EUROPA AM ABGRUND? 07.03.2016 | Sergio Fabbrini

Weniger Rat bitte!

Eine aus 28 nationalen Staatschefs bestehende Exekutive kann keine wirksamen Entscheidungen treffen.

Nach einem halben Jahrhundert der Integration hat es die Europäische Union heute mit existenziellen Krisen zu tun, deren Kräfte zentrifugal nach außen wirken. Statt Integration herrscht Desintegration. In der Euro-Krise bestand die Möglichkeit, dass Griechenland die Euro-Zone verlässt (Grexit). Mit der Flüchtlingskrise wurde das Schengener Abkommen stellenweise ausgesetzt. Die Terroranschläge von Paris spalteten die Mitgliedstaaten in der Sicherheitspolitik. Die Wahrscheinlichkeit, dass die britischen Wählerinnen und Wähler im Referendum am 23. Juni für den Brexit stimmen, wachst unablässig.

Ein Husten in Warschau wächst sich zu einer Bronchitis in Brüssel aus.

Angesichts des enormen politischen Gewichts dieser neuen Aufgaben hat die Innenpolitik den europäischen Raum erreicht und spaltet die Mitgliedstaaten. Ein Husten in Warschau wächst sich zu einer Bronchitis in Brüssel aus. Musste es angesichts der großen politischen Herausforderungen soweit kommen?

Nein. In anderen föderalen Staaten wie zum Beispiel den USA haben vergleichbare Krisen den Entscheidungsprozess nicht gelähmt. Nicht die schiere Größe der Aufgaben stellt die EU infrage. Vielmehr fehlt der Europäischen Union ein Steuerungssystem, das der Bewältigung dieser Aufgaben angemessen wäre. Die politischen Aufgaben haben dieses Steuerungsdefizit der EU verstärkt. Und das Defizit hat auch einen Namen: Zwischenstaatlichkeit.

Die Steuerungsstruktur für die politischen Bereiche, die im Zentrum der derzeitigen Zentrifugalkräfte liegen (die Wirtschaftspolitik der Europäischen Währungsunion, Justiz und Inneres, Sicherheit, Außenpolitik und andere mehr) ist absichtlich zwischenstaatlich angelegt. Nationale Regierungen kontrollieren den Entscheidungsprozess mittels ihrer zwischenstaatlichen Institutionen (Europäischer Rat und

Rat der Europäischen Union).

Die Entscheidungsfindung läuft stärker über die Koordinierung zwischen nationalen Regierungen als über eine supranationale Gesetzgebung. Der Europäische Rat hat sich zur wichtigsten Exekutivinstitution entwickelt, während die Kommission in der Umsetzung (nicht aber der Entscheidungsfindung) eine große Rolle spielt und das Europäische Parlament im Entscheidungsprozess eine Randposition innehat. Diese Steuerungsstruktur stützt sich formal auf Konsens. Nationale Regierungschefs sollen das Ansinnen der jeweils anderen mittels Ausgleich und Kompromissen erfüllen. Doch die politischen Herausforderungen, die mit der Euro-Krise, den syrischen Flüchtlingen und den terroristischen Attentaten einhergingen, widersetzen sich der Logik des Konsenses.

Die Spaltung der Staaten bestimmt jetzt die Logik des Spiels.

Der Druck aus der Innenpolitik beschwört unweigerlich einen Konflikt zwischen widerstreitenden nationalen Interessen herauf. Die Spaltung der Staaten bestimmt jetzt die Logik des Spiels. Dass ein verpflichtender Mechanismus zur Bekräftigung einmal getroffener Entscheidungen fehlt, hat die zwischenstaatlichen Institutionen wiederholt gelähmt. Die Flucht aus der Lähmung nimmt entweder die Form einer politischen Dominanz stärkerer über schwächere Mitgliedstaaten an oder die Bildung verschiedener widerstreitender „Koalitionen der Willigen“ an.

Dieses institutionelle System kann keine wirkungsvollen und legitimen Entscheidungen herbeiführen. Es leidet an einem „Exekutivdefizit“ und einem „Rechenschaftsdefizit“. Eine Exekutive nach dem Kollegialitätsprinzip (der Europäische Rat), die aus 28 nationalen Staatschefs plus den beiden Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission besteht, kann keine wirksamen Entscheidungen treffen. Gleichzeitig agiert der Europäische Rat in einem Rechenschaftsvakuum, denn er wird vom Europäischen Parlament, der einzigen Institution, die die europäischen Bürgerinnen und Bürger repräsentiert, nicht kontrolliert. Die Lösung für dieses doppelte Defizit lässt sich mit der EU-eigenen Logik der Parlamentarisierung nicht herbeiführen. Parlamente können Gegensätze zwischen Parteien, nicht aber zwischen Staaten regulieren. In einer Union aus demographisch asymmetrischen und national ausdifferenzierten Staaten aber treten eher Spaltungen zwischen

Staaten als zwischen Parteien auf.

Es wäre sinnvoll, den Ratspräsidenten zur politischen Spitze der Exekutive zu machen.

Die nationalen Regierungschefs werden sich jedem Versuch widersetzen, den Europäischen Rat in eine Art Notariat umzuwandeln, das festhält, was andere entschieden haben, geschweige denn in eine der vielen Formationen des Rats. Und die Regierungschefs werden sich auch nie den Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion im Parlament vor die Nase setzen lassen. Wenn das aber so ist, wäre es doch sinnvoll, den Ratspräsidenten zur politischen Spitze der Exekutive zu machen, während die Kommission mit ihrem Präsidenten nur eine unterstützende administrative Rolle übernimmt.

Diese duale Exekutive sollte vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat getrennt werden, damit sie von Letzterem ohne parteipolitische Hemmnisse kontrolliert und austariert werden kann. Die EU oder die Euro-Zone sollten so eine Gewaltenteilung herbeiführen, die auf einer klar definierten Führung der Exekutive und einer starken parlamentarischen Legislative gründet.



Sergio Fabbrini
Rom

Prof. Dr. Sergio Fabbrini ist Direktor der School of Government an der Universität LUISS Guido Carli in Rom und lehrt als Inhaber des Jean Monnet Lehrstuhls Politikwissenschaften und Internationale Beziehungen. Zuvor leitete er die University of Trento School of International Studies und war Herausgeber des politikwissenschaftlichen Journals *Rivista Italiana di Scienza Politica*.

4 LESERBRIEFE

hettmann schrieb am 08.03.2016

Ein wirklich interessanter Vorschlag, der aber wohl einer bleiben wird. Warum? Wegen der unüberbrückbaren Kluft zwischen 'Föderalisten' (Übrigens: Das 'In anderen föderalen Staaten' ist ganz schön schief formuliert...) und 'Freihändlern' in der EU. Hier gibt es nur einen Ausweg: Spreu und Weizen trennen, dem Spreu die Chancen nehmen, den Anhängern des Weizens laufend Knüppel zwischen die Beine werfen zu können und den gesamten Integrationsprozess zu hintertreiben. Anhänger des Brexit sollten sich nicht der Illusion hingeben, dass es dazu kommen wird. Die o.a. Möglichkeit des 'Hintertreibens' wird nämlich nur dann weiter gezogen werden können, wenn UK Mitglied bleibt. Und genau um diese Option geht es.

christian wend schrieb am 08.03.2016

Mir hat der Beitrag sehr eingeleuchtet - und gefallen . Die Analyse der brüchigen
Exekutivfunktion der EU ist gut und richtig .

Nicht genügend berücksichtigt Herr Fabbrini , daß diese exektive Unentschlossenheit
dem Stand und Willen der europäischen Regierungen - und vermutlich auch den
Bürgern - entspricht , die nicht noch mehr Kompetenzen nach Europa abgeben
wollen ; insofern hat die Vision vom europäischen Bundesstaat nur eine
Leitbildfunktion (für 2050 etwa) Was fehlt ,ist ein Fahrplan für die
Schritte dorthin .

J. Rauter schrieb am 08.03.2016

Bekannte Klagen. Achtung, die EZB (WWU) ist nicht Zwischenstaatlich sondern supranational. Für die 5 alleinigen EU Zuständigkeiten gilt ab 2017 die qualifizierte Mehrheit. Wer da klagt, hat falsche Erwartungen an die EU: Sie sind keine United States. Der Binnenmarkt und sein Fundament, die fünf Freiheiten, wesentlich 1987 festgelegt und an denen auch niemand rüttelt ist die akzeptierte Basis. Ein Gebilde bei dem der Abstand vom ärmsten zum reichsten Staat (BIP/Kopf) Faktor 7,8 beträgt (USA 2,3) mit 23

Amtssprachen und Kulturen, Einstellungen und Leistungskraft ist heute nicht steuerbar wie Deutschland. Die EU ist eher Heiliges Römischen Reich. Wenn sie Frieden erhält, sind das 80%der Miete. Der Binnenmarkt wirkt segensreich. Weltmacht EU- wozu? Man fokussiere sich stärker auf weniger.

---

adler schrieb am 10.03.2016

Eine EU mit derart vielen Kulturen, unterschiedlichen geschichtlichen Erfahrungen und gesellschaftlichen Entwicklungen wächst nicht einfach zusammen, weil man ein "Stück Einigung" per Binnenmarkt schafft. Erst recht nicht, wenn dabei diese Unterschiedlichkeiten nicht ausreichend respektiert werden: sei es bei der Sozialpolitik und insbesondere der Kultur- und Bildungspolitik! Normierungen für Banken und Großkonzerne zum Profitausbau ohne soziale Verantwortung! Müntefering, Clement und Eichel lassen für Deutschland grüßen! (Dass ich die hier nenne, bedeutet nicht, dass ich die Anderen für besser hielte, im Gegenteil: nur wofür stand die Sozialdemokratie?!) Jetzt gibt es nichts mehr zu verteilen und Angst wird erzeugt und wächst! Auf dem Nährboden driftet alles

auseinander! Ein Trauerspiel!