



POLIS



KOSMO

Erik Oddvar Eriksen

Die
Normativität
der
Europäischen
Union



VERLAG KARL ALBER



Erik Oddvar Eriksen

Die Normativität der
Europäischen Union

KOSMOPOLIS 

Die Europäische Union befindet sich aktuell in der größten Krise seit ihrer Gründung. Angesichts dessen ist es von besonderer Wichtigkeit, die normativen Grundlagen und Perspektiven dieser transnationalen politischen Organisation (erneut) zu bestimmen. Erik O. Eriksen unternimmt in seinem Buch eine kritische Rekonstruktion derjenigen Prinzipien, die dem europäischen Integrationsprozess bisher zugrunde lagen. Dabei ermöglicht der von ihm gewählte pragmatische Ansatz eine neue dynamische Perspektive auf diesen Prozess. Diese Perspektive greift nicht mehr auf die klassischen starren Kategorien etwa der Souveränität oder der politischen Selbstbestimmung zurück, sondern begreift die sukzessive Herausbildung der Europäischen Union als reflexive Integration.

In einer *tour de force* zeigt Eriksen, in welcher Weise Prinzipien der Demokratie, Deliberation, Gerechtigkeit, des Rechtsstaats sowie der Solidarität in einem normativen Gefüge zueinander stehen, das den Integrationsprozess weiter antreibt. Zugleich weist er auf die Gefahr hin, dass sich im Zuge der Eurokrise zwischen den EU-Mitgliedstaaten eine dauerhafte Willkürherrschaft herausbildet, in der die wirtschaftlich starken den schwächeren Staaten weitreichende Umstrukturierungsmaßnahmen aufzwingen. Es ist die Stärke des Buches, aufzeigen zu können, wo tatsächlich die normativen Ressourcen der europäischen Integration liegen, die gegen eine solche Rückkehr zur einer individualstaatlichen Interessenspolitik in Stellung gebracht werden können.

Der Autor:

Erik Oddvar Eriksen ist Professor für Politikwissenschaften und Leiter des ARENA Zentrums für Europäische Studien an der Universität Oslo (Norwegen). Er gehört zu den bedeutendsten Denkern der europäischen Integration, was sich in einer Reihe von international stark rezipierten Publikationen ausdrückt.

Erik Oddvar Eriksen

Die Normativität der Europäischen Union

Aus dem Englischen
von Philipp Schink

Verlag Karl Alber Freiburg/München

KOSMOPOLIS

Politische Philosophie und Rechtsphilosophie heute

Herausgegeben von

Matthias Lutz-Bachmann, Andreas Niederberger und
Philipp Schink

Band 2

Originalausgabe

© VERLAG KARL ALBER

in der Verlag Herder GmbH, Freiburg / München 2014

Alle Rechte vorbehalten

www.verlag-alber.de

Satz und PDF-E-Book: SatzWeise GmbH, Trier

ISBN (Buch) 978-3-495-48646-7

ISBN (PDF-E-Book) 978-3-495-86052-6

Inhalt

Vorwort	7
1. Die <i>Muss</i>-Vorstellungen der europäischen Integration	11
Ein besseres Europa ohne Blaupause	16
Normativität	21
Kooperationen, die fest verankert sind	23
Das Ethos der Integration	26
Warum Demokratie?	31
Rekonstruieren und Beurteilen	33
Überblick des Buchs	37
2. Ein Supranationalismus auf freiwilliger Basis	41
Das Rätsel der supranationalen Integration	44
Die Bewältigung des Problems kollektiven Handelns	48
Integration durch Deliberation	52
Deliberativer Supranationalismus	55
Gemeinschaftlich geschaffenes Recht	58
Gerechtigkeit im Sinne von Unparteilichkeit	61
Gleicher Wert und Nicht-Diskriminierung	63
3. Die europäische Demokratie	67
Meilensteine der Demokratisierung	69
Die Forderung nach einer europäischen Demokratie	73
Kodizes und Einrastmechanismen	74
Bedingungen für eine angemessene Regierungsführung	75
Kontestation und Demokratisierung	77
Das Aufspüren von Inkonsistenzen	80
Die normative Kraft des Parlamentarismus	83
Schlussfolgerung	85

Inhaltsverzeichnis

4. Demokratische Alternativen oder Sackgassen?	87
Alternative eins: Die delegative Demokratie	90
Alternative zwei: Die Audit-Demokratie	94
Die nationale Demokratie retten?	98
Jenseits der nationalstaatlichen Demokratie?	101
Alternative drei: Ein föderales Europa	104
Komplexität und Heterogenität	106
Die Zurückweisung des Supranationalismus	109
Alternative vier: Transnationale Demokratie	112
Die zurückgewonnene Repräsentation	115
Schlussfolgerung	117
5. Eine kosmopolitane europäische Zukunft	119
Kommandobrücken	121
Die Fusion konstitutioneller Ordnungen	125
Wird die Demokratie kompromittiert?	127
Regierung ohne Staat	132
Parlamentarische Verflechtung	135
Ein geschichteter öffentlicher Raum	138
Das konstituierende Subjekt	142
Würde als ›Grundnorm‹	143
Die politische universitas der EU	145
Die Moralität der Mit-Gesetzgebung	148
Die kosmopolitane conditio	150
Regionaler Kosmopolitanismus	153
6. Fraternité – der fehlende Imperativ der Integration	155
Der Imperativ, der fehlt	157
Institutionelle Demütigung und abnormale Politik	159
Integration und die Suche nach Führung	162
Bibliographie	167

Vorwort

»Die Europäische Union ist die wichtigste und erfolgreichste institutionelle Neuerung seit der Entstehung des demokratischen Wohlfahrtsstaats.« (Müller 2013: 401)

Die europäische Integration ist ein unvollendeter Prozess und die Europäische Union ein offenes Vorhaben. Immer noch besteht die Frage, ob es einen dritten Weg zwischen einem Intergouvernementalismus und dem Aufbau supranationaler staatlicher Strukturen geben kann.

Seit den frühen 1990er Jahren jedoch tritt solch eine Alternative zunehmend zu Tage. Nun hat dieser dritte Weg einer nicht-staatlichen Föderation tiefreichende historische Wurzeln in Europa. Schon seit der Französischen Revolution haben Nationalstaaten nicht als abgeschlossene geographische Entitäten isoliert existiert, sondern haben stets miteinander interagiert und einander immer wieder auch nachteilig beeinflusst. Mit der Zeit haben so Interdependenz und ein gegenseitiger Austausch zugenommen. Diese Entwicklung wird nun durch die EU stark beschleunigt, da ihre Institutionen Mechanismen bieten, die ihre Mitgliedsstaaten darin bestärken, die Auswirkungen von Entscheidungen auf andere Länder zu berücksichtigen. Zudem hat sie ihre Mitgliedsländer auch insgesamt einer supranationalen Kontrolle unterworfen.

Von einem kosmopolitanen Gesichtspunkt aus betrachtet besteht die Notwendigkeit eines mehrstufigen Herrschaftssystems, in dem überstaatliche Behörden das Verhalten auf den niedrigeren Ebenen überwachen und sicherstellen, dass dort die Kriterien von Nichtbeherrschung und Demokratie eingehalten werden. Dies wirft nun die Frage auf, ob der Integrationsprozess die Idee einer kosmopolitanen Bürgerschaft in die Realität umsetzen wird. Nun verfolgt die EU eine moderne, von der Nation getrennte Konzeption von Regierung: In ihr ist das Gemeinwesen nicht durch präpolitische Grenzen oder Machtverhältnisse vorbestimmt. Damit sind die europäischen Bürger

nicht länger ausschließlich Bürger eines Nationalstaats, sondern auch der EU und der internationalen Gemeinschaft.

In diesem Buch verfolge ich die Idee, dass das normative Fundament der EU mit den veränderten Parametern der Machtpolitik verknüpft ist, wodurch die staatliche Souveränität an die Achtung der Demokratie und der Menschenrechte gekoppelt worden ist. Die Europäische Gemeinschaft ist zu einem selbstständigen Gemeinwesen geworden, in dem der Demokratie der Status eines Verfassungsgrundsatzes zukommt. Sie wurde durch Willen und Stärke der europäischen Akteure realisiert und wird für die absehbare Zukunft den europäischen Handlungsraum prägen. Aber wie war dieser Schachzug, der die Integration bewirkte, überhaupt möglich, und was ist sein Kernanliegen? Um die Normativität des europäischen Projekts angemessen analysieren zu können, werde ich den Integrationsprozess aus einer bestimmten theoretischen Perspektive rekonstruieren. Das Kernelement des von mir verfolgten *pragmatischen Ansatzes* findet sich dabei in der Kraft von Gründen, wie sie bei der Lösung von Problemen und Konflikten in Rechtsordnungen wirkt. Dieser Ansatz beruht also, um problematische Situationen angemessen erfassen zu können, auf dem reflexiven Gebrauch von Wissen. Ergänzt wird er dabei durch das Einbeziehen etwaiger *Pfadabhängigkeiten*, die helfen, umstrittene politische Maßnahmen und Linien gewissermaßen zu verankern oder »einrasten zu lassen« und die die Mitgliedsstaaten fest in ein System der Kooperation einbinden. In dem vorliegenden Buch identifiziere ich dabei die zentralen Gründe als Imperative – als normative *Muss-Vorstellungen* [engl. *musts*] – der europäischen Integration. Hierdurch versuche ich, die der EU zugrundeliegende Struktur herauszuarbeiten, was es dann wiederum ermöglicht, ihre Beständigkeit besser zu verstehen – zu verstehen, was sie, inmitten der Krisen, Konflikte und Enttäuschungen, die wir tagtäglich beobachten, am Laufen hält.

Danksagung

Ich möchte meine tiefste Dankbarkeit gegenüber Professor Matthias Lutz-Bachmann von der Goethe-Universität Frankfurt ausdrücken, der zusammen mit Professor Andreas Niederberger und Doktor Philipp Schink dieses Buchprojekt ins Leben gerufen hat. Ich danke zudem allen Teilnehmern der Veranstaltungen in Frankfurt am 22. und

23. April 2013, bei denen frühere Fassungen des Buches diskutiert wurden. Ich stehe besonders in der Schuld von Dr. Rosa Sierra (Goethe-Universität Frankfurt), Dr. Oliver Eberl (TU Darmstadt) sowie Prof. Claudia Landwehr (Gutenberg-Universität Mainz), die das Buch ausführlich kritisch kommentiert haben.

Über die Jahre hinweg habe ich mit vielen Wissenschaftlern kooperieren dürfen. Ich bin John Erik Fossum vom Zentrum für Europawissenschaften (ARENA) in Oslo für die Zusammenarbeit im RECON-Projekt (Reconstituting Democracy in Europe¹) dankbar. Außerdem bin ich Christopher Lord, Andreas Gimmel, Espen D. H. Olsen und Helena Sjursen zu Dank verpflichtet, die das Buch vorab gelesen und wertvolle Kommentare gegeben haben. Ich bedanke mich auch bei Marit Eldholm, Kadri Miard und Helena Seibicke, die mich administrativ unterstützt haben. Philipp Schink bin ich nicht nur für seine kompetente Übersetzung des kompletten Manuskripts vom Englischen ins Deutsche, sondern auch für sein Fragen nach Klarstellungen, die zu Verbesserungen des Texts geführt haben, sehr dankbar.

Dieses Buchprojekt wurde großzügig vom Norwegischen Forschungsrat im Rahmen der Forschungsinitiative anlässlich des zweihundertjährigen Verfassungsjubiläums (GRUNNLOV) gefördert.

¹ Siehe <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/recon/>

1. Die *Muss-Vorstellungen* der europäischen Integration

»Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.« (Vertrag von Lissabon, Artikel 3.1)²

Die Europäische Union (EU)³ ist beispiellos. Sie hat keinen Vorläufer und kann als Großexperiment verstanden werden, um nach bindenden konstitutionellen Prinzipien und institutionellen Arrangements zu suchen, die jenseits einer fest im Nationalstaat verwurzelten Form politischer Herrschaft liegen. Sie zeugt davon, dass eine historische Aussöhnung zwischen den europäischen Staaten stattgefunden hat und Lernprozesse institutionalisiert wurden. Der ›Naturzustand‹ zwischen den Staaten ist in Europa domestiziert worden. Feindseligkeit und ein harter Wettbewerb wurden durch eine friedliche Kooperation ersetzt. Vor diesem Hintergrund betrachtet, sind die aktuellen Klagen über die EU einigermaßen verwirrend.

Woher kommt solch eine Wut über die Finanzkrise der Eurozone, wenn doch *trotz* der offenkundig begrenzten Ressourcen und Machtinstrumente der EU so viel erreicht wurde?⁴ Warum stehen Intellektuelle wie Jürgen Habermas, Amartya Sen, Ulrich Beck, Salman Rushdie, Julia Kristeva, Anthony Giddens und George Soros der derzeitigen Entwicklung so kritisch gegenüber? Den politischen Führern

² Der Vertrag von Lissabon trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Siehe Vertrag von Lissabon, Amtsblatt der Europäischen Union, 2007/C 306/01. Siehe auch die konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union, 2012/C 326.

³ Die heutige Europäische Union nahm ihren Anfang 1958 als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und wurde durch den 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht (formell: Vertrag über die Europäische Union, EUV) in ›Europäische Union‹ umbenannt. Der Einfachheit halber verwende ich den Ausdruck ›EU‹, um die gesamte Periode zu beschreiben.

⁴ 2012 wurde der EU sogar der Friedensnobelpreis verliehen.

Europas werden Inkompetenz und untaugliche Maßnahmen vorgeworfen. In ihrem Ringen mit den globalen Finanzmärkten wird die EU kritisiert, sie sei in eine Machtpolitik alten Stils zurückgefallen und diktiere den Schuldnerländern, den zahlungsunfähigen Mitgliedern der Eurozone, einfach ihre Bedingungen. Den Kritikern zufolge herrscht eine sklavische Ergebenheit hinsichtlich ökonomischer Lösungsansätze – der Diktate der Finanzmärkte und dem Mantra des Neoliberalismus –, bei der den politischen und sozialen Auswirkungen keinerlei Aufmerksamkeit gewidmet wird. Dieses, so wird behauptet, ende in einem auf intergouvernementalen Strukturen fußenden postdemokratischen Exekutivföderalismus (Habermas 2011a; vgl. 2013).

Aber auch *elder statesmen* wie Helmut Kohl, Helmut Schmidt, Jacques Delors, Giscard d'Estaing sowie der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer, das Mitglied des Europäischen Parlaments Daniel Cohn-Bendit und ehemalige Ministerpräsidenten wie Guy Verhofstadt beklagen die derzeitige Lage und sind wütend über die täglich getroffenen Maßnahmen.⁵ Sie warnen vor der Rückkehr von Protektionismus, Nationalismus und selbst militärischen Konflikten. Ihnen zufolge wird die europäische Idee verraten; es gebe keine Vision, keinen nach vorne weisenden Vorschlag – nur ein von ökonomischen Kalkülen diktiertes technokratisches Regieren. Die Vision der deutschen Kanzlerin Angela Merkel bestehe schlicht in Krisenmanagement und Schadensbegrenzung. Das gesamte Integrationsprojekt werde aufs Spiel gesetzt. Der akuten Krise der Eurozone sei mit einer ›Mauer aus Worten‹ und der finanzpolitischen Übereinkunft, die Haushaltsvorschriften zu verschärfen, begegnet worden, und dies stelle eine Politik dar, die schließlich in Austerität und sozialem Elend enden müsse.⁶ Über lange Zeit sei zugelassen worden, dass

⁵ »Für eine engere politische Union«, Brief von Jürgen Habermas und 18 weiteren Personen, *Die Zeit online*, 23. Juni 2011, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-06/offener-brief-griechenland-europa>.

⁶ Siehe auch »Solidarity: For Sale?«, *Europe in Dialogue* 2012/01, Bertelsmann Stiftung, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbr/SID-FCCFDD00-4C93DF6F/bst/xcms_bst_dms_35357_35358_2.pdf; »What does German Think about Europe?«, herausgegeben von Ulrike Guérot und Jacqueline Hénard, *European Council on Foreign Relations*, Juni 2011, http://ecfr.eu/content/entry/what_does_germany_think_about_europe.

sich die Schuldenkrise der Staaten entfaltet; aufgrund bornierter Politiker herrsche nun Unsicherheit, Stillstand und Lähmung.⁷

Warum diese Wut, warum solch harte Worte?⁸ Warum die vielen desillusionierten Erwartungen der EU gegenüber? Schließlich sind doch die Kompetenzen der EU in sozialen und ökonomischen Belangen verschwindend gering. Die EU hat keine Kompetenz in fiskalischen Belangen; sie kann keine Ressourcen umverteilen, Staatsanleihen ausgeben, kein Geld drucken und hat keine souveräne Steuerbasis. Die Europäische Zentralbank (EZB) kann auch nicht als Notfall-Kreditgeber auftreten. All dies gehört zu dem Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten. Zudem weist der Binnenmarkt ein strukturelles Ungleichgewicht auf. Eine Währungsunion ohne eine Fiskalunion lässt sich nicht aufrechterhalten. Gegenwärtig fehlen jedoch auf der europäischen Ebene der benötigte Wille und die Ressourcen für eine gemeinsame Finanzpolitik, die redistributive Maßnahmen einschließt. Es existiert keine echte politische Einheit. Dies alles ist wohlbekannt und resultiert aus der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, der Union weitere (Macht-)Kompetenzen und Ressourcen zu übertragen. So wird ein gemeinschaftliches Handeln durch die Politik der europäischen Staaten behindert (Scharpf 2010).

Zudem stellt sich die Frage, warum nun die EU denunziert wird, wenn doch die Europäische Währungsunion (EWWU) während der Hochzeit des auf die Liberalisierung des Arbeitsmarktes, Privatisierung sowie den Abbau von Subventionen ausgerichteten neoliberalen Zeitgeists geschaffen wurde?⁹ Seit es in den späten 1970er Jahren

⁷ Siehe den von Frank Bsirske et al. initiierten Aufruf »Europa neu begründen!«, den 35 Personen aus Wissenschaft, Gewerkschaften und Politik (u.a. auch Habermas) unterschrieben haben, http://www.europa-neu-begrunden.de/archiv/pdf/2012/europa_neu_begrunden.pdf.

⁸ Um Habermas zu zitieren: »Die politischen Eliten haben ja gar kein Interesse daran, der Bevölkerung zu erklären, dass in Straßburg wichtige Entscheidungen getroffen werden, die fürchten doch nur den eigenen Machtverlust.« »Ich beschimpfe die politischen Parteien. Unsere Politiker sind längst unfähig, überhaupt etwas anderes zu wollen, als das nächste Mal gewählt zu werden, überhaupt irgendwelche Inhalte zu haben, irgendwelche Überzeugungen.« Siehe »Jürgen Habermas, der letzte Europäer«, *Der Spiegel* 47/2011. Siehe ebenfalls »Wir sind Europa! Manifest zur Neugründung Europas von unten«, initiiert von Ulrich Beck und Daniel Cohn-Bendit, <http://manifest-europa.eu/allgemein/wir-sind-europa?lang=en>. Vgl. Beck 2012.

⁹ Schon vor Beginn der Krise enthielt die Währungsunion wohl viele Lücken, Inkonsistenzen und Asymmetrien (Verdun 2000). Siehe hierzu auch Streeck 2011, Vogl 2010, des Weiteren Crouch 2008; vgl. Lord 2012; Streeck 2013, Majone 2013.

durch Ronald Reagan und Margaret Thatcher eingeführt wurde, besteht ein neoliberales Wirtschaftsregime, das darauf abzielt, staatliche Eingriffe in die Wirtschaft weitgehend abzuschaffen. Die nachfrageorientierten Keynesianischen Programme wurden durch die angebotsorientierten monetaristischen Programme der Chicagoer Schule ersetzt. Das Europäische Währungssystem wurde geschaffen, um den destabilisierenden Auswirkungen des Zusammenbruchs der Bretton Woods-Ordnung,¹⁰ als das System fester Wechselkurse inmitten der ersten tiefen Nachkriegsrezession zerfiel, begegnen zu können. In dem neu etablierten System wirkte eine Regulierung weitestgehend *negativ*; sie bestand in der Beseitigung von Schranken für einen effektiven Binnenmarkt (Scharpf 1999). Allerdings verlieh schon der Vertrag von Rom (1957) den fundamentalen Marktfreiheiten und dem Wettbewerbsrecht eine größere Bedeutung. In den Augen vieler hatte die EU vor allem den Zweck, einen ungehinderten Wettbewerb durchzusetzen und die Wettbewerbsbedingungen anzugleichen: die freie Zirkulation von Gütern und Arbeit. Dabei soll der einzelne Mitgliedsstaat für die sozio-ökonomischen Ziele sowie die gesellschaftliche Wohlfahrt sorgen. Die EU hat nahezu keine *positiven Befugnisse*, um eine erneute Regulierung und Umverteilung auf der europäischen Ebene sicherzustellen. Preisstabilität, nicht Umverteilung ist in der EU Verfassungsnorm. Dabei ist die EU nicht bloß ein Instrument, um politisch mit der wirtschaftlichen Globalisierung Schritt zu halten (vgl. Habermas 1998), vielmehr hat sie angesichts des strukturellen Neoliberalismus' in ihrem Aufbau selbst zu dieser beigetragen. Die Europäische Währungsunion wurde nicht mit den erforderlichen finanzpolitischen Möglichkeiten ausgestattet, um Krisen zu handhaben, Schulden ›umzulegen‹ und Wachstum zu stimulieren. Warum wird also der EU in so scharfen Worten Untätigkeit und Verantwortung für die sozio-ökonomischen Verheerungen vorgeworfen?

Ein Teil der Antwort findet sich in der Tatsache, dass die strukturelle Schwäche der EWWU etliche Staaten ihres Rechts auf demokratische Selbstbestimmung beraubt hat. Es gibt folglich einen direkten und leicht nachvollziehbaren Hintergrund für die Kritik an der Art und Weise, wie die Krise der Eurozone angepackt wurde. Obwohl

¹⁰ Das Abkommen von Bretton Woods basierte auf dem Konsens, dass eine Kontrolle der Kapitalmärkte sinnvoll sei, um einen Schutz von inländischen Strategien, die durch den freien Kapitalverkehr über Grenzen hinweg gefährdet waren, zu gewährleisten (Rodrik 2011: 93).