

"Die Krise ist ein Perpetuum Mobile"

VB verfassungsblog.de/die-krise-ist-ein-perpetuum-mobile/

Beate Kohler-Koch Fr 1 Mrz 2013

Fr 1 Mrz
2013

Was sehen Sie vor sich, wenn Sie an Europa 2023 denken?

Ich rechne damit, dass die Europäische Union fortbesteht, aber in der Form einer differenzierten Integration. Und zwar nicht im Sinne eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, wo sich nach einer Weile dann doch wieder alles in einer politischen Union einfindet, sondern funktional spezifisch. Das heißt, dass es für bestimmte Bereiche wie Währungsunion, Außenpolitik, Binnenmarkt etc. eine unterschiedliche verfestigte funktionale Zusammenarbeit zwischen bestimmten Staaten gibt.

Jeweils mit eigenem institutionellem Setup?

Mit einem nach diesen Funktionsbereichen deutlich differenzierten Setup. Das bedeutet, dass die Vorstellung einer staatsähnlichen politischen Union nicht das ist, womit wir in Europa zu rechnen haben.

Das ist das Narrativ, das uns durch die letzten 50 Jahre europäischer Integration getragen hat. Das ist tatsächlich vorbei?

Ja, wobei dieses Narrativ doch sehr stark ein typisch deutsches ist. Bei uns denken Rechts- und auch Politikwissenschaftler meist in Kategorien von Staat und konkret von Bundesstaat, so wie wir ihn aus der Bundesrepublik kennen. Hinzu kommt, dass dieses Narrativ zur Gründungsgeschichte der Bundesrepublik gehört. Wir sind darin gefangen, im Unterschied zu den viel pragmatischeren Briten beispielsweise. Dabei ist die funktionale Differenzierung ja längst da. Wir haben den Euroraum, den Schengenraum, selbst im Binnenmarkt gibt es etliche Opt-Out-Lösungen. Die ganze Integration sieht doch in vielen Bereichen eher wie ein Schweizer Käse aus. Diese Ausdifferenzierung nach Politikfeldern wird weiter voranschreiten. Und wenn dereinst Staaten wie Moldau oder Ukraine einmal in die EU aufgenommen werden, dann wird man klug genug sein, sie nicht in einen Acquis Communautaire zu zwingen, den sie einfach nicht erfüllen können.

Was halten Sie von der britischen Forderung, Kompetenzen wieder auf die Mitgliedsstaaten zurückzuverlagern?

Da bin ich pessimistisch. Im Bereich des Binnenmarkts wird man am Acquis Communautaire festhalten. Für neue Mitgliedsstaaten wird er vermutlich weicher gehandhabt, und es wird wohl auch mehr Differenzierung in der Umsetzung akzeptiert.

Wir müssen also mit weiteren Vertragswerken rechnen, die sich rings um die dann wieder strikt auf den Binnenmarkt bezogenen EU-Verträge gruppieren?

Ja. Wir haben ja schon zur Lösung der Finanz- und Budgetkrise ein eigenes Vertragswerk aufgezogen. Das sind internationale Verträge und das entspricht nicht dem Europarecht. Davon werden wir noch mehr sehen.

Also ein Blätterteig verschiedener Vertragsregimes zu allen möglichen Politikbereichen?

(Lacht) Ich gehe nicht davon aus, dass es ein Blätterteig sein wird, sondern, wie [Majone](#) es genannt hat, ein „Club von Clubs“. Es muss überschaubar bleiben, damit dieses Arrangement noch handhabbar bleibt. Das bedeutet aber, dass man in vielen Bereichen die Vorstellung, dass man durch eine institutionelle Weiterentwicklung eine umfassende parlamentarische oder präsidentielle Föderation schafft, aufgeben sollte. De facto ist die Integration anders verlaufen. Wir haben keine EU Regierung, aber einen administrativen europäischen Raum, wie Kollegen das genannt haben, also eine Verflechtung auf der Ebene von Ministerialbürokratien. Der positive Effekt dieser Integration ist, dass die ständige Zusammenarbeit dazu führt, dass man auch die Interessen anderer berücksichtigt und nicht eine rein national zentrierte Politik betreibt.

Aber dieser administrative europäische Raum ist nicht für jeden einsehbar, geschweige denn betretbar. Und die,

die darin zusammensitzen, können kaum für ihr Tun und Unterlassen demokratisch haftbar gemacht werden. Was ist falsch daran, diesen geschlossenen Raum sozusagen politisch durchzulüften?

In der Tat, die negative Seite ist mangelnde Transparenz. Die demokratische Kontrolle muss verstärkt auf der Ebene der Mitgliedsstaaten stattfinden. Man kann nicht darauf setzen, dass die Demokratisierung allein durch das Europäische Parlament und vielleicht einen direkt gewählten Kommissionspräsidenten erfolgt. Die Aufwertung des Europäischen Parlamentes hat ja nicht zu mehr Transparenz geführt, sondern zu weniger. Immer mehr Gesetze werden im so genannten „Triolog“ zwischen Vertretern von Parlament, Rat und Kommission ausgehandelt; mit anderen Worten, in einem kleinen Kreis hinter verschlossenen Türen. Die parlamentarischen Entscheidungen werden dann überwiegend in erster Lesung getroffen, womit die Möglichkeit der intensiven Diskussion zwischen den Parlamentarier entfällt.

Die Vorschläge, das Parlament zu stärken, beschränken sich ja nicht darauf, mehr Mitwirkung bei der Gesetzgebung zu fordern. Es geht darum, die Unionsbürger politisch zu aktivieren und die Europawahlen zu richtigen Wahlen zu machen, in denen um politische Alternativen gestritten und abgestimmt wird.

Dies ist eine Wunschvorstellung, der gerade in Krisensituationen eine ganz andere Realität gegenübersteht. In der gegenwärtigen Krise sehen wir, dass hauptsächlich entlang der Staatsgrenzen diskutiert wird und nicht entlang von politischen Konfliktlinien wie rechts/links, liberal/konservativ usw. Und das wird noch lange bleiben, denn die Gemeinschaft ist vornehmlich eine Gemeinschaft von Mitgliedsstaaten, gefangen in national tradierten Denk- und Verhaltenstraditionen.

Wir sind gewohnt zu denken, dass die passende Arznei gegen alle Arten von Partizipations- und Transparenzproblemen mehr Parlamentarisierung ist. Sie sagen, dadurch verschärft man diese Probleme noch. Wieso ist das so? Wieso passt das einst so wirkungsvolle Rezept der Parlamentarisierung nicht mehr?

Weil das parlamentarische Modell voraussetzt, dass die Konfliktlinien quer durch die Gesellschaft laufen und nicht auf nationale, ethnische oder andere Identitäten fokussiert sind. Das sieht man in vielen politischen Schwellenstaaten, aber auch in einem Land wie Belgien. Wahlen haben nicht geholfen, die Zweiteilung des Landes zu überwinden.

Und was heißt das für die EU?

Wie soll man in der EU eine Politik machen, die den Leuten schmerzhaft Dinge zumutet, ohne dass es wie z. B. in Griechenland einen Aufschrei gibt, das sei ein Diktat der Deutschen? Wenn die EU Wirtschaftspolitik betreibt, wird das nicht als Ringen um den richtigen Weg zu Strukturreformen, sondern als Eingriff in die Selbstbestimmung definiert.

Aber man könnte das auch umdrehen. Im momentanen Zustand wird diese Wirtschaftspolitik maßgeblich von den Regierungschefs und unter diesen maßgeblich von Angela Merkel gestaltet. Da ist es kein Wunder, wenn die Griechen das als deutsches Diktat anprangern. Aber genau das soll sich doch ändern, wenn die Entscheidungen auf einer Ebene fallen, an der auch die Griechen politisch partizipieren.

Die Auflagen für Griechenland entspringen einem wirtschaftspolitischen Credo, das in EU, EZB und IMF Mehrheitsmeinung ist. Die Medien haben daraus ein Diktat der deutschen Regierung fabriziert. Allerdings passt dieses wirtschaftspolitische Credo auf die deutsche Wirklichkeit, wo man bereit ist, sich im allgemeinen Interesse auf wirtschaftliche Rahmenbedingungen einzustellen. Die deutschen Gewerkschaften waren bereit, Lohnverzicht zu üben, als die Einführung der Währungsunion für Deutschland überhöhte Zinsen und damit die Gefahr der Rezession brachte. Die griechischen Gewerkschaften dagegen haben die Zinsentlastung der heimischen Wirtschaft zu höheren Lohnforderungen genutzt, dadurch die Lohnstückkosten nach oben getrieben und die Wettbewerbsfähigkeit von Griechenland weiter verschlechtert. Die Ökonomen hatten angenommen, die Verbilligung der Zinsen in Griechenland durch die Währungsunion würde Impulse für Investitionen setzen. Nur, die griechische Wirtschaft ist nicht unbedingt aufgestellt, monetäre Innovationsanreize aufzunehmen. Folgenreicher ist, dass die griechischen Parteien ihre Klientelpolitik weiterbetrieben hat, und die Gewerkschaften ihrerseits nur für ihre eigene Klientel gesorgt haben.

Das Problem ist also, dass die griechischen und die deutschen Gewerkschaften gar keine gemeinsame Plattform teilen, von der aus sich politische Polarisierung in Europa herbeiführen ließe?

Auf eine gemeinsame Plattform im Sinne programmatischer Forderungen können sie sich einigen, aber in ihrem Handeln unterschieden sie sich. Die griechischen Gewerkschaften sind in das griechische politische System eingebunden, und die deutschen in das deutsche. Die deutschen Gewerkschaften haben die Erfahrung gemacht, dass Lohnverzicht sich lohnt, weil man hinterher am gestiegenen Wirtschaftswachstum partizipiert. Und die griechischen Gewerkschaften haben gelernt, dass Interessen nur durch Kampf zu verteidigen sind und sich Lohnverzicht nicht lohnt, weil – um es krass zu sagen – die Oberschicht ihre Pfründe nicht aufgibt und Gewinne nur unter sich aufteilen wird.

Aber steht nicht das griechische politische System gerade jetzt unter großem Veränderungsdruck?

Äußerer Druck ist nur bedingt erfolgreich, denn wir haben es mit strukturellen Bedingungen zu tun. Die klientelistische Politik, mit der griechische Parteien ihre Wähler an sich binden, geht bis auf die Gründung des modernen Griechenlands im 19. Jahrhundert zurück. Solche eingewachsenen Verhaltensweisen kann man nicht von heute auf morgen ändern.

Es heißt oft, Griechenland sei so schlimm, das sei ein Fall für sich. Wie steht es mit den anderen Ländern?

Zypern ist ein ähnlicher Fall. Ein aufgeblähter öffentlicher Sektor mit weit überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen. Im zurückliegenden Jahrzehnt sind die mittleren Einkommen im Staatsdienst um 40 Prozent gestiegen während sie gleichzeitig im Privatsektor um 20 Prozent gefallen sind. Kein Wunder, dass 60 Prozent der Hochschulabsolventen hoffen, im öffentlichen Dienst unterzukommen; die anderen streben ins Ausland. Warum? Weil es keine attraktiven Arbeitsplätze im Privatsektor gibt. Nur, um an eine attraktive Stellung im öffentlichen Dienst zu erlangen, muss man tief in die eigene Tasche greifen. Glaubhafte Quellen versichern, dass das Eintrittsgeld 10.000 Euro beträgt, es sei denn, man hat sehr gute Beziehungen – Stichwort Klientelsystem.

Und der Druck der Krise reicht nicht aus, das zu verändern?

Leider nicht. Verhaltensweisen in Politik und Gesellschaft sind tief verankert und greifen in einander. Das ist ein Perpetuum Mobile. Wenn jeder erfahren hat, dass man Beamte, Ärzte, Lehrer extra zahlen muss, dann prägt das grundsätzliche Einstellungen. Die Griechen sind die Bevölkerung in Europa mit dem größten Misstrauen gegenüber den eigenen Mitbürgern und gegenüber der eigenen Regierung. Ebenso groß ist das Misstrauen gegenüber anderen Nationen, was es so leicht macht, die Schuld auf die Deutschen zu schieben. Die Aufnahme in die Währungsunion war der große Fehler, der geradezu zwangsläufig in die jetzige Krise führen musste. Daran hat Griechenland kräftig mitgewirkt. Die eigene Verantwortung für die Krise vergisst man und sieht nur die schmerzenden Eingriffe der Reformpolitik. Der Bürger reagiert so vehement auf die Austeritätspolitik, weil sie diejenigen belastet, die ohnehin schon brav ihre Steuern gezahlt haben, aber nicht diejenigen, die ihre Steuern hinterziehen. Also wird die Einstellung der Griechen zu ihrer Regierung genauso distanziert und misstrauisch bleiben wie zuvor, und die politischen Kräfte wählen als Auswegstrategie, die nationalistische Karte zu spielen und das Ausland zu beschuldigen. Wie wollen Sie aus diesem circulus vitiosus herauskommen? Der marode Zustand der griechischen Verwaltung hat sich in 30 Jahren EU-Mitgliedschaft nicht wesentlich verbessert. Man kann nicht von außen – es sei denn, man kolonisiert das Gebiet – ein politisches und gesellschaftliches System in Gänze reformieren.

Gut, es war ein Fehler, Griechenland und auch Zypern in die Währungsunion aufzunehmen, das wissen wir mittlerweile. Aber jetzt sind sie nun einmal drin. Was sollen wir da tun?

Es wäre sehr viel klüger gewesen, sofort, nämlich als die drohende Zahlungsunfähigkeit publik wurde, einen Schnitt zu machen und Griechenland zum Austritt aus der Währungsunion zu bewegen. Ich gehe davon aus, dass bis 2023 die Eurozone kleiner sein wird als jetzt.

Kommen wir noch einmal auf das Legitimationsproblem zurück. Sie haben vorhin gesagt, sie sehen vor allem die nationalen Parlamente in der Verantwortung. Wenn ich mich in einen nationalen Abgeordneten hineinversetze, dann spüre ich die Verantwortung gegenüber meiner eigenen Constituency, aufzupassen, dass

da nicht zu viel Geld ausgegeben wird, sehr direkt. Aber was seine Entscheidung in anderen Staaten bewirkt, muss ich viel weniger zu meinem Problem machen; da gibt es keinen direkten Zusammenhang der Zuweisung von Verantwortung.

Der ist schwächer, aber vorhanden. Wie wollen Sie sonst die deutsche Entwicklungspolitik erklären, oder das deutsche Auftreten für globalen Umweltschutz? Das geschieht aus Verantwortung für andere und selbstverständlich auch aus Rücksicht auf sonst entstehende globale Kosten, und ich habe den Eindruck, dass der Wähler dies auch honoriert.

Woher haben Sie diesen Eindruck?

Man kann in Fallstudien sehen, dass Parlamentarier „kosmopolitischer“ werden und sich stärker als zuvor an globalen Gerechtigkeits- und Friedensvorstellungen orientieren. Die enge Kosten-Nutzen-Kalkulation nur bezogen auf den eigenen Wahlkreis hat an Gewicht verloren, und dafür gibt es auch rationale Gründe. Wir leben nicht auf einer Insel, und wer bis drei zählen kann, weiß das und ist sensibel für solche Auswirkungen. Problematisch wird es nur, wenn eine Welle des Nationalismus sich über ganz Europa ausbreitet, Stichwort Ungarn.

Auf Ungarn kommen wir noch zurück, aber apropos Insel: Würden Sie die Briten in diese Diagnose zunehmender „Kosmopolitisierung“ der nationalen Volksvertreter einbeziehen?

In Großbritannien ist der Europa-Skeptizismus weiter verbreitet als in vielen anderen Ländern. Allerdings hat der Guardian neulich treffend festgestellt, dass die Briten völlig bereit wären, mit den skandinavischen Staaten, den Niederlanden, Deutschland und Polen auch in Richtung einer politischen Union zu gehen. Aber mit dem Süden haben sie so ihre Probleme. Das ist diese Distanz, die wir in einer EU der 30+ zunehmend haben werden. Wir wissen viel zu wenig über Bulgarien und Rumänien oder über Ungarn. Und wenn dann in den Medien hoch gekocht wird, wie die Politik dort tatsächlich funktioniert, ist man völlig überrascht, unangenehm betroffen und entwickelt Aversionen. Der Zusammenhalt der EU lebt davon, dass wir nicht zu sehr ans Eingemachte gehen, denn nur dann können wir mit der vorhandenen Vielfalt leben.

Sie sprechen die Kluft zwischen Nord und Süd in der EU an. Wird sich die durch eine stärker funktionale Ausdifferenzierung der EU überbrücken lassen? Wie tief wird diese Spaltung in Europa auf Sicht von zehn Jahren gehen?

Der Binnenmarkt und die Verflechtung der Märkte werden nicht darunter leiden. In dem Maße, in dem man sich aber an positiver Integration versucht und ganz bestimmte Wertvorstellung allgemein europäisch verbindlich machen will, stößt man an Grenzen. Leider ist die EU geradezu genetisch darauf angelegt, ihre Kompetenzen immer mehr zu erweitern. Zu den Akteuren, die diesen Trend zur Zentralisierung stärken, gehören nicht nur die EU-Institutionen und Wirtschaftsinteressen, sondern auch die so genannten zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Inwiefern?

Sie treten für bestimmte Wertvorstellungen ein, etwa in der Geschlechterpolitik oder in der Umweltpolitik. In der Materie mögen sie konträr zur EU-Kommission und zu wirtschaftlichen Interessen sein. Aber sie fordern immer eine europäische Lösung. Sie sind nie für Subsidiarität.

Weil sie auf diese Weise ihr Thema gleich europaweit durchsetzen können?

Das ist der eine Grund, der andere liegt in der Organisation dieser europäischen NGOs. Trotz ihrer Bemühungen sind sie keine in der europäischen Gesellschaftlich verankerten Organisationen, sondern sie fungieren als Echokammern der EU-Kommission. Die Zusammenarbeit mit den NGOs verleiht der Politik der Kommission den Anschein gesellschaftlicher Resonanz. Aber die Resonanz geht nicht über Brüssel hinaus, denn die Brüsseler NGOs rekrutieren sich personell aus einem europäisierten Umfeld, sie sind eng eingebunden in den Brüsseler Betrieb und alle von der gleichen Überzeugung getrieben: „Mehr Europa für ein besseres Europa“. Von gesellschaftlicher Rückbindung zum Bürger kann da keine Rede sein.

Was also ist zu tun?

Man sollte immer dann, wenn neue Kompetenzen für die EU institutionalisiert werden sollen, demokratische Bremsen einbauen, beispielsweise europaweite Referenden.

Europaweit? Also mit der Möglichkeit, dass eine Mehrheit aus Deutschen, Finnen und Niederländern eine Minderheit aus Griechen, Portugiesen und Italienern majorisiert?

Da gibt es unterschiedliche Verfahren. In der Schweiz gibt es bei bundesweiten Entscheidungen das „Stimmenmehr“ und das „Ständemehr“. Es muss sowohl eine Mehrheit aller Stimmbürger mit Ja stimmen als auch eine Mehrheit aller Kantone.

Halten Sie das für wahrscheinlich, dass wir bis 2023 so ein Verfahren haben werden?

Die Bevölkerung verlangt immer stärker nach Mitbestimmung. Vor gut zehn Jahren, als wir über die Governance in Europa sprachen, stand die Einbindung der Zivilgesellschaft im Mittelpunkt. Das Thema ist inzwischen ziemlich vergessen, denn die Praxis, bestätigt von empirischer Forschung, hat gezeigt, dass man darüber keine Demokratisierung im Sinne der Mitbestimmung der Bürger erreichen kann. Dann gibt es die im Lissabon-Vertrag eingeführte Europäische Bürgerinitiative. Das Verfahren ist sehr mühsam, und es sind meist keine Bürger, die das initiieren, sondern Europaparlamentarier in Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Organisationen. Die gegenwärtige sehr erfolgreiche Initiative zum Recht auf Wasser haben Gewerkschaften und EU-Parlamentarier betrieben, die den Unterbau haben, die Bevölkerung zu mobilisieren. Es sind wieder etablierte, politisch mächtige Gruppen, die das Instrument nutzen.

Aber das ist doch immer so, oder? Wenn Demokratie erst anfängt, wenn Bürger sich aus dem Nichts heraus organisieren und gemeinsam zur Tat schreiten, werden wir noch lange darauf warten müssen.

Nehmen Sie Stuttgart 21. Das ist eine echte Bürgerinitiative. Die Kampagne gegen die Privatisierung der Wasserversorgung ist sehr wichtig, und natürlich braucht man den Wettbewerb intermediärer Kräfte in jeder Demokratie. Aber auch hier hat das eine zentralistische Stoßrichtung. Die EU soll das Problem einheitlich für alle lösen, nicht die Mitgliedsstaaten unterschiedlich so, wie ihre Bürger das wollen.

Wenn Sie sich so ganz auf die nationalen Demokratien verlassen wollen, müssen die aber auch verlässlich sein. Sie hatten vorhin kurz das Thema Ungarn angesprochen. Was kann die EU tun, wenn sie es mit einer Erosion der Verfassungsstaatlichkeit in einem Mitgliedsstaat zu tun bekommt?

Sehr wenig. Man kann beobachten, Kritik üben, Gegenkräfte stärken, versuchen das intellektuelle Klima zu verändern, d. h. auf sehr weiche und indirekte und langwierige Weise eingreifen. „Moral Suasion“ nennen die Ökonomen das.

Warum nicht mit Sanktionen? Stimmentzug? Im Extremfall sogar Ausschluss? Müssen wir mit jedem Land, das einmal die Mitgliedschaft erreicht hat, auf Gedeih und Verderb in einer Union bleiben, egal wie es sich hinterher konstitutionell entwickelt?

Erinnern Sie sich an Österreich damals. In der Regel führen harte Sanktionen dazu, dass sich das politische Milieu abschließt. Damit stärkt man die, die man eigentlich schwächen will. Im Falle Ungarns kommt als Gefahr hinzu, dass der Nationalismus externe Auswirkungen hat. Denken Sie an die starken ungarisch stämmigen Minderheiten in den Nachbarstaaten, als deren Sachwalter sich Budapest nun aufspielt. Das provoziert nationalistische Gegenreaktionen. In Rumänien sind sie bisher unter der Decke geblieben, weil die ungarische Partei als Zünglein an der Waage für die Regierungsbildung nötig war. Wenn das nicht mehr so ist, kann alles Mögliche passieren.

Die Fragen stellte Maximilian Steinbeis.

Wir haben uns entschlossen, die Interview-Serie auf unbestimmte Zeit weiterzuführen. Das Thema bleibt ja aktuell, und an interessanten Perspektiven und Argumenten fehlt es nicht. Wir werden somit weiterhin, wenn sich Gelegenheiten dazu ergeben, Interviews zu "Europa 2023" führen und sie in unregelmäßigen Abständen

veröffentlichen.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Kohler-Koch, Beate: *"Die Krise ist ein Perpetuum Mobile"*, *VerfBlog*, 2013/3/01, <http://verfassungsblog.de/die-krise-ist-ein-perpetuum-mobile/>.