

Kopie der Seiten 177-187 aus dem 4. Kapitel:

Die Schranken der europäischen Regulierungsmacht

In einer Welt, in der sich die Bindungen der Staaten lockern, ist der europäische Einigungsprozess ein in entgegengesetzte Richtung verlaufendes Projekt. Es wurde in der Nachkriegszeit vor mehr als 60 Jahren als Montanunion und später als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in die Welt gesetzt und erweiterte sich über verschiedene Zwischenschritte hin zur Europäischen Union (EU). Indem die Mitgliedstaaten einzelne Hoheitsrechte auf die EU übertragen haben, ist die Identität von öffentlicher Gewalt und Staatsgewalt partiell aufgebrochen worden. Damit einher ging die Schaffung eines Überbaus an europäischen Institutionen, die den Charakter eines supranationalen Gebildes aufweisen. Obwohl die Europäische Kommission als politisch unabhängige Exekutive und das Europäische Parlament als Legislativorgan der EU bezeichnet werden, sind deren Kompetenzen begrenzt. Die Europäische Kommission ist zwar mit ihrer Brüsseler Behörde zu einem gewaltigen Apparat aufgebläht worden, doch spiegelt dieses Ausmaß nicht die wirkliche Machtverteilung wider. Denn ihre Gesetzesinitiativen stehen unter dem Vorbehalt der Regierungen der Mitgliedstaaten. Ähnlich sieht es auf der Ebene des EU-Parlaments aus. Dessen Befugnisse hinsichtlich der Rechtsetzung wurden im Lissabonner Vertrag von 2007 gestärkt. So übt das Parlament die demokratische Kontrolle über alle EU-Organe aus, wirkt mit bei der Wahl der EU-Kommission, bei der Abstimmung über den Haushalt, bei Fragen der Erweiterung der EU und bei der Entscheidung über internationale Abkommen. Der gewachsene Einfluss ist zum Beispiel bei der Ablehnung des SWIFT-Abkommens¹ deutlich geworden. Die Mehrheit der EU-Abgeordneten stimmte im Jahre 2010 gegen die Übermittlung von Daten des Zahlungsverkehrs an die USA.

Im Gesetzgebungsverfahren geht gegen die Staaten aber nichts. Rechtsvorschriften und Vorschläge der Kommission müssen zusätzlich vom Rat der Minister aller EU-Staaten verabschiedet werden. Und über die Leitlinien der europäischen Politik haben allein die Staats- und Regierungschefs zu befinden. Insofern ist die Souveränität der Staaten, die auf dem Recht zur Selbstbestimmung basiert, unter dem Dach der EU nicht aufgehoben. Im Gegenteil. Die Inhalte und Formen der Herrschaft werden im Rahmen der demokratischen Verfassungen von den wahlberechtigten Bürgern der jeweiligen Mitgliedstaaten bestimmt, welche die Gewalt an das Parlament und die Regierungen der Länder delegieren. Die Mitgliedstaaten haben die Union begründet

1 SWIFT ist ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung für die Zwecke des Programms der USA zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus.

und in der Tradition des Völkerrechts sind sie die Herren der Verträge, welche die Marschroute der europäischen Politik determinieren.

Die bestehende rechtliche Struktur der EU erweist sich besonders in Bezug auf die Eurozone als unangemessen. Seit der letzten großen Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/08 hat sich ein neues Machtzentrum in den Vordergrund gedrängt. Die „Eurogruppe der Finanzminister der Eurozone“ agiert wie die Regierung der Eurozone, deren Kompetenzen sich kontinuierlich erweitert haben. Sie kooperiert mit dem Direktorium der Europäischen Zentralbank (EZB), mit hohen Beamten der Europäischen Kommission und des deutschen und französischen Finanzministeriums. Die wichtigsten Aufgaben dieses Machtblocks umfassen die Erarbeitung und Umsetzung von Sanierungsplänen für Staaten mit Finanzproblemen, die Haushaltskonsolidierung und die Koordination der Wirtschaftspolitik der Eurostaaten sowie die Überwachung aller Privatbanken. Die „Regierung der Eurozone“ greift damit tief in die Finanz- und Wirtschaftspolitik der Staaten ein. Dies weist auf ein grundsätzliches Konstruktionsproblem des Euro hin. Die Exekution von Maßnahmen unterliegt bislang keiner demokratischen Kontrolle. Kritiker wie Jürgen Habermas haben sich nicht gescheut, das organisierende Zentrum der Eurozone als „postdemokratische Autokratie“ zu bezeichnen. Denn die Eurozone agiert außerhalb der Europäischen Verträge, sodass keine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament besteht.

Die demokratische Legitimation der Institutionen muss dringend hergestellt werden, da die Verteidigung der Eurozone auf mittlere Sicht größere Umstrukturierungen erzwingen wird. Die Einführung des Euro geht seit Jahren einher mit Ungleichgewichten zwischen Ländern, für die sich die gemeinsame Währung auf der einen Seite als Wettbewerbsvorteil und auf der anderen Seite als Wettbewerbsnachteil erweist. Während leistungsstarke Volkswirtschaften Waren auf dem Weltmarkt günstiger anbieten können und Jahr für Jahr Überschüsse erzielen, besteht für Länder auf geringerer Produktivitätsstufe ein umgekehrter Trend hin zu Defiziten. Statt zusammenzuwachsen, entfernen sich die Länder auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene voneinander. Da sich die Konvergenz in der Haushaltspolitik nicht per Dekret anordnen lässt, muss sich die Koordinierung der Eurozone dem Problem des solidarischen Ausgleichs zwischen den auseinander strebenden Überschuss- und Defizitländern stellen. Dies kann ohne Demokratisierung der Euro-Institutionen nicht gelingen. Vor diesem Hintergrund hat der Nobelpreisträger Thomas Piketty zusammen mit anderen Experten die Hinwendung zu einem anderen Europa vorgeschlagen.

Der Kreis um Piketty plädiert für die Etablierung einer neuen, „Parlamentarischen Versammlung“, die speziell die Steuerung der Eurozone zur Aufgabe hat. Das EU-Parlament kommt dafür nicht in Frage, da es im Hinblick auf die Gestaltung der Eurozone keine Zuständigkeit besitzt. Die Europäische Union mit ihrem Kernanliegen der Stärkung des Binnenmarktes und der Durchsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts existiert rechtlich neben den Institutionen der

Eurozone. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs behindert der Vertrag zur Herstellung der Eurozone (Fiskalpakt) nicht die im EU-Vertrag eingegangenen Rechte und Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten. Es bestehe eine rechtlich unproblematische Koexistenz beider Vertragswerke.² Daraus lässt sich nach Meinung der Wissenschaftler folgern, dass das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union durch die Demokratisierung der Eurozone nicht gestört werde. Im Gegenteil. Der tote Winkel der Demokratie werde mit diesem Schritt reduziert.

Der von den Wissenschaftlern in die Diskussion gebrachte Vertragsentwurf enthält einen Vorschlag zum Wahlverfahren und zu den Kompetenzen der „Parlamentarischen Versammlung“ der Eurozone. Der Vorrang der nationalen Parlamente der Eurostaaten wird anerkannt, indem 80% der Mitglieder der Versammlung von den nationalen Parlamenten und der Rest vom Europäischen Parlament bestimmt werden sollen.³ Die Versammlung der Eurozone soll zudem über echte Kompetenzen verfügen. Der Vorschlag läuft auf die Vertiefung der Eurozone hinaus, wie insbesondere die folgenden Punkte deutlich machen. Die Parlamentarische Versammlung wird im Vertragsentwurf einbezogen in die Verhandlungen und Abstimmungen über

- die Gewährung einer Finanzhilfe (Finanzhilfefazilität) und die Festlegung der Konditionen (Memorandum) für einen Mitgliedstaat. Bislang legt die Eurogruppe allein die Bedingungen fest (Finanzhilfe im Tausch gegen eine harte Sparpolitik);
- die Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung, zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Harmonisierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik innerhalb der Eurozone. Dafür wird ein eigener Haushalt⁴ eingerichtet, der sich aus eigenen Einnahmequellen speist;
- die Vergemeinschaftung der öffentlichen Schulden der Eurostaaten, soweit sie 60% des BIP des betreffenden Staats übersteigen. Alle Gesetzgebungsinitiativen können nur gemeinsam mit der Eurogruppe ausgeübt werden.

2 Der Europäische Fiskalpakt (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) beinhaltet eine mangelnde Kontrolle der Euro-Institutionen. Die Organe der Europäischen Union, so auch das Europäische Parlament, besitzen hier keine direkte Zuständigkeit. Der EuGH hat in der Entscheidung „Konstantinos Mallis gegen Kommission und EZB“ v. 20.09.2016 (C-105/15 und C-109/15) festgestellt, dass der „Europäische Stabilitätsmechanismus“ (ESM) keine Institution der Europäischen Union sei. Der ESM behindere auch nicht die Zuständigkeiten der EU. Zwar ist die gemeinsame Zuständigkeit für die Währungspolitik im EU-Vertrag verankert, doch sie bezieht sich lediglich auf die Gewährleistung der Preisstabilität im Binnenmarkt (vgl. Hennette, Piketty, Sacriste, Vauchez 2017: 17-21).

3 Vgl. dazu Art. 4 des Entwurf zum „Vertrag zur Demokratisierung der Steuerung der Eurozone“ (ebenda: 52). Die jeweiligen Parlamente sollen bei der Auswahl der Mitglieder den politischen Pluralismus wahren.

4 Die Entscheidung über den jährlichen Haushalt obliegt nach Art. 14 des Vertragsentwurfs der Versammlung und der Eurogruppe. Der Haushalt soll nach Art. 16 vollständig aus eigenen Einnahmequellen finanziert werden. Dafür ist nach Art. 12 eine spezielle Steuer vorgesehen.

Der Vorschlag zur Schuldenübernahme erinnert an die Empfehlung des deutschen Sachverständigenrats⁵ zur Auslagerung der Schulden der Euroländer, welche die 60%-Grenze übersteigen, in einen Schuldentilgungsfonds mit gemeinsamer Haftung. Dieser Schritt soll dem Ziel dienen, die Refinanzierungskosten in der Eurozone anzugleichen. Denn je stärker die Zinssätze in den Mitgliedsländern auseinander streben, desto mehr ist der Bestand der Währungsunion gefährdet. Hintergrund ist die Reaktion der Finanzmärkte auf das hohe Schuldenniveau in einzelnen Euroländern, die zu einem Vertrauensverlust und einem massiven Zinsanstieg führen könnten. Wie bei einer Spiralbewegung nach unten würden in diesem Fall potentielle Investoren die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden des jeweiligen Staates in Frage stellen. Die Einrichtung des Schuldentilgungsfonds ist allerdings mit der Zustimmung der teilnehmenden Euroländer zur Konsolidierung des Haushalts verbunden. Der Fonds soll eigene Anleihen emittieren, um den Finanzierungsbedarf der beteiligten Länder zu decken.

Im gegenwärtigen Stadium der europäischen Einigungsbewegung erscheint der Schuldentilgungsfonds als illusorisch. Solange die fiskalische Souveränität fest mit dem Konstrukt des Nationalstaates verknüpft ist, wird sich eine gemeinsame europäische Schuldenhaftung kaum verwirklichen lassen. Dieses fiskalische Recht wird bislang von Verfassungsrichtern als Kernbestandteil der demokratischen Selbstgestaltung angesehen. Deutschland hat längst seine Ablehnung signalisiert. Realistischer könnte ein anderer Weg sein. Die Euroländer sollten beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) eine Versicherung gegen einen Ausfall ihrer Staatsanleihen kaufen können.⁶ Die Absicherung könnte auf einen bestimmten Verlustanteil begrenzt sein. Die vom einzelnen Staat zu leistende Versicherungsprämie an den ESM würde dann auch einen Risikozuschlag in Abhängigkeit von der Höhe der jeweiligen Staatsverschuldung umfassen. Dies wäre immerhin ein Schritt hin zu einem einheitlichen Markt für Staatsanleihen mit angeglichenen Zinssätzen und zu einem gemeinsamen Absicherungskonzept in der Eurozone, ohne den Gedanken der Schuldendisziplin aufzugeben.

Piketty und seine Mitstreiter verstehen ihren Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone als Beitrag zur Eindämmung antieuropäischer Stimmungen. Ob der Euro im Zentrum der Auseinandersetzungen um die Europäische Union steht, ist allerdings fraglich. So sehr die Wissenschaftler die autokratische Wunde der gemeinsamen Währung offenlegen, so sehr verweisen sie auf die Fragilität des zugrundeliegenden

⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012).

⁶ Die Versicherungslösung wird vom Chefvolkswirt der Allianz, Michael Heise, empfohlen. Er plädiert für eine Teilabsicherung auf 25% der Verluste. Die Versicherungsprämie der Länder würden sich zusammensetzen aus den Refinanzierungskosten des ESM zuzüglich des länderbezogenen Risikozuschlags. Dies würde die Schuldendisziplin wahren (vgl. FAZ v. 26.06.2018). Eine andere Lösung wäre die Einführung der von Markus Brunnermeier vorgeschlagenen „Esbies“ (Sovereign Bond-Backed Securities). Es handelt sich um die Bündelung von europäischen Staatsanleihen. 70% der Staatsanleihen würden als sichere Anleihen und 30% als Junioranleihen verbrieft. Die Junioranleihen würden als Puffer für Zahlungsausfälle dienen. Anders als bei Eurobonds würden die Risiken nicht vergemeinschaftet.

supranationalen Gebildes selbst. Auf diesen Aspekt hat Wolfgang Streeck, ehemaliger Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, hingewiesen. „Wären die Konflikte, die heute dabei sind, das Euroland zu zerreißen, durch dessen Demokratisierung pazifizierbar?“ (Streeck 2013: 240). Aus dessen Sicht befinden sich die zentrifugalen Kräfte im Vormarsch, da sich die europäischen Länder in die Zwangsjacke eines gemeinsamen Marktes und eines einheitlichen Währungsregimes begeben haben. Vor dem Hintergrund der Heterogenität der Wirtschafts- und Lebensbedingungen im real existierenden Europa glaubt er nicht daran, dass durch die Demokratisierung nationale Konfliktlinien neutralisiert werden könnten. Der Glaube an die Vollendung des europäischen Binnenmarkts mittels einer gemeinsamen Währung habe sich in das Gespenst einer politischen Ökonomie verwandelt, als deren Souverän nicht das Volk sondern die Europäische Zentralbank und die Eurogruppe in Erscheinung trete. Ohne Zurückweisung des Neoliberalismus sei die Demokratiefrage nicht zu lösen.

Der entscheidende Punkt für Streeck ist die Rückgewinnung der Handlungsfähigkeit der Staaten gegenüber den durch die einheitliche Währung forcierten Marktzwängen. Als Alternative zur „Selbstkommodifizierung“ betrachtet er das Recht auf Abwertung der nationalen Währungen. In dieser Sicht ermöglicht erst die Abwertung den notwendigen Ausgleich in einem System asymmetrischer Verteilung. Wirtschaftlich schwächere Länder können durch Währungsabwertungen eigene Exportchancen verbessern und die der ausländischen Unternehmen mindern. Dadurch wächst der Umfang der Beschäftigung im Inland. Auf die gleichzeitige Verteuerung der Importe geht Streeck vereinfachend nur im Hinblick auf das steigende Preisniveau für ausländische Luxusgüter ein. Er vergleicht die Abwertung mit der Wirkung eines progressiven Steuersystems.⁷ Um die Polarität von Dauergewinnern und -verlierern aufzubrechen und weniger Wettbewerbsfähige im Wettbewerb zu halten, sollten die stärkeren Länder einen Beitrag zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit in der Eurozone leisten. Streeck plädiert daher für ein flexibles Währungsregime im gemeinsamen Währungsraum.

Der Argumentation von Streeck lässt sich insoweit folgen, als die gemeinsame Währung nicht als das zentrale, identitätsstiftende Element der europäischen Einigung angesehen werden kann. Das Zusammenwachsen in Europa kann nicht marktkapitalistisch erzwungen werden. Die Vor- und Nachteile des Euro sind unter den Ländern ungleich verteilt. Solange allein der Markt das politische Handeln bestimmt, entfalten sich in der Eurozone auch die Kräfte, welche die Heterogenität der wirtschaftlichen, politischen, sozialen Bedingungen in den Mitgliedsländern verstärken. Es bedarf weiterer Handlungsebenen, um dem Projekt der Vertiefung der Europäischen Union frischen Atem einzuhauchen. Die europäischen Institutionen müssen auf einem festen Fundament gemeinsam geteilter Werte aufgebaut und

⁷ Vgl. Streeck (2013: 248). Der im Jahr 2017 auf Streeck folgende Direktor des Max-Planck-Instituts, Lucio Baccaro, scheint der Kritik am Euro zu folgen. Er betrachtet die Mitgliedschaft Italiens im Euroclub als Fehler und empfiehlt den Ausstieg. Er begründet dies mit strukturellen Problemen der italienischen Wirtschaft (vgl. FAZ v. 26.02.2018).

weiterentwickelt werden. Der Weg dahin ist steinig und langwierig. Ausgehend von der Anerkennung der politischen und kulturellen Besonderheiten der EU-Mitgliedstaaten kommt es darauf an, verbindende Identitäten jenseits der Grenzen von Nationen hervorzuheben. Diesen Aspekt hat Jürgen Habermas angesprochen. Er betont die Ausrichtung auf europäische Verfassungswerte. Unter dem Konzept des „Verfassungspatriotismus“⁸ wird die Orientierung auf die grundlegenden Werte der Union verstanden: Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte und Schutz von Minderheiten. Da diese Werte keineswegs überall auf der Welt gelebt werden, betrachten viele Bürger in Europa ihre Gültigkeit als ethischen Standortvorteil.

Der europäische Verfassungspatriotismus kann die nationalen Bindungen der in den Mitgliedstaaten lebenden Bürger aber nicht ersetzen. Bislang gleicht die Europäische Union einem hybriden Giganten, der staatliche Funktionen ausübt, aber selbst kein Staat ist. Die besonderen kulturellen Erfahrungen, die Sprache und die jeweiligen Institutionen bilden den Ausgangspunkt für den kollektiven Zusammenhalt in jedem einzelnen EU-Mitgliedstaat. Auf dieser Ebene erfährt die Herrschaft des Parlaments als gesetzgebende Instanz seine volle Bedeutung. Gleichzeitig unterliegen die kulturellen Erfahrungen aber einem steten Wandel. Die jeweiligen nationalen Kulturen werden durch die wirtschaftlichen und rechtlichen Bezüge im europäischen Binnenmarkt und darüber hinaus durch die Globalisierung herausgefordert und Schritt für Schritt verändert. Die internationalen Bewegungen wirken sich für die Bürger unterschiedlich aus. Der kollektive Identitätsbezug über die Nationalstaaten hinaus wird sich nur in dem Maße entwickeln, wie Bevölkerungsschichten die transnationale Kooperation in ihren konkreten Lebenszusammenhängen als positives Element erfahren. Im umgekehrten Fall werden sich emotionale Bindungen zu Europa nicht herstellen oder verstärken lassen.

Abgesehen von simplifizierenden oder falschen Mythenbildungen ist der Nationalismus häufig eine Reaktion auf politische und wirtschaftliche Eliten, die im Hinblick auf Beschäftigung und Konsum zu den Gewinnern der Globalisierung zählen. Die Angst vor sozialem Abstieg ist ein Phänomen, das sich bis in Teile der Mittelschicht verbreitet hat. Gerade diese Schicht der Selbständigen und Angestellten gilt bislang als Stütze der Demokratie und der europäischen Einigungsbewegung. Aber der gesellschaftliche Kitt ist keineswegs stabil und bedarf immer wieder einer Bestätigung. Der Stärkung sozialer Rechte kommt dabei eine wichtige Aufgabe zu. Die Interessen der europäischen Unionsstaaten sind auch auf diesem Feld nicht einheitlich. Für die auf großen wirtschaftlichen Differenzen basierenden sozialen Probleme in den südlichen und östlichen Mitgliedstaaten wie z.B. hohe Jugendarbeitslosigkeit, mangelnde Bildungschancen und Pflegeleistungen müssen Lösungswege eingegrenzt werden, soll sich die Euroskepsis in diesen Ländern nicht verstärken. In den wohlhabenderen nördlichen Staaten orientieren die Gewerkschaften hingegen auf Abwehrgesetze gegen Lohndumping osteuropäischer

8 Der Begriff des Verfassungspatriotismus, der von Jürgen Habermas in die Europa-Diskussion eingebracht worden ist, stammt von Dolf Sternberger.

Firmen. Während der Kapitalmarkt und der Arbeitsmarkt dereguliert worden sind, sind die erst im Jahr 2017 beschlossenen Prinzipien der „Europäischen Säule sozialer Rechte“ ein unverbindlicher Katalog geblieben. Weder handelt es sich um einklagbare Rechte der Bürger, noch lassen sich daraus Kompetenzen für die Europäische Kommission ableiten. Der Binnenmarkt bedarf aber ergänzender sozialer Standards zum Schutz der Beschäftigten und Hilfsbedürftigen in allen Mitgliedstaaten, um allen Bürgern eine menschenwürdige Lebensgestaltung zu ermöglichen. Diesem Ziel käme zum Beispiel die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung entgegen. Dies wäre auch ein Schritt zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Eurozone.

Je mehr die Wirtschaft einer nachhaltigen Entwicklungslogik im sozialen und ökologischen Sinne folgt, desto mehr besteht dann auch die Chance zur Herausbildung einer „europäischen Gesellschaft“, die durch gemeinsame Werte zusammengehalten wird. Claus Leggewie hat kürzlich die Parole „Europa zuerst“ ausgegeben. Er versteht darunter gerade nicht die Abschottung und Feindschaft gegenüber anderen Ländern, sondern die Verteidigung der europäischen Werte der Aufklärung, der Demokratie und der Bürgergesellschaft. „Geläutert durch die Verarbeitung seiner mörderischen Vergangenheit, muss Europa der Hafen von Freiheit und Demokratie in einem Meer imperialer Piraten sein ...“ (Leggewie 2017: 8). Zur Erreichung dieses Ziels müsse die Union auf den Prüfstand gestellt werden. Er erkennt in der Vielzahl zivilgesellschaftlicher Bewegungen wie Bürgerinitiativen, Demonstrationen und Parteigründungen für ein besseres Europa wichtige Träger der Reform europäischer Institutionen.

Die EU ist in ihrem jetzigen Zustand unbeweglich und zerstritten. Sie wirkt wie ein Tanker, der schwergängig zwischen den großen Machtblöcken USA und China treibt. Auf der einen Seite tummeln sich noch die Geister der Vergangenheit, indem sie die Dramaturgie der Handlungen mitschreiben. Während die meisten Deutschen nach dem Krieg die Montanunion und die Europäische Gemeinschaft als Chance erkannten, eigene Geschichtslasten zu bewältigen, kam es für die europäischen Siegermächte und die südeuropäischen Staaten darauf an, die deutsche Dominanz mittels Einbindung der Wirtschaft zu unterbinden. Wie stark die kulturellen Orientierungen der EU-Mitgliedstaaten immer noch divergieren, zeigt sich insbesondere im Verhältnis der Gründungs- zu den osteuropäischen Beitrittsstaaten. Bei Polen und Ungarn stehen die Verteidigung des nationalen Selbstbestimmungsrechts und die wirtschaftliche und militärische Bindung an den Westen eindeutig im Vordergrund. Zur Zeit sieht es so aus, dass die Stärkung gemeinsamer Verfassungswerte dort nicht hoch im Kurs steht.

Auf der anderen Seite besteht immer noch ein grundlegender Konstruktionsmangel der europäischen Institutionen, der zu Konflikten führt. Während die Marktkräfte mit der Etablierung der vier Grundverkehrsfreiheiten im Binnenmarkt beflügelt worden sind (Freiheit des Waren-, des Personen-, des Kapital- und des Zahlungsverkehrs), wurden den Organen der Union nur geringe hoheitliche Regulierungskompetenzen

zugeordnet. Soweit Regulierungsinstanzen vorhanden sind, mangelt es zudem an ihrer demokratischen Kontrolle. Beide Machtfelder der Integration haben sich ungleichmäßig entwickelt. Der Marktmacht steht keine gleichrangige Regulierungsmacht gegenüber. Die im EU-Vertrag verankerten Grundverkehrsfreiheiten schützen den Wirtschaftsverkehr im Binnenmarkt gegen einzelstaatlichen Beschränkungen. Insbesondere die Kodifizierung der Kapitalverkehrsfreiheit hat zur Liberalisierung des Handels mit Unternehmensbeteiligungen, Immobilien und Wertpapieren im Binnenmarkt geführt. Die Freiheit des Kapitalverkehrs gilt auch gegenüber EU-Ausländern. Die Eindämmung des Handels mit Derivaten und mit anderen riskanten Finanzprodukten ist auf dieser Basis schwierig.

Sie ist aber nicht unmöglich, wie die Bemühungen des Europäischen Parlaments und der Kommission seit dem Jahr 2011 im Hinblick auf die Einrichtung einer europäischen Finanzaufsicht zeigen.⁹ Inwieweit die Regulierungsstandards tatsächlich eingehalten werden, wird allerdings weiterhin von den EU-Mitgliedstaaten kontrolliert. Unter den Staaten umstritten ist darüber hinaus der Vorschlag des geschäftsführenden Direktors des Eurokrisenfonds ESM. Er plädiert dafür, den ESM-Fonds in einen Europäischen Währungsfonds umzubauen. Die Einrichtung eines gemeinsamen Budgets zur Bekämpfung wirtschaftlicher Schocks in einzelnen Mitgliedsländern könne aus seiner Sicht zur Stabilisierung beitragen, indem sich die Länder im Sinne einer Versicherung auf Gegenseitigkeit unterstützen. Die Geldpolitik allein sei nicht in der Lage unterschiedliche Wachstumszyklen auszugleichen. Es überrascht nicht, dass der Vorschlag von den Ländern abgewehrt wird, die einer Fiskalunion kritisch gegenüberstehen.¹⁰ Die Debatte zeigt immerhin, dass das Ringen um die Stärkung der Finanzintegration und um gemeinsame Finanzierungsquellen zur Abwehr von Krisen im vollen Gange ist.

Die Regulierung des Steuerwettbewerbs bleibt demgegenüber eine Nuss, die gegenwärtig schwer zu knacken ist. Der Steuerpolitik sind insofern Fussfesseln

⁹ Seit dem 01.01.2011 wird die Finanzaufsicht in der EU vom „European System of Financial Supervision“ ausgeübt. Ihr sind Behörden für das Bank-, das Versicherungs- und Wertpapierwesen zugeordnet. Zusätzlich ist im November 2014 die Aufsicht über Großbanken (Single Supervisory Mechanism) etabliert worden. Die Chefin des europäischen Single Resolution Board, die für den Bankenabwicklungsfonds zuständig ist, setzt sich zusätzlich für die gemeinsame Einlagensicherung ein (vgl. FAZ v. 11.06.2018). Die Einlagensicherung in der Eurozone wäre nach dem Abbau von Altlasten in den Bankbilanzen ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Währungsunion.

¹⁰ Gemäß dem im Sommer 2017 eingebrachten Vorschlag von Klaus Regling stellt die Konstruktion eines Europäischen Währungsfonds einen Beitrag zur Bekämpfung „asymmetrischer Schocks“ in der Eurozone dar (vgl. FAZ v. 11.08.2017). Wissenschaftliche Berater des deutschen Wirtschaftsministeriums haben sich im Januar 2018 gegen solch einen Fonds ausgesprochen. Daraus erwachse für Länder ein falscher Anreiz, sich weiter zu verschulden, statt für mehr fiskalische Disziplin zu sorgen (vgl. FAZ v. 10.01.2018). Dies ist das Standardargument der deutschen Regierungspolitik vor allem gegenüber Ländern wie Italien und Griechenland. Prominente Kritiker eines Europäischen Währungsfonds sind in Deutschland außerdem der ehemalige Chefvolkswirt der EZB, Jürgen Stark, und der ehemalige Chef des Ifo-Instituts, Hans-Werner Sinn.

auferlegt, als die Harmonisierung der Steuern auf das Einkommen im EU-Vertrag nicht als Pflicht verankert ist. Das geltende Erfordernis der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten engt die steuerliche Regulierungskompetenz der EU-Instanzen auf ein Minimum ein. Multinationale Unternehmen können sich weiter am Spiel des Rosinenpickens erfreuen und die besten Standortbedingungen für sich nutzen. Die Einrichtung eines EU-Finanzministeriums würde daran nichts ändern, wäre aber immerhin ein Zwischenschritt auf dem Weg hin zu einer koordinierten Finanzpolitik und zur Abwehr von Missbräuchen. In dieser Perspektive ist die Europäische Union auf lange Sicht die einzige mit einem Bürgerwahlrecht ausgestattete supranationale Instanz, die eine gewisse globale Regulierungsmacht besitzt. Dies ist durchaus ein Hoffnungsschimmer, der weitergehende Visionen erzeugt. So wäre die Aufwertung des Europäischen Parlaments zu einer europäischen Kammer, die gleichrangig neben den nationalen Parlamenten¹¹ agiert, ein erstrebenswertes Fernziel. In der gegenwärtigen politischen Lage mag dies utopisch erscheinen. Es wäre aber ein Schritt zur Eindämmung nationaler Alleingänge und zur Beförderung gemeinsamer politischer Projekte in Europa.

Trotz aller institutionellen Mängel der Europäischen Einigung muss am Schluss dieses Abschnitts auf die Bedeutung der gemeinsamen Krisenabwehr hingewiesen werden. In den EU-Mitgliedstaaten haben Bürger Schutzbedürfnisse entwickelt, die durch eine nationale Steuerung allein nicht befriedigt werden können. Das betrifft nicht nur die Friedenssicherung und die Bewältigung der globalen Umweltprobleme, sondern auch die Reaktion auf globale Finanzschocks. Die Auswirkungen der Globalisierung weisen darauf hin, dass politische Maßnahmen der Staaten einer wirksamen transnationalen Koordinierung bedürfen. Die Renationalisierung der Politik, wie von Streeck in seinem Buch nahegelegt, wäre demgegenüber ein rückwärts gewandtes Projekt, das die Staaten weiter voneinander entfernen und die Krisenanfälligkeit verstärken würde. Letzteres gilt insbesondere für die von ihm erörterte Währungspolitik. Nationale Regierungen und Zentralbanken können von der Wucht globaler Kapitalströme und spekulativer Angriffe eher überrollt werden als große Währungszonen. Denn die Macht der großen Finanzakteure hat die Spielräume für eine rein nationale Geld- und Währungspolitik auf ein Minimum reduziert. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob die Flieh- oder Bindungskräfte in der Eurozone und darüber hinaus in der Union überwiegen. Um die europäische Einigungsbewegung voranzubringen, sollte Deutschland vor allem auf Frankreich zugehen. Beide gemeinsam haben das Potenzial, die EU umzugestalten und nationale Egoismen zu überwinden. Europa darf nicht scheitern.

11 Im Fall eines Patts zwischen nationalem und EU-Parlament müssten dann Kompromisslösungen gefunden werden. Claus Leggewie plädiert dafür, dass alle Europäer bei der Wahl des Europäischen Parlaments zwei Stimmen haben. Eine Stimme soll für ihre nationale Partei, die andere für eine europaweite transnationale Liste abgegeben werden. Zudem tritt er einerseits ein für eine gemeinsame Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik und andererseits für mehr Bürgerbeteiligung (2017: 271-273).

Fragmentierung der Gesellschaft und Handlungsmacht der Subjekte

Der Trend hin zu offenen Formen der internationalen Kooperation auf Regierungsebene ist zweiseitig. Lockere Verbindungen versprechen zwar, die Souveränität der Staaten bewahren zu können. Aber dies ist nur scheinbar der Fall. Denn je mehr sich die Chancen für multilaterale Vereinbarungen und Institutionen verflüchtigen, desto weniger sind die Staaten in der Lage, die globalen Kapitalströme zu kontrollieren und soziale Sicherheit zu garantieren. Die Schwäche der Staaten,