EUROPÄISCHE INTEGRATION 27.04.2017 | Stefan Wallaschek

Kein Europa à la carte

Flexible Integration würde ein Ende der Solidarität in der Europäischen Union bedeuten.

„Wie weiter mit der Europäischen Union“ ist eine der drängendsten Fragen, die sich Europa momentan stellt. Bis vor der Eurokrise hielt sowohl die akademische Literatur als auch die öffentliche Debatte ein Mehr an Integration für einen unausweichlichen und unaufhörlichen Prozess. Beeinflusst durch die anhaltende Brexit-Debatte sowie das Anfang März veröffentlichte Weißbuch der Europäischen Kommission (EK) scheint nun die sogenannte „flexible Integration“ die neue Lösung zu sein. In diesem Sinne argumentiert <link schwerpunkt-des-monats welches-europa artikel detail europarennen-1946>Dominika Biegon und sieht darin demokratietheoretische wie sozialpolitische Chancen.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Krisenerscheinungen hier nicht gar zu ernst genommen werden. Die flexible Integration birgt Schwierigkeiten – demokratietheoretischer und sozialpolitischer Art –, die es zu bedenken gilt, sonst droht eine neue europäische Unübersichtlichkeit. Stattdessen sollte auf eine stärkere Supranationalisierung von Parteien gesetzt werden.

Demokratie nur im Nationalstaat? Nehmt das EP ernst!

In der Eurokrise, so der Befund, hat die EU zumeist intergouvernemental im Europäischen Rat entschieden, und die Europäische Kommission hat ihre Machtposition stabilisiert, ohne dabei ihre demokratische Legitimation zu verbessern. Die Antwort aus Sicht der Befürworter einer flexiblen Integration ist daher, die nationalen Arenen zu stärken. Die Kritik an den beiden Institutionen sowie der schwachen Legitimation ist richtig. Doch sie missachtet das Europäische Parlament (EP) und die Kompetenzen, die es seit dem Vertrag von Lissabon 2009 hinzugewonnen hat. Nun ließe sich argumentieren, dass das EP in der Eurokrise wie in der europäischen Migrationskrise keine bestimmende Rolle gespielt hat. Daraus zu schlussfolgern, dass nationale Demokratie die Lösung sei, ist hingegen zu kurzsichtig. Es degradiert das EP zum

„Parlament zweiter Klasse“, wie Heribert Prantl schon 2014 mit Bezug auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) über die drei Prozent-Hürde kommentiert hat.

Ulrike Guérot hat daher zu Recht darauf hingewiesen, dass wir unbedingt europäische Parteien brauchen. Die Parteien im EP werden national gewählt und gehen dann in übergeordneten Fraktionen auf, ohne dass sie eine gemeinsame europäische Politik verfolgen oder wirklich aneinander gebunden sind – außer zu machtstrategischen Zwecken, wie man derzeit bei der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EPP) und deren Umgang mit der ungarischen Fidesz beobachten kann. Es sind europäische Parteien notwendig, die gemeinsame Wahlkämpfe und -programme haben (und dies nicht nur alle vier Jahre), Politik für Gesamteuropa betreiben und dabei Politikvorschläge machen, die nicht nur auf das eigene Wählerklientel zielen, sondern von Irland bis Griechenland und von Finnland bis Italien reichen.

Eine europaweite Ausrichtung der Parteien würde helfen, dem demokratietheoretischen Defizit auf institutioneller Ebene zu begegnen.

Eine europaweite Ausrichtung der Parteien würde helfen, dem demokratietheoretischen Defizit auf institutioneller Ebene zu begegnen. Es würde stärker *in* Europa *mit* Europa *über* Europa diskutiert werden. Zudem würden die Schuldzuweisungen, dass „die in Brüssel/Straßburg“ entschieden hätten, wegfallen, da potenziell die gleichen Parteien im nationalen wie europäischen Parlament säßen. Das Europäische Parlament würde damit sichtbarer und transparenter, weil keine neuen Partei-Akronyme und Zusammenschlüsse entstünden, sondern klar identifizierbare Parteifamilien anhand politisch-ideologischer Ausrichtungen vertreten wären. Gleichzeitig ließe sich auch über ein einheitliches europäisches Wahlrecht und -system reden.

Neue europäische Unübersichtlichkeit

Das Argument zur sozialpolitischen Dimension flexibler Integration von Biegon ist wie folgt: Entweder werden die nationalen Standards geschützt, indem einzelne Staaten nicht mitmachen, oder mehrere Staaten finden sich zusammen und bilden eine „soziale Avantgarde“. Die progressive sozialpolitische Integration hängt jedoch auch davon ab, welche politischen Machtkonstellationen jeweils vorherrschen. Die flexible Integration könnte sich in diesem Sinne auch in einer marktradikalen Avantgarde ausdrücken, in der vor allem Austerität,

Schuldenbremse und Abbau des Wohlfahrtsstaates verfolgt werden. Im schlimmsten Fall, dessen ist sich Biegon durchaus bewusst, würden sich Koalitionen finden, die sich jeweils mit gleichgesinnten Regierungen absprechen und bei allem, was darüber hinausgeht, „Nein“ sagen. Die flexible Integration würde damit zu einer neuen europäischen Unübersichtlichkeit und zu massiven Koordinationsproblemen führen, weil irgendwann unklar wäre, wer wie mit wem welche Standards teilt. Doch welche Regeln sollte die Kommission aufstellen, um der Zersplitterung vorzubeugen? Eine Maximalanzahl an Ausstiegen wäre ebenso willkürlich und irreführend wie eine Maximalanzahl an „Koalitionen der Willigen“.

Im schlimmsten Fall würden sich Koalitionen finden, die sich jeweils mit gleichgesinnten Regierungen absprechen und bei allem, was darüber hinausgeht, „Nein“ sagen.

Überdies wären solche Schritte von den jeweiligen Regierungskoalitionen abhängig. Sicherlich streitet eine konservativ-liberale Regierung für andere Entscheidungen in der flexiblen Integration und würde auch andere Koalitionen eingehen als eine sozialdemokratisch-ökologische Regierung. Diese würde wohl versuchen, bestimmte Entscheidungen zurückzunehmen und gleichzeitig andere Integrationsprojekte oder Koalitionen voranzutreiben. Einerseits wäre die Folge ein ständiges Hin und Her der Integration mit unklaren Entscheidungs- und Umsetzungskonsequenzen auf nationaler Ebene. Andererseits könnte es auch passieren, dass die nachfolgenden Regierungen die bereits ausgehandelten flexiblen Integrationsschritte hinnehmen müssen, weil die (Des-)Integrationsschritte kaum rückgängig zu machen sind. Dann wäre ein zentrales Merkmal demokratischer Politik, nämlich die Unabgeschlossenheit von Entscheidungen, stark in Frage gestellt.

Die Argumente für flexible Integration implizieren auch ein *race to the bottom*: Die niedrigsten nationalen Standards würden sich europaweit durchsetzen und damit nationale Errungenschaften, zum Beispiel betriebliche Mitbestimmung, unterminieren. Diese Gefahr besteht durchaus, aber das heißt nicht, dass es zwangsläufig so kommen muss. Natascha Zaun hat für die europäische Asylpolitik gezeigt, dass sich gerade nicht der kleinste gemeinsame Nenner durchgesetzt hat. Die Staaten mit recht hohen Standards und Regularien haben den Agendasetzungsprozess bestimmt. Daher mussten sich die weniger

regulierten Mitgliedsstaaten, auch weil sie sich weniger eingebracht haben, an höhere Standards anpassen.

Das von Biegon genannte Szenario der Kommission „wer mehr will, tut mehr“ könnte man umdeuten in „wer weniger will, tut weniger“. Übertragen auf die EU Migrations- und Asylpolitik würde das Staaten wie Ungarn oder Polen sehr gelegen kommen. Anstatt sich an europaweite Regeln zu binden, würden sie wohl prompt „ohne uns“ sagen. Aber auch Griechenland, wohin die Abschiebung von Geflüchteten nach dem Dublin-III-Abkommen aus Deutschland zeitweilig ausgesetzt wurde, da die menschenrechtlichen Standards nicht eingehalten werden konnten, böte sich eine Möglichkeit, sich aus diesem Politikfeld eher zurückzuziehen als die Asylpolitik humaner und die Bürokratie effizienter zu gestalten.

Fazit: Statt flexibler Integration europäisierte Politik

Flexible Integration ist also nicht der erhoffte Heilsbringer für die EU. Sie birgt fatale Folgen, die womöglich gar eine geschwächte demokratische Politik und weniger progressive sozialdemokratische Inhalte mit sich brächten. Die Sorge besteht auch, dass die flexible Integration eben das befördert, was sie eigentlich verhindern will: nämlich die Abkehr von Europa und die Stärkung nationaler Ressentiments. Die Möglichkeit, nun in einigen Politikfeldern „auszusteigen“, alle Fehler in diesen Bereichen der EU zuzuschieben und deswegen für eine „Nicht-Teilnahme“ zu plädieren, erleichtert es europaskeptischen und nationalistischen Parteien, ein simples Feindbild aufzubauen.

Umgekehrt sollte ein „Ja“ zur gemeinsamen Integration nicht als blinde EU-Loyalität verstanden werden. Die europäischen Institutionen und die europäische Politik dürfen und sollen kritisiert werden. Dies geschieht im nationalen Rahmen auch. Doch nationalen Regierungen die Chance zu eröffnen teilweise auszusteigen, sobald ihnen die Integration nicht passt, führt nicht zu konstruktiver Politik oder höherer demokratischer Legitimität in der EU. Im Gespräch zwischen Sigmar Gabriel, Emmanuel Macron und Jürgen Habermas im März 2017 in Berlin wurde zudem auf Solidarität als wünschenswertes Handlungsprinzip verwiesen. Mit der flexiblen Integration kündigt man jedoch gerade dieses Solidaritätsprinzip auf, da man sich nicht mehr aufeinander einlässt, Konflikte austrägt und Koordination schafft, sondern sich vielmehr herauszieht, wenn man das eigene nationale Interesse nicht direkt wiederfindet.

Mit Blick auf die französischen Präsidentschaftswahlen im Mai sowie die Bundestagswahlen im September gilt es, über die möglichen Strategien zur Zukunft der EU zu debattieren. Damit einhergehen sollte eine breite Informationskampagne zur Europäischen Union. Nicht um ein rosarotes Bild von der EU zu zeichnen, sondern um darüber zu informieren, welche Institutionen es gibt, welche Kompetenzen sie haben, wie diese am EU-Gesetzgebungsverfahren beteiligt sind und welche Hürden es gibt. Dazu muss es auch um Personen gehen: Wer sitzt für den eigenen Wahlkreis im EP, über was hat diese Person abgestimmt und warum. Wie stehen die lokalen Bundestagsabgeordneten zur EU und warum. Diese Informationen können schon helfen, die EU sichtbarer und verständlicher sowie die Arbeit der EP-Abgeordneten nachvollziehbarer und bürgernaher zu machen. Dann kann auch über die Integrationsschritte der EU mit und zwischen den Bürgern und Bürgerinnen diskutiert werden.



Stefan Wallaschek
Bremen

Stefan Wallaschek ist Doktorand an der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS) an der Universität Bremen und derzeit Visiting Fellow an der School of Politics and International Relations (SPIRe) am University College Dublin. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit Solidarität in der Eurokrise und der europäischen Migrationskrise.