationsverantwortungsgesetz« die entsprechenden Parlamentsrechte und -funktionen (vergleichsweise extensiv) aus. Trotz dieser Stärkung der parlamentarischen Komponente auf nationaler und europäischer Ebene bestehen demokratiepolitisch problematische Entscheidungsprozeduren fort; darunter eine marginale Parlamentsbeteiligung in den Politikbereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die Segmentierung der Ratsarbeiten in zahlreichen Ausschüssen und Sondergremien, die sich einer ex-ante-Befassung der Parlamente ebenso entziehen wie die seit 1997 praktizierten Verfahren der Offenen Koordinierung. Neben



dem weiterhin fehlenden Initiativrecht des EP im Bereich der EU-Gesetzgebung entsteht durch die Stärkung des Europäischen Rats (nunmehr auch mit dem Status eines EU-Organs) innerhalb der gesamten Machtarchitektur der EU ein zusätzliches Ungleichgewicht zu Lasten demokratisch-parlamentarischer Standards. Denn dieses über dem Ministerrat stehende Gremium der Staats- und Regierungschefs entzieht sich fast vollständig einer parlamentarischen (ex-ante) Kontrolle. Ein Demokratiedefizit entsteht insbesondere dann, wenn die Mitgliedstaaten gemeinsam prä-legislative und quasi Exekutivfunktionen wahrnehmen, wie dies im Zuge der »Gipfeldiplomatie« zur Lösung der Krise in der Eurozone fortlaufend der Fall war. Berichtspflichten der Ratspräsidentschaft gegenüber dem EP und nationalstaatlich praktizierte Erklärungsroutinen der Regierungschefs gegenüber ihren nationalen Parlamenten bieten keine effektive parlamentarische Rückbindung und Kontrolle der Beratungen des Europäischen Rates (dies schließt auch die Vorarbeiten seitens der Ratspräsidentschaften bzw. seitens des neu geschaffenen Ständigen Ratspräsidenten ein).

Ein grundlegendes Spannungsfeld zwischen »transnationaler Demokratie und postdemokratischem Exekutivföderalismus« (Habermas 2011: 48ff.) ist mithin Teil der gegenwärtigen institutionellen Architektur der EU, wobei sich die Gewichte im Zuge des Managements der Euro-Krise zu Gunsten des Letzteren verschoben haben.

Reformoptionen für mehr Demokratie

Bei einer Diskussion zur Weiterentwicklung der Demokratie im EU-Entscheidungsgefüge über eine Stärkung des parlamentarisch-repräsentativen Prinzips gilt es zu beachten, dass nur ein Teil der EU-Mitgliedstaaten (darunter Deutschland, Italien, Finnland und die Benelux-Staaten) traditionell offen gegenüber der Option sind, die Demokratietheorie über eine Stärkung des EP zu bearbeiten. Demgegenüber stehen etwa Frankreich, Großbritannien, Tschechien, Schweden oder Dänemark – aus unterschiedlichen Verfassungstraditionen und/oder integrationspolitischen Grundhaltungen – einer supranational-parlamentarischen Suprematie über die Regierung (wie im Falle Frankreichs) oder über das nationale Parlament (wie im Falle Großbritanniens) skeptisch bis ablehnend gegenüber. Soweit in der Vergangenheit (und auch gegenwärtig) über die Stärkung des parlamentarischen Prinzips diskutiert wurde (bzw. wird) tauchen u. a. die folgenden

Reformoptionen auf: die Schaffung einer Kammer der nationalen Parlamente neben Rat und EP (»zweite Kammer«), bzw. einer Kammer derjenigen Europaabgeordneten, deren Staaten einer Avantgardegruppe angehören; die Schaffung eines parlamentarischen Gremiums mit Europaabgeordneten und nationalen Abgeordneten (Assisen, Kongress etc.), die vollständige oder teilweise Wahl des EP aus dem Kreis nationaler Abgeordneter, und die Vertretung nationaler Parlamente in den Delegationen des Ministerrates in den Fällen, in denen der Rat seine gesetzgeberischen Befugnisse ausübt. Die hier genannten Optionen können an dieser Stelle nicht eingehender analysiert und bewertet werden. Präferiert wird eine (im Schlussteil skizzierte) weitere Stärkung des EP. Unterhalb dieser Schwelle einer Machterweiterung des EP im Zuge eines neuen Vertrages lässt sich schon unter den gegebenen Vertragsstrukturen eine Strategie der verstärkten Kooperation zwischen den im EU-System beteiligten Parlamentsebenen (weiter-)entwickeln, bei der entlang der verschiedenen Stadien des gemeinschaftlichen Entscheidungszyklus die verschiedenen Parlamentsebenen interagieren und auch zur vorausschauenden Planung von Gemeinschaftsinitiativen beitragen können.²

Mit Blick auf die Demokratiefrage ist schließlich die erstmalige Einführung eines direkt-demokratischen Elements zu nennen, die »Bürgerinitiative«. Diese kann Vorschläge für Gesetzgebungen machen, die sich allerdings innerhalb des bestehenden primärrechtlichen Kompetenzrahmens bewegen müssen. Jede Initiative muss zudem das Nadelöhr des Initiativmonopols der EU-Kommission passieren. Die möglichen Potentiale der europäischen Bürgerinitiative hinsichtlich der Stärkung transnationaler bürgergesellschaftlicher Öffentlichkeiten, hinsichtlich der Schaffung eines europäischen Kommunikationsraums und hinsichtlich einer Stärkung der Legitimation der EU durch eine direkt-demokratisch initiierte, qualitätsvolle Regulation müssen erst künftige Bürgerbegehren erweisen.

Die Einführung einer neuen Entscheidungsregel, der »doppelten Mehrheit«, für die Abstimmungen des Ministerrats (ab 2014; allerdings mit weiteren Ausnahme- und Übergangsregeln), kann – grosso modo – gleichfalls unter einem graduellen Zugewinn demokratischer Prinzi-

2. Weiterentwicklung der »Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten der Parlamente der EU«, COSAC, der Konferenz der Parlamentspräsidenten sowie der Netzwerke von Fachausschüssen des EP und der nationalen Parlamente.

pien (stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen) verbucht werden. Für die Frage einer künftigen Steigerung der Entscheidungseffizienz des Rates ist allerdings nicht in erster Linie die neue Mehrheitsregel, sondern die Ausweitung der Anwendungsfälle der qualifizierten Mehrheit, die der Lissabon-Vertrag erbracht hat, entscheidend.

5. Probleme und Perspektiven der ökonomischen und sozialpolitischen EU-Governance

Effizienz- und Demokratiefragen sind unmittelbar mit dem breiten Spektrum unterschiedlicher Governance-Formen verbunden, die in der heutigen EU praktiziert werden. Diese sollen an ausgewählten, für eine institutionelle Reformdebatte relevanten Beispielen im Bereich der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik kurz beleuchtet werden.

Ausgangspunkt einer Analyse des wirtschaftspolitischen Regierens (in) der EU ist der Befund, dass sich das im Maastrichter Vertrag niedergelegte, 2005 durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) erweiterte Regelwerk der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) und seine Umsetzung offensichtlich als nicht ausreichend erwiesen haben, Entwicklungen zu vermeiden, die zur gegenwärtigen Euro-Krise geführt haben. Auch wenn man alle Faktoren der Krisenverursachung oder Beschleunigung im Zusammenhang der Weltfinanzmarktkrise (Bankenrettung, Konjunkturerinbrüche und dadurch wachsende Staatsdefizite etc.) in Rechnung stellt, wurde die Krise »mit dadurch verursacht, dass im ersten Jahrzehnt der Eurozone die Wirtschaftspolitik mehrfach fehlgeleitet war. Sie fokussierte sich primär auf nationale Fiskalsalden und deren Kontrolle. Überschießende Divergenzen bei Inflationsraten, Lohnstückkosten oder Zahlungsbilanzen waren nicht im Blick. Zugleich beschränkte sie sich auch in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) primär auf die Strukturreform-Agenda der Lissabon-Strategie. Nötig gewesen wären dagegen zum einen ein starker, wachstums- und beschäftigungsorientierter Policy-Mix in der Konzertierung aller Instrumente, d. h. Geld- und Wechselkurs-, Fiskal- und Lohnpolitik auf WWU-Ebene, zum anderen die Einhaltung des Preisstabilitätsziels auf der Ebene aller Mitgliedstaaten, die konstitutiv für das Funktionieren einer Währungsunion ist.« (Koll 2012: 3)

Vor diesem Hintergrund werden gegenwärtig zunächst zwei Fragen diskutiert: Wie muss eine »Gesamtstrategie« beschaffen sein, um die aktuelle Krise zu überwinden und eine nachhaltige Stabilität der Eurozone zu gewährleisten? Sind die bislang beschlossenen Maßnahmen, bestehend aus der Stärkung des SWP, der neuen wirtschaftspolitischen Koordinierung einschließlich der »Europa-2020-Strategie«, dem Europäischen Semester, den Europäischen Finanzstabilisierungsfazilitäten (EFSF) und dem Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), problemadäquat und ausreichend? Beide Fragen finden in der (wirtschafts-)wissenschaftlichen und politischen Diskussion höchst unterschiedliche und mit Blick auf die neuen Instrumente notwendigerweise spekulative Antworten, da deren kurze oder in der Zukunft liegende Erprobungszeit keine empirisch gesättigten Einschätzungen zulässt.

Dies erschwert Antworten auf eine dritte, entscheidende Frage, nämlich ob und inwieweit zur Beseitigung der Schieflagen in der Governance der EWWU ein neues Vertragswerk erforderlich ist. Die diesbezüglichen Vorstellungen darüber »werden entweder im claire-obscure belassen oder weichen – wenn sie konkret werden – stark voneinander ab. ›Economic Governance‹, ›Gouvernement Économique‹ oder ›Wirtschaftsregierung‹ sind nicht nationale Übersetzungen eines identischen Inhalts, sondern unterschiedliche Etiketten für unterschiedliche nationalstaatliche Verständnisse. Die Bandbreite der inhaltlichen Vorstellungen reicht dabei von weiterer Integration in Form der ›Vereinigten Staaten von Europa‹ (...) bis hin zur Renationalisierung und Desintegration durch Ausschluss von bisherigen Mitgliedstaaten.« (Koll: 12)

Erweiterte Steuerungsformen

Zu den innerhalb des derzeitigen Vertragsrahmens möglichen, bislang nicht ausgeschöpften Pfaden und Instrumenten der Krisenbewältigung bzw. -prävention zählen u. a. eine stärkere Konzentration der Europäischen Strukturfonds auf die Defizitländer und eine Modifikation der Transferregeln (Aussetzung der nationalen Ko-Finanzierung) und eine Optimierung der makro-ökonomischen Koordinierungsverfahren.

In Erweiterung der bereits beschlossenen Maßnahmen, wie dem SWP mit seinem präventiven und korrektiven Arm, dem (in seiner Steuerungsqualität letztlich fakulta-



tiven) »Euro-Plus-Pakt« und dem »Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makro-ökonomischer Ungleichgewichte« (Art. 121 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) und gleich lautende EU-Verordnung) schlägt Koll (2012: 20ff.) vor, den seit 1999 bestehenden Makroökonomischen Dialog neu auszurichten, d.h. institutionell nur auf die Akteure der Eurozone zuzuschneiden und ihn in seiner Verfahrenspraxis zu optimieren (u. a. durch einen unabhängigen Sachverständigenrat auf Euro-Ebene).

Mit Blick auf die für die makro-ökonomische Steuerung zentrale Bedeutung einer lohnpolitischen Koordinierung schlägt Busch (2012) eine erweiterte institutionelle Lösung vor, die gleichfalls im gegebenen EU-Vertragsrahmen realisierbar wäre: Ausgangspunkt ist der Befund, dass der von den europäischen Gewerkschaften seit 1998 praktizierte Ansatz einer transnationalen tarifpolitischen Koordinierung (nach der Koordinierungsregel, die nationale Lohnpolitik an der Formel »Inflationsrate plus Produktivitätsanstieg« zu orientieren) in Anbetracht der Handelsbilanz- und Wettbewerbsungleichgewichte in der Eurozone und der durch die Krise verschärften nationalen Austeritätspolitiken als unilaterale Strategie nicht hinreichend steuerungsfähig ist. Demzufolge sollte der unilaterale Ansatz in tripartite Strukturen aus EU-Kommission, Europäischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden überführt bzw. um diese erweitert werden. Eine solche, von Arbeitgeberseite bislang defensiv bis ablehnend behandelte Option der lohnpolitischen Konzertierung (nach einem Kaskadenmodell, das auf europäischer Ebene Orientierungsmarken für die je national-dezentralen Tarifverhandlungen setzt) könnte durch die Krisenerfahrungen möglicherweise höhere Durchsetzungschancen haben. Denn die Arbeitgeberseite könnte erkennen, dass die bisherige Logik der »Wettbewerbsstaaten« zwar den einzelwirtschaftlichen Interessen dient, aber gesamtwirtschaftlich, gesellschaftspolitisch und innereuropäisch dysfunktional ist. In einer solchen Perspektive bliebe auch die europaweite Regelung des Mindestlohns ein vordringliches Regulierungsprojekt. Über die hier genannten Instrumente hinaus sind weitere Reformalternativen in der Diskussion (zusammenfassend Hacker 2011). Dazu zählen u. a. – auch wenn es dafür derzeit keine politischen Mehrheiten gibt – die Einführung von Eurobonds oder ein vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagener Schuldentilgungsfonds. Da unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung teils tiefgreifende Einschnitte in die Sozialsysteme erfolgen

und sich der relativ enge Zusammenhang zwischen der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Staaten und ihrem jeweiligen Niveau der sozialen Sicherung europaweit aufzulösen beginnt (vgl. Heise/Lierse 2011), gewinnt das Konzept eines »europäischen sozialen Stabilitätspaktes« und Korridormodells (Busch 2011) zur Vermeidung eines Absenkungswettlaufs zusätzliche Aktualität. Ein solcher sozialer Stabilitätspakt könnte grundsätzlich analog zum Fiskalpakt (und ggf. ebenfalls unter Inkaufnahme von *Opting-outs* einzelner Mitgliedstaaten) vereinbart werden.

Selbst unter der optimistischen Annahme, dass die neu geschaffenen Instrumente der EWWU-Governance greifen bzw. die hier skizzierten zusätzlichen Instrumente eingeführt würden, bleiben Probleme, die in Richtung eines substantiellen vertraglichen Reformbedarfs verweisen. Denn neben Fragen der Effektivität der eingesetzten Instrumente und Verfahren (die sich noch erweisen muss) sind durch das bisherige (primär) intergouvernementale Krisenregime grundlegende Fragen der demokratischen Legitimität der wirtschaftspolitischen Governance aufgetreten: auf nationaler Ebene die Einschränkung der Haushaltshoheit der Parlamente und auf europäischer Ebene die Umgehung der Gemeinschaftsmethode und damit der Mitentscheidung durch das EP in zentralen Regelungsfeldern. Diese Lage verweist auf die Notwendigkeit eines konstitutionellen Klärungsprozesses, der wiederum nur über die zeitnahe Eröffnung eines neuen Vertragsreformprozesses möglich ist. Im Schlussteil wird darauf zurückzukommen sein.

Sozialpolitisches Regieren (in) der EU: Sozialer Dialog und Offene Methode der Koordinierung

Im Bereich der EU-Arbeits- und Sozialpolitik verdienen neben der Gesetzgebung (auf die an dieser Stelle nicht eingegangen wird) vor allem zwei Governance-Instrumente einer knappen kritischen Beleuchtung: Der Soziale Dialog und die Offene Methode der Koordinierung (OMK).

Ein gewichtiges institutionelles Element der sozialpolitischen EU-Governance ist seit dem Maastrichter Vertrag der (multi-)sektorale Soziale Dialog zwischen den europäischen Sozialpartnern, deren Verhandlungen und Vereinbarungen den sozialpolitischen Besitzstand der EU ange-

reichert haben. Zu den Ergebnissen des multisektoralen Sozialen Dialogs, die anschließend durch Ministerratsbeschluss in EU-Recht umgesetzt wurden (das Verfahren der sog. verhandelten Gesetzgebung), zählen die Vereinbarungen zum Elternurlaub (1996), zur Teilzeitarbeit (1997) und zu befristeten Arbeitsverträgen (1999). Die seit dem Maastrichter Vertrag gleichfalls mögliche tarifautonome Option einer supranationalen »Selbstregulierung« arbeits- und tarifpolitischer Gegenstände durch die Sozialpartner kam nahezu ein Jahrzehnt nicht zum Tragen. Erst 2002 konnte ein erstes Rahmenabkommen zur Telearbeit abgeschlossen werden, dem Rahmenvereinbarungen zum »Lebenslangen Lernen« (2002) und zum »Stress am Arbeitsplatz« (2004) folgten. Schließlich konnten 2005 ein »framework of actions on gender equality« und 2007 eine Vereinbarung über »Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz« vereinbart werden. Diese autonomen Rahmenabkommen, die bislang primär »weichen« Materien gelten, müssen (ohne EU-rechtlichen Flankenschutz) durch die nationalen Gewerkschaften und Arbeitgeber vermittelt der nationalstaatlichen Praxen der Arbeitsbeziehungen implementiert werden.

Auch auf sektoraler Ebene hat sich diese »zweite Säule« der EU-Sozialpolitik etabliert. Die Ausschüsse des Sektoralen Sozialdialogs (ASSD), deren Zahl sich gegenwärtig auf 39 beläuft, schaffen den institutionellen Rahmen für eine Selbstregulierung der sektoralen europäischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände. Eine Analyse der bisherigen Politikergebnisse (Platzer/Müller 2009: 783 ff.) zeigt, dass einem enormen quantitativen Wachstum gemeinsamer Stellungnahmen sowie einzelnen sektoralen Rahmenabkommen in der Qualität von *codes of conduct* eine bislang eng begrenzte Anzahl substantieller Vereinbarungen gegenübersteht. Vereinbarungen mit arbeits- und tarifpolitischem Gewicht (und rechtlicher Wirksamkeit) wurden von den Sozialpartnern im Verkehrssektor und Gesundheitswesen (2010) geschlossen. Die jüngeren Entwicklungen im Bereich des Sozialen Dialogs sind – auf multi-sektoraler wie sektoraler Ebene – überwiegend durch »weiche« Steuerungsformen geprägt, wonach anstelle verbindlicher Kollektivvereinbarungen (im Rahmen des Verfahrens der verhandelten Gesetzgebung) vermehrt mit unverbindlichen Zielvorgaben und Monitoring-Verfahren operiert wird, die keine Sanktionierungen im Falle mangelnder Fortschritte vorsehen. Leiber und Schäfer charakterisieren diese jüngere Entwicklungstendenz des Sozialen Dialogs als »doppelten Voluntarismus«, wonach »zur Verlagerung von Rege-

lungskompetenz auf freiwillige Vereinbarungen durch die Sozialpartner (prozedurale Ebene), der empfehlende, unverbindliche Modus bei der Umsetzung dieser Vereinbarungen (inhaltliche Ebene) tritt« (Leiber/ Schäfer 2008: 117). Die Einbindung der europäischen Gewerkschaften und Arbeitgeber sowohl in die Formulierung als auch die Umsetzung der EU-Arbeits- und Sozialpolitik markiert integrationsgeschichtlich einen institutionellen Fortschritt und wird durchaus zu Recht als Element »guten Regierens« in der EU (Weißbuch der Kommission 2001 »Europäisches Regieren«) sowie als Baustein des Europäischen Sozialmodells angesehen. Gleichwohl deuten die jüngeren Entwicklungen einer Selbstregulierung der Europäischen Sozialpartner darauf hin, dass auf diesem Wege die »positive« Integration, also die Verbreiterung und Stärkung eines europaweit gültigen Sockels sozial- und arbeitspolitischer Standards nur in äußerst begrenztem Umfang befördert werden kann.

Für den Wandel in den Modi des (sozial)politischen Regierens, der seit den späten 1990er Jahren in der Bedeutungszunahme »weicher« Steuerungsformen zum Ausdruck kommt, steht insbesondere die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Die OMK wurde im Zuge der Lissabon-Strategie extensiv genutzt und wird als zentrale Steuerungsform auch in der 2010 verabschiedeten »Europa-2020-Strategie« fortgeschrieben, der insofern eine erhebliche Bedeutung zukommt, als es darum gehen wird, das kurzfristig notwendige sozial-ökonomische Krisenmanagement in der Eurozone mit den längerfristigen thematischen Entwicklungslinien dieses auf zehn Jahre angelegten Prozesses zu verzahnen. Prozedural und politisch wird mit der »Europa-2020-Agenda« jedenfalls der bisherige »weiche« Governance-Prozess im Wesentlichen fortgeschrieben. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass Verhaltensabweichungen unsanktioniert bleiben und die Normakzeptanz ausschließlich aus der Handlungsmotivation der beteiligten Akteure erwachsen kann. Die im Zuge der Verhandlungen der Post-Lissabon-Strategie diskutierten Optionen, die bisherige Verfahrenspraxis in Richtung eines »harten« Governance-Prozesses weiterzuentwickeln, also die Zielprojektionen detaillierter und politisch verbindlicher auszugestalten und die Normakzeptanz durch (die Androhung von) Sanktionen zu erzwingen, waren nicht mehrheitsfähig.

Der hohe Stellenwert der OMK im Arsenal der EU-Steuerungsformen erklärt sich nicht zuletzt daraus, dass die OMK auch die Einbeziehung von Politikfeldern und Ma-

terien ermöglicht, in denen die EU keine originären Kompetenzen besitzt, die aber gleichwohl in einem Interdependenzzusammenhang mit gemeinschaftlichen Zielen und Projekten der EU stehen. Mit der Steuerungsform der OMK verbinden sich politiktheoretische wie empirische Problemstellungen und wissenschaftliche Kontroversen (zusammenfassend Devetzi/Platzer 2009). Befürworter betonen, dass »diskursive Regulierungsmechanismen« und nicht-hierarchische Steuerungsformen eine wachsende Bedeutung für »gutes« und »modernes« Regieren haben. Zumal mit Blick auf die besonderen Systemeigenschaften der EU, in der die deliberative Politik eine beträchtliche Rolle spielt (Eberlein/Kerwer 2002), erscheint die OMK als ein geradezu ideales, EU-konformes Steuerungsinstrument, das eine *experimental governance* ermöglicht und konsensuale (sozial)politische Problemlösungsstrategien generiert. Kritiker betonen mit Blick auf die institutionelle Architektur der EU, dass die OMK »erneut die Komplexität und Verfahrensvielfalt im EU-Regelwerk [erhöht] und die Grenzen politischer Verantwortlichkeit zwischen verschiedenen Ebenen des Regierens [verwischt]. Da die Festlegung, Umsetzung und Überprüfung europäischer Zielsetzungen potentiell Handlungsspielräume auf nationaler und regionaler Ebene zu Gunsten der Regierungen verschiebt, gleichzeitig aber nicht durch eine parallele Ausweitung der institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten europäischer Institutionen flankiert ist, ist die Legitimitätsfrage keineswegs gelöst.« (Linsenmann/Meyer 2002: 285)

Eine bis dato strittige Grundsatzfrage lautet, ob diese Prozesse des *governance learning* und *benchmarking* eine produktive »europäische Synthese« nationaler positiver Reformenerfahrungen befördern können oder ob umgekehrt die OMK-Verfahren nicht doch auf eine Strategie der wettbewerbsgetriebenen »Harmonisierung über Umwege« abzielen, wodurch perspektivisch eher mit einem EU-weiten sozialpolitischen *downsizing* als mit einer Stabilisierung wohlfahrtsstaatlicher Standards und Leistungsniveaus zu rechnen wäre (zu diesem Zusammenhang: Gerlinger/Urban 2004). Schließlich wird argumentiert, dass die OMK generell Gefahr läuft, »sich in einer abstrakten »Parallelwelt« bürokratischer und selbstreferenzieller Prozesse zu verlieren – ohne konkrete Resultate in der Politikgestaltung der Mitgliedstaaten« (Botzenhardt 2009: 263).

Empirische Untersuchungen der Steuerungseffekte der OMK in den einzelnen Politikfeldern ergeben ein unein-

heitliches Bild: Auf der einen Seite stehen Befunde, wonach die OMK im Bereich der Beschäftigungspolitik, gemessen an den Zielen der Lissabon-Strategie (Erhöhung der Beschäftigungsquote, Reduzierung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit etc.), gewisse Erfolge – wenn auch nicht in allen EU-Ländern – verbuchen kann (Stefan 2009). Auf der anderen Seite stehen Befunde zur OMK etwa im Bereich der Gesundheitspolitik, die (bislang) keine signifikanten Steuerungswirkungen entfaltet hat (Busch/Hacker 2009, Hacker 2010).

Die jüngste Vergangenheit war geprägt durch die verstärkte Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts auf Sektoren, für die dieses Recht ursprünglich nicht gedacht war, darunter die staatsnahen Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge, Telekommunikation, Energie und Transport. Diese Liberalisierungstendenz wurde schließlich auch durch »europäisches Richterrecht« dahin gehend unterstrichen und verstärkt, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) in mehreren jüngeren Urteilen in den Jahren 2005 bis 2008 (darunter die Fälle Viking, Laval, Rüffert) den Binnenmarktfreiheiten Vorrang vor nationalen arbeits- und sozialpolitischen Schutzrechten eingeräumt hat. Diese zunehmende Schärfung europarechtlicher Instrumente für eine stete Vertiefung der marktschaffenden Integration bei einer gleichzeitigen Blockadeanfälligkeit der supranationalen Sozialpolitik führen zu einer problematischen Konstellation: »Angesichts der Gleichzeitigkeit von heterogener werdenden politökonomischen Interessenlagen und der judikativen Fortentwicklung europäischen Rechts verfestigt sich die Asymmetrie zwischen der Beseitigung von (vermeintlichen) Binnenmarkthindernissen auf nationalstaatlicher Ebene einerseits und marktkorrigierender Integration auf europäischer Ebene andererseits. Die institutionalisierte Koordinierung der nationalen Arbeits- und Sozialverfassungen gewinnt zwar mit der OMK an Bedeutung, ist aber weit davon entfernt, im Europa der 27 auf einheitliche Standards hinwirken zu können oder auch nur zu wollen.« (Schäfer/Höppner ebd.: 17)

Mit Blick auf die Erörterung von Reformoptionen ist folgender Befund empirisch bedeutsam: Die »voluntaristische« Steuerungslogik der OMK und auch die jüngere, gleichfalls »weiche« Vereinbarungspolitik der europäischen Sozialpartner im Rahmen des Sozialen Dialogs sind – ungeachtet der Einbeziehung immer weiterer wohlfahrtsstaatlicher Bereiche in diese Koordinierungspraxis und den dadurch formal erhöhten Stellenwert des

»Sozialen« – nicht in der Lage, den vorherrschenden Entwicklungstrend einzufangen und auszutarieren, wonach an die Stelle eines (auf EU-Ebene) sozialpolitisch regulierten Wettbewerbs zunehmend ein Wettbewerb der sozialpolitischen (mitgliedstaatlichen) Regeln getreten ist. Mögliche Schlussfolgerungen richten sich vor diesem Erfahrungshintergrund erneut auf die Frage einer erweiterten Kompetenzzusstattung der EU in den Bereichen der Arbeits- und Sozialpolitik. Dies könnte zunächst durch die nach dem Lissabon-Vertrag mögliche »kleine Vertragsänderung« geschehen. Danach würden sozialpolitische Regelungsfelder des Vertrages, die bislang der Einstimmigkeit unterliegen, für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen geöffnet. Die oben analysierten Entwicklungen verweisen aber auch hier auf die Notwendigkeit einer erneuerten und erweiterten Vertragsgrundlage. Durch eine Kompetenzerweiterung und einer dadurch möglichen Stärkung des Politikmodus der Regulation gegenüber der Koordination würde auch der Soziale Dialog (indirekt) gestärkt, denn die Erfahrungen zeigen, dass die Arbeitgeberseite vor allem dann zu Verhandlungen bereit ist, wenn *in the shadow of the law* verhandelt wird (wenn also eine EU-Gesetzgebung nach der Gemeinschaftsmethode »droht«).

6. Reformoptionen

Die eingangs beschriebenen Herausforderungen, die skizzierten integrationspolitischen Dilemmata und die Kurzanalysen zur »differenzierten Integration«, zur Demokratiefrage und zum sozial-ökonomischen Regieren schaffen einen Bezugsrahmen für die abschließende Erörterung von Reformschritten und Optionen einer sozialen und politischen Integrationsvertiefung. Dabei werden Reformoptionen diskutiert, die innerhalb des bestehenden Vertragsrahmens möglich sind und Entwicklungspfade skizziert, die auf eine veränderte institutionelle Architektur zielen und einer erneuten Vertragsreform bedürfen.

Diese Reformüberlegungen sind im hier vorgegebenen Rahmen notwendigerweise thesenförmig zugespielt. Sie verstehen sich als Beitrag zu einer politischen Debatte und sind deshalb auch bewusst mit normativen Akzenten versehen und fallweise auch mit einem »Schuss Utopie« angereichert.

- Grundsätzlich ist jegliche Reform in Richtung einer sozialen und demokratischen Integrationsvertiefung mit

Barrieren konfrontiert, die nur schwer zu überwinden sind: Im Zuge der bisherigen Integration ist zu den nationalen Staatsbürgerschaften die Unionsbürgerschaft hinzugetreten, die aber – wie eingangs beschrieben – nicht zu einer quasi »automatisch« wachsenden und belastbaren »Wir-Identität« im Sinne einer europäischen kollektiven Identität geführt hat. Ein den gesamten bisherigen Integrationsprozess prägendes, permanentes Ausstarieren zwischen einem je nationalen »Uns« und einem gemeinschaftlichen »Wir« ist im Zuge der krisenhaften Entwicklungen in der Eurozone zugleich anspruchsvoller und schwieriger geworden. Anspruchsvoller, weil (etwa allein schon durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus) eine neue Qualität zwischenstaatlicher Haftung und wechselseitiger Verwundbarkeit gegeben ist, die neue transnationale Solidaritätsanforderungen stellt; schwieriger, weil die Krise nationale Souveränitätsreflexe und EU-skeptische Haltungen verstärkt hat.

- Aufschlussreiche Hinweise über Grenzen und Möglichkeiten eines sachpolitischen Souveränitätstransfers auf die Ebene der Union liefert exemplarisch der sensible Bereich der Sozialpolitik. Die im Bereich der Sozialpolitik zähen Verhandlungen vom Vertrag von Nizza über den Konvent und die Regierungskonferenzen zum Verfassungsvertrag bis zum Vertrag von Lissabon (siehe dazu Platzer 2009) haben im Ergebnis lediglich zu einem »konstitutionellen Minimalismus« geführt, da sich zu den »traditionellen Skeptikern« Großbritannien und Irland auch zwei neue Mitgliedstaaten, Tschechien und Estland, gesellt hatten, die allen Versuchen, die soziale Dimension vertrapspolitisch moderat auszubauen, enge Grenzen setzten. Demzufolge konnten Fortschritte nahezu nur im politisch-normativen Bereich erzielt werden. Dazu zählen insbesondere die präzisierten sozialpolitischen Zielbestimmungen der Union, die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta (auch wenn sie nur im Protokollanhang erscheint und Großbritannien, Tschechien und Polen von ihren Verpflichtungen ausnimmt) und die Einführung einer horizontalen Sozialklausel, durch die sich die EU verpflichtet, bei der Festlegung und Durchführung von Unionsmaßnahmen der Förderung von Beschäftigung und der Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie einem hohen Bildungsniveau und dem Gesundheitsschutz Rechnung zu tragen. Andererseits jedoch schreibt der Reformvertrag im Bereich der Kompetenzen und Verfahren, also in den institutionellen Kernfragen, den Status quo ante weitgehend fort. Gerade die



vertragliche Ermächtigungsgrundlage und die Frage von Einstimmigkeit oder Mehrheitsentscheidungen sind aber von entscheidender Bedeutung, wenn es um das materielle Sekundärrecht und die regulatorischen Qualitäten der EU-Politik geht. Gegen eine kurzfristige nachhaltige Ausgestaltung der Sozialen Dimension mittels europäischer Rechtsetzung sprechen neben den vertraglichen Rahmenbedingungen nicht zuletzt die derzeit gegebenen politischen Machtverhältnisse in der EU. Diese Bedingungen ebenso wie die grundlegenden Erfahrungen der vorangegangenen Vertragsverhandlungen legen nahe, dass eine sozialpolitische Integrationsvertiefung letztlich nur »um den Preis« abgestufter Integration erzielbar sein dürfte. Dies gilt für kurz- und mittelfristige Regulierungsvorhaben und insbesondere im Falle einer Vertragsreform. Kurz- und mittelfristig würde ein Problemlösungspfad (auch) darin bestehen, dass Staaten(gruppen) mit ähnlichen Wirtschafts- und Wohlfahrtsmodellen, Problemlagen und Gestaltungsbedürfnissen – bei Blockaden einer gemeinschaftlichen Regulierung und Steuerung – auch außerhalb des Gemeinschaftsrahmens zwischenstaatlich kooperieren.

- Der Bestand des europäischen Integrationsprojekts wird noch immer durch die Krise (in) der Eurozone bedroht. Das »Europäische Haus« ist durch die mittlerweile errichteten »Brandmauern« nach aller Voraussicht nur notdürftig geschützt. Die Krise hat gravierende Konstruktionsmängel im institutionellen Design der EWWU offen gelegt. Eine Diskussion der Richtung und Reichweite erforderlicher Reformen erfordert eine Bewertung der bis dato vorgenommenen Weichenstellungen. Dies ist schwierig und bei einzelnen Maßnahmen aufgrund der kurzen Erfahrungszeiträume (noch) nicht oder nur bedingt möglich. Soweit Einschätzungen aus heutiger Sicht möglich sind, ergibt sich folgendes Bild: Auch wenn Krisen notwendigerweise die »Stunde der Exekutive« sein mögen, hat das reale Euro-Krisenmanagement innerhalb der Machtarchitektur der EU technokratische, hegemoniale und intergouvernementale Politikmuster zu Lasten demokratisch-parlamentarischer Prinzipien und zu Lasten der Gemeinschaftsmethode verstärkt. Der Fiskalpakt und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sind als zwischenstaatliche Verträge Ausdruck dieser Problemlösungsstrategie. Nach der Gemeinschaftsmethode konnte – und dies ist rein institutionell betrachtet, nicht gering zu veranschlagen – der *Sixpack* verabschiedet werden. Auf dem Weg der Gemeinschaftsmethode an-

gelegte Vorhaben, zu denen die EU-Kommission bereits Gesetzgebungsvorschläge unterbreitet hat – darunter insbesondere ein seit 2011 vorliegender Entwurf für eine Finanztransaktionssteuer und Anfang 2012 unterbreitete Optionen für Euro-Bonds sowie jüngste Vorschläge zur Regulierung der Ratingagenturen – sind bislang politisch blockiert.

- Grundsätzlich legen diese Erfahrungen und die Fülle ungelöster Probleme nahe, den Reformdiskurs im Sinne einer »Doppelstrategie« zu führen, also die innerhalb des bestehenden Vertragsrahmens möglichen Problemlösungsansätze auszuloten, dabei aber gleichzeitig längerfristige Zielmodelle mit zu reflektieren, die einer neuen Vertragsgrundlage bedürfen. Politisch würde dies bedeuten, zeitnah einen Konvent einzuberufen, der losgelöst vom tagesaktuellen Krisenmanagement, aber doch unter Verarbeitung der während der Beratungszeit gemachten Problemlösungserfahrungen, eine neue Kompetenz- und Entscheidungsarchitektur der EU vorbereitet. Dass derartige Überlegungen nicht nur akademischer Natur sind, sondern inzwischen auch im politischen Raum über eine vertragliche »Neubegründung« des Integrationsprojekts nachgedacht wird, zeigen u. a. die Ausführungen der Vizepräsidentin der EU-Kommission, Viviane Reding, über eine Europäische Politische Union (Reding 2012). Sie schlägt einen Fünf-Punkte-Plan für eine institutionelle Neuerung der EU bis 2020 vor: Das Jahr 2013, zugleich das »Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger« sollte für breite EU-Zukunftsdebatten in den Mitgliedstaaten genutzt werden. Die Wahlen zum EP 2014 bieten den Rahmen zur Vertiefung und Politisierung dieser Zukunftsfragen. Noch vor den EP-Wahlen sollten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine (nach dem derzeitigen Vertrag mögliche) institutionelle Neuerung einigen, wonach der künftige, vom EP gewählte EU-Kommissionspräsident zugleich Präsident des Europäischen Rates ist. Dieser sollte dann einen Konvent zur Ausarbeitung eines Vertrags zur Europäischen Politischen Union (EPU) einberufen. Bemerkenswert ist die Prozedur, die Reding für das Wirksamwerden eines neuen Vertragswerkes vorschlägt: »Zwischen 2016 und 2019 sollte der EPU-Vertrag in allen EU-Staaten per Referendum ratifiziert werden. Er würde in Kraft treten, sobald er von mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Die Bürger sollten zwischen zwei Alternativen wählen können: entweder den neuen Vertrag zu akzeptieren; oder aber ihn abzulehnen, was für den betreffenden Mitgliedstaat zur Folge

hätte, dass er sich künftig lediglich am EU-Binnenmarkt beteiligt« (2012).

- Lotet man unter diesem doppelten Blickwinkel die Problemlösungspotentiale und Reformbedarfe aus, so wären im gegebenen Vertragsrahmen u. a. die folgenden politischen Maßnahmen (prinzipiell) umsetzbar: Eine weitergehende supranationale europäische Regulierung der Finanzmärkte. Ein dabei vorrangiges, auch politisch »symbolträchtiges« Projekt ist die Finanztransaktionssteuer. Sie sollte auch unter Inkaufnahme von *Opting-outs* einzelner Länder verabschiedet werden. Dieser Weg differenzierter Integration kann bei Veto-Konstellationen, die eine EU-rechtliche Lösung vermittels der Gemeinschaftsmethode blockieren, als *second best*-Lösung auch durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung beschritten werden. Dieses Muster der Problembearbeitung ist grundsätzlich auf weitere arbeits-, sozial- und wirtschaftspolitische Regulierungsmaßnahmen übertragbar, die im Geleitzug aller 27 Mitgliedstaaten nicht realisierbar sind. Dazu zählen etwa Schritte zur Unternehmensteuerharmonisierung, die Vereinbarung eines »sozialen Stabilitätspaktes« (Busch 2011) oder ein »Wachstums-pakt«, dessen Realisierungschancen nach der französischen Präsidentschaftswahl gestiegen sind. Eine aus der eingangs unternommenen Analyse abzuleitende Handlungsmaxime würde also lauten: Besser eine Regelung um den Preis »differenzierter Integration« als keine Regelung und besser eine zwischenstaatliche Vereinbarung als eine dauerhaft blockierte Lösung im EU-rechtlichen Rahmen.

- Eine noch so weitgehende Ausschöpfung der nach dem Lissabon-Vertrag möglichen, kurz- und mittelfristigen Regulierungspotentiale, einschließlich der ebenfalls möglichen Varianten »kleiner Vertragsänderungen« werden nach aller Voraussicht nicht hinreichend sein, die EU auf eine Grundlage zu stellen, die ein zukunftsfähiges effizientes und demokratisches Regieren ermöglicht. Diese Einschätzung verweist auf die Notwendigkeit einer erneuerten Vertragsbasis, die die evidenten Konstruktionschwächen der EWWU beseitigt und die die politisch-demokratisch problematischen Weichstellungen des jüngeren Krisenmanagements vertraglich »einfängt«. Dabei ist in Kauf zu nehmen, dass es in der gegenwärtigen »integrationspolitischen Großwetterlage« (Reformmüdigkeit, Zunahme antieuropäischer Kräfte, instabile Regierungen etc.) zweifellos politisch riskant ist, eine erneute Vertragsreform anzustreben.

- Der Vertragsreformprozess sollte aus politisch-psychologischen wie aus staats- und völkerrechtlichen Gründen nicht unter der Überschrift »Verfassungsgebung« sondern »Vertragsreform« laufen. Integrationsgeschichtliche Erfahrungen und politischer Realismus legen nahe, dass sich jegliche Vertiefungsoption unterhalb eines »Europäischen Bundesstaates« bewegen muss. Es geht mithin um einen »Lissabon-Plus-Vertrag«, der vorrangig darauf gerichtet ist, das sozial-ökonomische Regieren (in) der EU auf eine vertiefte und erweiterte Grundlage zu stellen. Als übergreifende Handlungsmaxime reformpolitischer Überlegungen sollte gelten: »Die europäische Union wird sich langfristig nur stabilisieren können, wenn sie die unter dem Zwang ökonomischer Imperative fälligen Schritte zu einer Koordinierung der relevanten Politiken nicht im bisher üblichen gubernativ-bürokratischen Stil, sondern auf dem Weg einer hinreichenden demokratischen Verrechtlichung vollzieht« (Habermas 2011: 55).

- Ausgangspunkt und Zentrum einer Reformdebatte sollten der gegenwärtige Vertragsrahmen der EWWU und das im Zuge der Krise entwickelte Instrumentarium sein, das dieser Beitrag an verschiedenen Stellen skizziert hat. Für andere Entwicklungsfelder gemeinsamer Politik, etwa die Innen- und Rechtspolitik, stellt sich ein institutioneller Reformbedarf nicht in vergleichbarer Dringlichkeit (hier könnten die erweiterten Regelwerke des EU-Reformvertrages zunächst erprobt und ausgeschöpft werden). Inwieweit ein solches Reformprojekt einer Europäischen Politischen Union (EPU) auch einen neuen, supranational erweiterten Zuschnitt der GASP und ESVP nahe legt oder erfordert, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden. Kernziel der Reform sollte eine institutionelle Architektur sein, in deren Zentrum eine supranationale Wirtschaftsregierung unter Kontrolle eines gestärkten Europäischen Parlaments steht. Eine solche Entwicklungsperspektive schließt ein, die Kompetenzorganisation der Union in den Bereichen der Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu rejustieren und sie differenziert in Richtung einer Stärkung der europäischen Entscheidungsebene auszubauen. Grundsätzlich bliebe auch ein »Lissabon-Plus-Vertrag« mit politisch-rechtlichen Problemen behaftet, da dieses Zielmodell – im Gegensatz zu einer »Bundesstaatslösung« – den hybriden Charakter der heutigen EU, also die Mischung aus einem Staatenbund und einem Verfassungsverbund (bewusst) nicht auflöst.



■ Eine solche Vertiefungsvariante würde strategisch auf folgenden Erwägungen aufbauen und sich aus den nachfolgend skizzierten Elementen zusammensetzen: Da die Ökonomie – von der Zollunion über den Binnenmarkt bis zur EWWU – die zentrale Entwicklungs- und Vertiefungsachse der europäischen Integration war und die Krise (in) der Eurozone die Schwachstellen im institutionellen Design der EWWU offen gelegt hat, sollte eine Kerneuropa-Konzeption vorrangig an dieser Stelle, also an einer politischen Einbettung der EWWU ansetzen. Damit sind zum einen die sachpolitischen Themenfelder – Fiskalpolitik, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik – genannt, in denen es zuvorderst um eine Neuorganisation der Kompetenzen und Entscheidungsverfahren gehen müsste. Damit ist zum anderen ein erster Teilnehmerkreis vorgezeichnet. Dass sich mit einer weitergehenden Vergemeinschaftung in Richtung eines sozial-ökonomisch vertieften (Kern-)Europa zugleich die Beitrittsbarrieren für Länder, die grundsätzlich auf die Eurozone zustreben, erhöhen ist – etwa im Falle Polens – zweifellos problematisch. Zugleich würde damit aber darauf hingewirkt, dass – als Voraussetzung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik – die ökonomischen Disparitäten nicht zu groß und die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit vergleichbar wären.

■ Eine durch eine supranationale Wirtschaftsregierung gesteuerte EWWU bedarf einer veränderten Kompetenzordnung. Eine erste zentrale Säule wäre eine Fiskalunion mit erweiterten (Gesetzgebungs-)Kompetenzen in der Steuerpolitik bzw. eine mit eigener Steuerhoheit ausgestattete Union. Mit oder ohne eigene Steuerhoheit müsste eine fiskalpolitisch vertiefte EU sinnvollerweise über einen erhöhten Gemeinschaftshaushalt verfügen, um die auf Jahre anhaltenden Reformpfade einzelner schwächerer Mitgliedstaaten (u. a. durch den Ausbau der Strukturfonds) flankieren zu können und zugleich einen supranationalen Beitrag zu einer makro-ökonomischen Konjunktursteuerung leisten zu können. Ergänzend käme das – auch schon kurzfristig mobilisierbare und prinzipiell ausbaubare – Kreditpotential und Instrumentarium der Europäischen Investitionsbank (EIB) ins Spiel. Die politische Ratio einer Fiskalunion müsste folgenden Zielen gerecht werden: »Die Fiskalunion, die zurzeit mit bemerkenswerter politischer Kraft vorangetrieben wird, darf nicht nur Sanktionsunion für Sünder gegen die Stabilitätskriterien des Euro sein. Einnahmen und Ausgaben der einzelnen EU-Mitgliedstaaten stehen schon heute unter verstärkter regulatorischer Aufsicht der Europäischen Kommission. Eine echte Fiskalunion muss zu einer

Wachstums- und Gestaltungsunion werden, denn das sparsame Haushalten allein ist nicht Zweck der europäischen Integration. Zweck der europäischen Integration ist die Gestaltung des europäischen Gemeinwohls« (Kühnhardt 2012). Dass das Zielmodell einer supranationalen Fiskalunion sich nicht im Bereich reiner Utopie bewegt, zeigen Überlegungen der Deutschen Bundesbank: »So hält die Bundesbank eine Vergemeinschaftung der Schulden für durchaus vorstellbar, wenn vorher die Haushaltspolitik vergemeinschaftet wird (...). Sie ist offen für einen gesamteuropäischen Bankenrettungsfond, sofern es auch eine gesamteuropäische Bankenaufsicht gibt.« (*Die Zeit* vom 3. Mai 2012: 21)

■ Zu den institutionellen Eckpfeilern einer EU-Reform mit dem Ziel, das Integrationsprojekt in Richtung einer »Europäischen Stabilitäts- und Solidarunion« weiterzuentwickeln, zählen: die Fortschreibung der dualen demokratischen Legitimation über die Rückbindung der auf europäischer Ebene verhandelnden und entscheidenden Regierungen an die nationalen Parlamente und durch das Europäische Parlament, das den transnationalen Legitimationsstrang repräsentiert. Mit der Schaffung einer supranationalen Wirtschaftsregierung, die Effizienzgründen Rechnung trägt, sind substantielle Demokratisierungsanforderungen verbunden. Diese müssen sich in Anbetracht der dualen Legitimationsstruktur der EU auf die nationale (etwa durch Stärkung der Minderheiten- und Oppositionsrechte in den nationalen Parlamenten), vor allem aber auf die europäische Ebene beziehen, da nur ein gestärktes Europäisches Parlament »Gegenspieler« einer (wie auch immer im Einzelnen institutionell ausgestalteten) supranationalen Wirtschaftsregierung sein kann. Am Beispiel des ESM und der EFSF lassen sich diese Anforderungen an eine parlamentarische Mitbeteiligung, aber auch die Probleme und die (künftig erforderlichen) Gewichtungen einer (dualen) Legitimation exemplarisch zeigen: ESM und EFSM sollen zur Krisenintervention Staatsanleihen auf dem Primär- und Sekundärmarkt erwerben können – insbesondere auch um die Europäische Zentralbank zu entlasten. Dies setzt schnelle Entscheidungen voraus, die künftig ein mächtiger ESM-Gouverneursrat trifft, in dem Regierungsvertreter der Euro-Staaten sitzen. Über weit reichende parlamentarische Beteiligungs- und (Letzt-)Entscheidungsrechte verfügt derzeit neben dem deutschen Bundestag das finnische Parlament. Eine vergleichbare Rückbindung des Gouverneursrates an ein (quasi-imperatives) Mandat aller nationalen Parlamente der Euro-Länder entspräche de-



mokratischen Legitimationsanforderungen, würde aber die Fähigkeit des ESM zur raschen Krisenintervention auf hoch spekulativen und dynamischen Märkten unweigerlich schwächen. Dies verweist perspektivisch auf eine supranationale Konstruktion eines Rettungsschirms, der aus europäischen Mitteln finanziert und auch auf dieser Ebene demokratisch legitimiert wird; in einer (im Idealfall) nicht allzu fernen Zukunft also durch das Europäische Parlament (bzw. dessen Haushaltsausschuss) oder durch eine Volksvertretung der Euro-Staaten (die ein nachstehend skizziertes alternatives Vertiefungsmodell vorsieht).

- Zu den unverzichtbaren demokratischen Reformelementen einer supranational vertieften EU zählen (siehe dazu im Einzelnen Franzius/Preuß 2012): Ein Initiativrecht des EP und die Wahl der Kommissionsspitze (d. h. Rückbindung an die Mehrheitsverhältnisse im EP). Jede Kompetenzerweiterung wäre in den Entscheidungsverfahren so auszugestalten, dass das EP Initiativrechte und volle Mitentscheidungsrechte (also nicht nur Anhörungs- oder Zustimmungsrechte) besitzt. Ferner sollte das EP künftig nach einem vereinheitlichten Wahlrecht mit transnationalen Wahllisten gewählt werden. Dies wiederum verlangt auch eine weitere Stärkung des Rechtsstatus und der finanziellen Ausstattung der Europäischen Parteien. Eine unter den Gesichtspunkten der Größe des EP, der Entscheidungseffizienz und der Demokratie auch künftig nur schwer zu beantwortende Frage (die sich nicht zuletzt mit Blick auf das BVerfG-Urteil zum Lissabon-Vertrag stellt), lautet, wie weit eine Kompetenzstärkung des EP unter Beibehaltung des Prinzips der »abgestuften Proportionalität« gehen kann, ohne dass dadurch das demokratische Prinzip des gleichen Stimmengewichts der Wähler über Gebühr strapaziert wird (siehe dazu Rödl 2012).

- Eine erste Frage, die im Vorfeld eines vertraglichen Reformprozesses zu entscheiden sein wird, ist, in welchem Länderzuschnitt ein solches Reform- und Vertiefungsprojekt verhandelt werden soll (EU-27; EU-27 plus Beitrittskandidaten, wie im Falle des vorangegangenen Konvents; Eurozonen-Mitglieder; ein Kreis vertiefungswilliger Staaten). Eine zweite schwierige Frage ist, unter welchen Bedingungen – nach den Erfahrungen des Verfassungsvertrages – ein neues Vertragswerk in Kraft tritt (Zustimmung aller Länder; Mindestzahl von Ländern; doppelte Mehrheit entsprechend der neuen Abstimmungsregeln im Ministerrat; Zweidrittelmehrheit etc.) und auf welcher demokratischen Legitimationsbasis (Referenden oder Parlamentsentscheide entsprechend der nationalen Ge-

pflogenheiten oder europaweites Referendum) dies geschieht. Im Falle Deutschlands kämen bei einem weit reichenden »Vertiefungsmodell« nach aller Voraussicht die Anforderungen des BVerfG-Urteils zum Lissabon-Vertrag (verfassungsgebende Entscheidung des Volkes über Art. 146 GG) zum Tragen.

- Die gesamten bis hierhin skizzierten Wege, Ziele und Inhalte einer Vertragsreform unter dem Fokus einer verstärkten politischen Einbettung der EWWU setzten einen Konventsprozess und anschließende Regierungsverhandlungen unter Beteiligung aller 27 Mitgliedstaaten (ggf. auch der Kandidatenländer) voraus. Folgt man den Überlegungen Redings, würde erst am Ende dieses Vertragsreformprozesses qua Referenden über die Beteiligung oder Nicht-Beteiligung am vertieften Integrationsprojekt entschieden. Dies hat zweierlei Implikationen bzw. Folgen: Einerseits würden negative Referenden in einzelnen Ländern am Ende des Prozesses ein *two speed*-Europa explizit begründen. Die Wahrscheinlichkeit, dass dies eintritt, ist dabei umso höher, je ambitionierter die Vertiefungsschritte sind. Um dies zu vermeiden, könnten andererseits die vertrapapolitischen Kompromissbildungsprozesse so gestaltet werden, dass das neue Vertragswerk – sollte es nicht nur Fortschritte auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erbringen – mit zahlreichen weiteren *Opting-outs* ausgestaltet sein würde. Auch dies hätte im weiteren Entwicklungsprozess der Union zur Folge, dass sich ein »Kerneuropa« herauschält, in dem eine Avantgarde dem restlichen Geleitzug vorausschreitet und sich möglicherweise auch dauerhaft von ihm absetzt. Die historisch-längerfristigen Zielorientierungen und aktuellen Positionen einzelner EU-Mitgliedstaaten, die die Analyse etwa an den Haltungen zur Parlamentarisierung der EU oder zur sozialpolitischen Kompetenzausstattung verdeutlicht hat, lassen jedenfalls im Kreis der EU-27 keine substantielle Vertiefung ohne Inkaufnahme dieser Folgen erwarten.

- Unter diesen Vorzeichen stellt sich die Frage, ob die Aushandlung eines neuen Vertragswerkes nicht von vornherein nur in einem Kreis vertiefungswilliger Staaten stattfinden sollte. Ein solches Modell eines eigenständigen »Vertiefungsvertrages« hat Jean-Claude Piris, langjähriger Generaldirektor des juristischen Dienstes des Europäischen Rats, entwickelt (Piris 2012). Dieser »Vertiefungsvertrag«, der, wie Piris zeigt, prinzipiell kompatibel zum bestehenden EU-Reformvertrag wie zum internationalen Vertragsrecht ausgestaltet werden kann, würde



neben Elementen der Organleihe (EuGH, Europäischer Rechnungshof) auch die Schaffung neuer Organe vorsehen; darunter ein neues parlamentarisches Gremium und eine der EU-Kommission ähnliche *administrative authority*. Die Möglichkeit, wonach alle Beratungen innerhalb des Gesamtplenums des EP stattfinden, aber nur die Parlamentarier aus den Ländern an denjenigen Entscheidungen beteiligt wären, die zur vertieften Vertragsgemeinschaft gehören, verwirft Piris ebenso wie die Idee einer (Direkt-)Wahl eines quasi zweiten EP (2012: 127ff.). Er schlägt ein aus nationalen Parlamentariern zusammengesetztes Gremium vor, das mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist, die dem gegenwärtigen Kodezisionsverfahren entsprechen. Hingegen würden Europäischer Rat und Ministerrat in einer dem neuen Länderzuschnitt entsprechenden Zusammensetzung tagen und entscheiden (wie dies etwa schon gegenwärtig unter Bezug auf die Eurozone teilweise praktiziert wird).

■ Welcher der hier beispielhaft diskutierten Verfahrenswege zu einer Vertiefung des Integrationsprojekts – der Stufenplan Redings oder das Modell Piris' – beschritten werden könnte oder sollte, wird sich erst im Vorfeld entsprechender Sondierung über das »ob« und »wie« einer Vertragsreform herauschälen. Grundsätzlich sind alle in diesem Beitrag diskutierten vertraglichen Reformoptionen mit Vor- und Nachteilen verbunden, die schwierige Güterabwägungen erfordern. Jedwede Lösung wird, da es keinen Königsweg zur Erhöhung der demokratischen Qualität und Steuerungseffizienz der heutigen EU-27 gibt, am Ende auch keiner idealen »Verfassungsblaupause« entsprechen. Die Krisenerfahrungen der jüngsten Vergangenheit und der gegenwärtige Problemhaushalt der Union legen aber in jedem Falle nahe, einen neuen Vertragsreformprozess anzusteuern und zeitnah zu eröffnen – und dies, wie zu zeigen versucht wurde, nicht trotz, sondern gerade auch wegen der bereits unternommenen Schritte zur Stabilisierung der Eurozone.



- Botzenhardt, Friederike** (2009): Offene Methode der Koordinierung für Gesundheit und Langzeitpflege – sind quantifizierte Ziele der richtige Weg? in: Devetzi, Stamatia, Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart: 251–266.
- Busch, Klaus** (2011): Das Korridormodell relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. Berlin.
- Busch, Klaus** (2012): Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. Berlin.
- Busch, Klaus/Hacker, Björn** (2009): Die Offene Methode der Koordinierung: Entwicklungen, Perspektiven und Grenzen, in: Devetzi, Stamatia, Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart: 27–49.
- Delors, Jacques** (2001): Für eine neue Dynamik im europäischen Integrationsprozess, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1/2001.
- Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang** (Hrsg.) (2009): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart.
- Eberlein, Burkard/ Kerwer, Dieter** (2002): Theorising the new Modes of European Union Governance, in: European Union online papers (EioP).
- Europäische Kommission** (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel.
- Evers, Tilman** (Hrsg.) (1994): Wie viel Demokratie verträgt Europa und wie viel Europa verträgt die Demokratie? Bonn.
- Fischer, Joschka** (2006): Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. »Humboldt-Rede«, 12. Mai 2000. In: Themenportal Europäische Geschichte (2006), <http://www.europa.clio-online.de/2006/Article=17>.
- Franzius, Claudion/Preuß, Ulrich K.** (2012): Die Zukunft der Europäischen Demokratie. Herausgegeben von der Heinrich Böll Stiftung. Berlin.
- Gerlinger, Thomas/Urban, Hans-Jürgen** (2004): Auf neuen Wegen zu neuen Zielen – die Offene Methode der Koordinierung und die Zukunft der Gesundheitspolitik in Europa, in: Kaelble, Helmut/Schmid, Gerhard (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell – auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, WZB Jahrbuch 2004. Berlin.
- Habermas, Jürgen** (2011): Zur Verfassung Europas. Ein Essay. Berlin.
- Hacker, Björn** (2010): Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung. Baden-Baden.
- Hacker, Björn** (2011): Konturen einer Politischen Union. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion durch mehr Integration neu justieren. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. Berlin.
- Heise, Arne/Lierse, Hanna** (2011): Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell. Auswirkungen der europäischen Sparprogramme auf die Sozialsysteme, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. Berlin.
- Höpner, Martin/Schäfer, Armin** (2010): Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird, in: *integration* 1, Jg. 33.
- Höpner, Martin** (2012): Nationale Spielräume sollten verteidigt werden, in: *Mitbestimmung* 3/2012: 46–49.
- Höreth, Marcus** (2002): Das Demokratiedefizit lässt sich nicht wegreformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* (4).
- Hoffmann, Andreas/Wessels, Wolfgang** (2011): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon – ein weiterer Schritt auf der Suche nach Problemlösungsfähigkeit und demokratischer Legitimation, in: Hentges, Gudrun/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Europa – quo vadis. Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik. Wiesbaden: 15–42.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate** (Hrsg.) (2003): Europäische Integration, 2. Auflage. Opladen.
- Kaina, Viktoria** (2009): Wir in Europa. Kollektive Identität und Demokratie in der Europäischen Union. Wiesbaden.
- Koll, Willi** (2012): Governance in der Krise – Neue Elemente der Koordinierung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, IMK Policy Brief, Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Kühnhardt, Ludger** (2012): Normalität statt Getöse, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 1. April 2012.
- Leiber, Simone/Schäfer, Armin** (2008): Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Wiesbaden: 116–138.
- Lieb, Julia/Maurer, Andreas** (Hrsg.) (2009): Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, SWP Berlin.
- Linsenmann, Ingo/Meyer, Christoph** (2002): Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung, in: *integration* 4, Jg. 25.
- Leuffen, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank** (2012): Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union. Basingstoke.
- Müller-Graf, Peter Christian** (2007): »Differenzierte Integration«. Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union? in: *integration*, Jg. 30, Nr. 2: 129–139.
- Piris, Jean-Claude** (2012): The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU? Cambridge.
- Platzer, Hans-Wolfgang** (2009): Konstitutioneller Minimalismus: die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon, in: *integration* 1, Jg. 32.



Literatur

Platzer, Hans-Wolfgang/Müller, Torsten (2009): Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände. Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik. Berlin.

Platzer, Hans-Wolfgang (2011): Das Europäische Sozialmodell auf dem Prüfstand. Zur wissenschaftlichen Modelldebatte und den Perspektiven der Europäischen Sozialpolitik unter den Vorzeichen der Weltwirtschafts- und Eurokrise und des EU-Reformvertrags, in: Hentges, Gudrun, ders. (Hrsg.): Europa – quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik. Wiesbaden.

Reding, Viviane (2012): Mit einer Vision aus der Krise finden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. März 2012: 10.

Rödl, Florian (2012): Zum Begriff demokratischer und sozialer Union, in: Bast, Jürgen und Rödl, Florian, (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit und soziale Demokratie in der Europäischen Union, EuR-Beiheft.

Schäfer, Armin (2006): Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Integration, in: *Leviathan* 34 (3): 350–376.

Schäuble, Wolfgang/Lamers, Karl (1994): Überlegungen zur europäischen Politik.

Stephan, Antje (2009): Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anspruch, Grenzen und Perspektiven, in: Devetzi, Stamatia, Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart: 123–160.

Stetter, Stephan/Masal, Carlo/Karbowski, Marina (Hrsg.) (2011): Was die EU im Innersten zusammenhält. Debatten zur Legitimität und Effektivität supranationalen Regierens. Baden-Baden.

Verhofstadt, Guy (2006): Les Etats-Unis d'Europe. Brüssel.

Zürn, Michael (2006): Zur Politisierung der Europäischen Union, *Politische Vierteljahresschrift*, 47. Jg, Heft 2: 242–251.



Über den Autor

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, Politikwissenschaftler, Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Hochschule Fulda, lehrt und forscht im Bereich der europäischen Integration und ist Inhaber eines Jean Monnet Chair of European Integration.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Grundsatzfragen Europäischer Integration«, Redaktion: Ilka Ritter, ilka.ritter@fes.de, Redaktionsassistentin: Nora Neye, nora.neye@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN: 978-3-86498-175-3