

Ein Europa der Zukunft



**Von der «immer engeren Union»
zum «Europa der Clubs»**

Von Michael Wohlgemuth

«Schweizer Monat», Sonderthema 33
ISSN 0036-7400

VERLAG

SMH Verlag AG

VERLAGSLEITER

Andy Fischer:
andy.fischer@schweizermonat.ch

CHEFREDAKTOR

Michael Wiederstein:
michael.wiederstein@schweizermonat.ch

REDAKTION

Ronnie Grob
ronnie.grob@schweizermonat.ch
Serena Jung
serena.jung@schweizermonat.ch
Olivia Kühni
olivia.kuehni@schweizermonat.ch
Alicia Romero (Volontariat)
alicia.romero@schweizermonat.ch
Gregor Szyndler
gregor.szyndler@schweizermonat.ch

KORREKTORAT

Roger Gaston Sutter
Der «Schweizer Monat» folgt den Vorschlägen
zur Rechtschreibung der Schweizer Orthographischen
Konferenz (SOK), www.sok.ch.

GESTALTUNG & PRODUKTION

Rahel Duss
rahel.duss@aformat.ch

THEMENBILDER

Dorothee Dähler: email@dorotheedaehler.ch
Kaj Lehmann: email@kajlehmann.ch

ADMINISTRATION/LESERSERVICE

Jeanne Schärz (Leitung)
jeanne.schaerz@schweizermonat.ch
Claudia Rüfenacht
claudia.ruefenacht@schweizermonat.ch

ADRESSE

«Schweizer Monat»
SMH Verlag AG
Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
+41 (0)44 361 26 06
www.schweizermonat.ch

ANZEIGEN

anzeigen@schweizermonat.ch

PREISE

Jahresabo Fr. 195.- / Euro 165,-
2-Jahres-Abo Fr. 350.- / Euro 296,-
Abo auf Lebenszeit / auf Anfrage
Einzelheft Fr. 22.- / Euro 19,- (+ Versand)
Einzelheft Sonderthema Fr. 10.- (+ Versand)
Studenten und Auszubildende erhalten
50% Ermässigung auf das Jahresabonnement.

DRUCK

pmc Print Media Corporation, Oetwil am See
www.pmcoetwil.ch

BESTELLUNGEN

www.schweizermonat.ch

Ein Europa der Zukunft

Von der «immer engeren Union» zum «Europa der Clubs»

Von Michael Wohlgemuth

An spektakulären Ideen für die Zukunft der Europäischen Union mangelte es in den letzten Jahren nicht. Woran es haperte, war vielmehr der politische Wille, sich mit den diagnostizierten Fehljustierungen innerhalb des komplizierten Gebildes EU ernsthaft auseinanderzusetzen. Manche dieser Konstruktionsfehler haben – heute für jedermann ersichtlich – der Union, einzelnen Mitgliedsländern und der Idee des europäischen Zusammenhalts gewichtige Schäden zugefügt. Und die ihnen zugrunde liegenden Probleme wurden nicht selten kleingeredet, ignoriert, verschleppt oder gar negiert. Brüssel kannte bloss eine Richtung: mehr Integration.

Nun aber ist mit dem ungeplant eingelegten Rückwärtsgang des Vereinten Königreichs buchstäblich Bewegung in die Sache gekommen. Dass es nicht weitergehen könne wie bisher, hat sich binnen Monaten vom *kaum* zum *oft* gehörten Satz im europäischen Politbetrieb gewandelt. Erstmals stellte die Europäische Kommission dieser Tage auch keinen neuen 10-Jahres-Plan vor, sondern eine Reihe von verschiedenen Entwicklungsstrategien, die öffentlich diskutiert werden sollen.

Michael Wohlgemuth analysiert diese Strategien nun aus liberaler Warte und erklärt, welche angeregten (und ergänzenden) Reformen kurz-, mittel- und langfristig zu mehr Flexibilität, Transparenz und Demokratie innerhalb der EU führen können. Wohlgemuth entwickelt die produktiven Ansätze der Kommission und ihrer Kritiker weiter – und legt im Abgleich mit den politischen Realitäten dar, dass ein sich vorwiegend selbst regulierendes «Europa der Clubs» im Jahr 2017 keine intellektuelle Träumerei mehr ist, sondern die logische Konsequenz, wenn man den vielen unterschiedlichen Ansprüchen an die EU und den zarten Reformvorhaben innerhalb der EU gerecht werden will. Die zentrale Frage europapolitischer Debatten wäre dann nicht mehr «Wie viel Europa?», sondern treffender: «Wie viele Europas?»

Erhellende Lektüre wünscht

Michael Wiederstein
Chefredaktor

Inhalt

1	Europa am Scheideweg	05
2	Die politische Ökonomie der europäischen Integration	06
3	«Politische Union»?	10
4	Kurzfristige Reaktion: «Plan C»	14
5	Mittelfristige Architektur	16
6	Langfristige Vision	19
6.1	Die Clubunion	24
7	Fazit	27

Michael Wohlgemuth

ist Ökonom, Publizist und Gründungsdirektor der europapolitischen Denkfabrik Open Europe Berlin sowie apl. Professor für Politische Ökonomie an der Universität Witten/Herdecke. Er unterrichtete u.a. an der Universität Bayreuth und an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; von 2002 bis 2012 war Wohlgemuth Geschäftsführender Forschungsreferent am Walter-Eucken-Institut. Er ist u.a. Mitglied der Mont Pèlerin Society, des Netzwerks für Ordnungsökonomik und Sozialphilosophie und des Vereins für Socialpolitik. Wohlgemuth lebt in Berlin.

¹ Europa am Scheideweg

Einleitung

Seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften vor genau 60 Jahren heisst es, Europa stehe «am Scheideweg»; so auch im jüngsten Weissbuch der EU-Kommission zum 60-Jahr-Jubiläum der «Römischen Verträge». Tatsächlich gab es seit 1957 Wegmarken und Krisen zuhauf; doch der Weg kannte bisher stets nur eine Richtung: Vertiefung und Erweiterung der EU. Erst seit kurzem wird die «immer engere und immer weitere Union» ernsthaft in Frage gestellt: durch den einstweilen abgewendeten «Grexit» und mehr noch durch den beschlossenen «Brexit».¹

Gleichzeitig ergeben sich nun aber auch Chancen, ja Notwendigkeiten einer grundlegenden Reform der Europäischen Union. Ehe diese zur Diskussion gestellt werden, will ich im nächsten Abschnitt (Kapitel 2) die politökonomischen Gründe für die zunehmend erkennbare Fehlkonstruktion der EU kurz skizzieren: die pfadabhängige Entwicklung der EU hin zu ihrer zunehmenden und fast schon irreversiblen Überdehnung.

Dann muss vor zwei vieldiskutierten Auswegen gewarnt werden: dem «grossen Sprung nach vorn» in eine «politische Union» bzw. «Fiskalunion» und dem Weg zurück in nationalstaatliche Abschottung (Kapitel 3).

Als kurzfristig durchsetzbaren Reformvorschlag, der beidem entgegenwirkt, stelle ich dann die Idee des «Plans C» vor – das Umsetzen der im Februar 2016 im Europäischen Rat mit David Cameron vereinbarten Reformen (Kapitel 4).

Als Szenarien einer mittelfristigen Entwicklung der Architektur der EU darf auch eine Diskussion der Optionen, die die EU-Kommission gerade in ihrem Weissbuch «Die EU der 27 im Jahr 2025» vorgestellt hat, nicht fehlen (Kapitel 5).

Die langfristige Vision einer liberalen, demokratischen, flexiblen EU stelle ich dann in Form der Idee eines Europas der freiwilligen Integrationsclubs – der Willigen und Fähigen in unterschiedlichen Politikbereichen – vor (Kapitel 6).

Ob das Europa der Zukunft tatsächlich so aussehen wird, ist völlig unsicher. Allerdings: es gibt gute Gründe, anzunehmen, dass die Entwicklungen der letzten Jahre notwendige Reformen anstossen, die lange verschlafen oder deren Dringlichkeit bisher unter den Teppich gekehrt wurde (Kapitel 7).

¹ Anmerkung: Die Eurozone wäre nach einem Austritt Griechenlands wohl eher gestärkt worden. Durch den Austritt der zweitgrössten Volkswirtschaft und der ältesten parlamentarischen Demokratie Europas dagegen wird sie ökonomisch und politisch eindeutig geschwächt (vgl. Wohlgenuth, 2015a).

2 Die politische Ökonomie der europäischen Integration

Eine Geschichte vieler Widersprüche

Es ist selbst in liberalen Kreisen kaum bekannt, dass auch der Nobelpreisträger Friedrich August von Hayek eine politische Vision von Europa hatte. Pikanterweise im September 1939 erschienen in der «New Commonwealth Quarterly» seine bemerkenswert optimistischen Ideen über «die wirtschaftlichen Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse».² Hayek entwickelt darin eine arg anachronistisch anmutende liberale Idee: Solange eine Föderation souveräner Staaten auf freiwilliger Basis zustande komme, schien ihm das Gespenst der Planwirtschaft gebannt. Es dürfte sich erweisen, so Hayek, «dass auf internationalem Gebiet eine demokratische Regierung nur möglich ist, wenn die Aufgaben einer internationalen Regierung auf ein im Wesentlichen liberales Programm beschränkt sind».

Man würde, so der Ökonom weiter, sich multilateral letztlich nur auf universalisierbare Verbote ungerechten Regierungsverhaltens (Protektionismus, Diskriminierung) einigen

können, weil nur so allen gemeinsame Vorteile zugesichert werden könnten.³ Für Interventionen zugunsten bestimmter Firmen, Industrien oder Nationalitäten würde eine solche «Regierung» kaum jemals allgemeine Unterstützung finden können. Solidarische Sonderbehandlung sei schliesslich nur dort möglich, wo «nationale Ideologien» oder «Mitgefühl mit dem Nachbarn» tatsächlich noch wirkten – auf dezentraler Ebene. Hayek erwähnt diesbezüglich Gesetze zur «Beschränkung der Arbeitszeit» oder zum «Natur- und Denkmalschutz», die, da sie «in armen oder reichen Gebieten in ganz verschiedenem Licht gesehen werden», eben auch «auf das Ausmass beschränkt sein müssen, in dem sie lokal angewendet werden können, ohne dass gleichzeitig der freien Beweglichkeit Schranken auferlegt werden müssen».

Hayeks Argument lässt sich auch mit folgendem Zitat illustrieren: «Dass Engländer und Franzosen den Schutz ihres Lebens, ihrer Freiheit und ihres Eigentums – kurz, die Funktio-



nen eines liberalen Staates – einer übergeordneten Organisation anvertrauen, ist vorstellbar; dass sie aber bereit sein sollten, der Regierung eines Bundes die Macht zu geben, ihr Wirtschaftsleben zu regeln, zu entscheiden, was sie erzeugen und konsumieren sollen, scheint weder wahrscheinlich noch wünschenswert.» Die Europäische Arbeitszeitrichtlinie oder die nunmehr überwiegend aus Brüssel stammenden Regulierungen des Wirtschaftslebens, einschliesslich der Umwelt-, Verbraucher-, Sozial- und der Fiskalpolitik, lassen Hayeks Vision im Rückblick als ein wenig naiv erscheinen.

Als Hayek seine liberal-universalistische Vision der letztlich politökonomischen «Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse» entwickelte, stand ihm freilich auch noch keine ökonomische Theorie der Politik zur Verfügung. Mit seinem Band über «Die politische Ordnung eines freien Volkes» (Hayek, 1979) ändert sich das. Nun sieht Hayek klar, dass ein politischer «Apparat» auch auf formal-demokratischem Weg «Bündel von Massnahmen» hervorbringen kann, die «in ihrer Gesamtheit von keinem vernünftigen Menschen gebilligt werden könnten, weil sie in sich widersprüchlich sind».

Derlei Widersprüche bestanden seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses. Ludwig Erhard etwa beklagte stets: «Man kann nicht auf der einen Seite Wettbewerb und auf der anderen Seite Planung, Planifikation oder Programmierung haben wollen.»⁴ Was als individuelle Präferenzfunktion tatsächlich in Form kognitiver Dissonanz erhebliche psychische Kosten und Entscheidungshemmungen erzeugen würde, ist bei politischen Entscheidungen, zumal auf internationaler Ebene, allerdings schon beinahe die Bedingung der Möglichkeit gemeinsamer Entscheidungen. Die «Bündelung» nationaler Sonderinteressen in gemeinschaftlichen Politikpaketen ist es denn auch, die dazu führt, dass auch solche Massnahmen beschlossen werden, die weit jenseits der Schnittmenge gemeinsamer Interessen liegen – und jeweils für sich betrachtet sogar oft allein einer Minderheit nutzen.

Die Logik des Stimmentausches⁵ hat freilich in der EU-Politik zum Ergebnis, dass es immer mehr Politiken nach dem «One-Size-Fits-All»-Prinzip gibt, geschnürt zu Gipfelergebnissen und EU-Verträgen, die sich im Nachhinein kaum mehr revidieren lassen. Es kommt zum Sperrklinkeneffekt: man kann Kompetenzen an die EU einmal abtreten, danach aber so gut wie nie mehr zurückholen; es sei denn, man verlässt die EU. Und auch dann wird die Repatriierung von Kompetenzen äusserst kompliziert, wie die Briten derzeit zu ahnen beginnen.⁶

Die politische Ökonomie der Zentralisierung, die wir schon von mehr oder minder föderalen Nationalstaaten wie den USA, Deutschland oder der Schweiz kennen, ist damit auch und gerade auf die Europäische Union anwendbar.⁷ Schliesslich kommen hier entscheidende Akteure ins Spiel, die wie Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof ein klares Eigeninteresse an einer Zentralisierung haben, die ihre Macht, ihr Prestige und ihr Einkommen erhöht.

Die Logik des Stimmentauschs beim Schnüren von Verhandlungspaketen voller nationaler Sonderinteressen erklärt bereits die generelle Möglichkeit einer Zentralisierung und Umverteilung weit über gemeinsame Bürgerinteressen hinaus. Deren Wahrscheinlichkeit wird durch weitere EU-spezifische Umstände noch verstärkt. Vor allem der Ministerrat ist geradezu ideal für transaktionskostengünstige Stimmentauscharrangements («Ich stimme für deine Projekte, wenn du für meine stimmst!») unter wenigen Beteiligten, die sich wiederkehrend treffen.⁸ Oft sind zudem Interventionsanliegen der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene leichter durchsetzbar als auf nationaler, denn nationale Parlamente haben auf Entscheidungen im Ministerrat – die zudem regelmässig nicht öffentlich transparent sind – so gut wie keinen Einfluss. Sie werden nicht für die Verhandlung, sondern bestenfalls nur noch für die Ratifizierung gebraucht, wo es aber für ein «Aufschnüren» des Pakets meist zu spät ist.⁹

Hinzu kommt, dass nicht nur nationale Volksvertretungen im Nachhinein oft nicht genau wissen, welche rechtlichen und ökonomischen Auswirkungen etwa ein neuer EU-Vertrag oder eine neue EU-Richtlinie haben wird.¹⁰ Somit können Regierungen mächtige nationale Interessengruppen selbst dann bedienen, wenn dies im nationalen Rahmen einer aufgeklärteren Öffentlichkeit kaum möglich wäre. Intransparente Entscheidungsstrukturen der Gemeinschaftsorgane verschleiern Art und Ausmass der Privilegien; regt sich dennoch Kritik, so kann sie politisch «billig» auf «Brüssel» geschoben werden.¹¹

Das Ergebnis dieser Umstände in der Europapolitik ist die nahezu völlig fehlende «Fähigkeit zur Selbstkorrektur», denn die «Integrationsfortschritte werden in der immer grösser werdenden Staatengemeinschaft nach dem Einstimmigkeitsprinzip mühsam ausgehandelt. Und das hat zur Folge, dass jeder Schritt, ist er einmal getan, im Prinzip einen änderungsfesten Status quo schafft.» (Kielmansegg, 2015)

Zum Sperrklinkeneffekt trägt zudem bei, dass jeder dieser auch nur etwas grösseren Integrationsschritte gleichzeitig EU-rechtlich «konstitutionalisiert» wird, wodurch Politiken, die

im nationalstaatlichen Rahmen meist einfache Gesetze wären, die durch neue Mehrheiten im Lande auch wieder geändert werden können, nun als EU-Primärrecht gelten, das selbst nationales Verfassungsrecht übertrumpft und nur noch durch EU-Vertragsänderung korrigiert werden kann. Durch extensive Vertragsinterpretation (vor allem seitens des EuGH) wiederum «nimmt sich die EU Kompetenzen von den Mitgliedstaaten [...] Die demokratisch legitimierten und kontrollierten Regierungen der Mitgliedstaaten, ihre Parlamente und auch das europäische Parlament sind daran nicht beteiligt. Es handelt sich um eine *«integration by stealth»*» (Grimm, 2016). So erreichen wir «inkremental einen Zustand, der niemals zur Debatte stand und zu dem sich die Unionsbürger keine Meinung bilden konnten. Sie empfinden ihn deswegen als oktroyiert und nicht autorisiert. Wenn sie ihn dann in Frage stellen, erhalten sie die Antwort: zu spät, alternativlos. Legitimität lässt sich auf diese Weise nicht aufbauen.»

² Hayek, 1939.

³ Im Ergebnis ähnlich rekonstruiert Röpke (1954) die erste Phase der Globalisierung, die «internationale offene Gesellschaft» des 19. Jahrhunderts, die nur unter den Bedingungen eines «liberalen Universalismus» möglich gewesen sei, der dem «Prinzip der grundsätzlichen *«Entpolitisierung»* des wirtschaftlichen Bereichs und der äussersten Trennung der Sphären des Staates und der Wirtschaft» folge. Dem diene vor allem auch die Goldwährung als «ökonomisches» und nicht «politisches» Regime. Nur unter diesen Bedingungen sei «die Verbindung eines praktisch möglichen Maximums an internationaler Ordnung mit einem Minimum an Anforderungen an diese Ordnung» möglich gewesen. Zu Röpkes Kommentierung der europäischen Integration s. auch: Wohlgemuth/Petersen, 2010.

⁴ Hierzu ausführlicher: Wohlgemuth, 2008.

⁵ Vgl. hierzu Weingast/Marshall, 1988; Henning, 2000; Salmon, 2004. Zur Frage, weshalb nur etwa 15 Prozent des EU-Budgets für unionsweite «öffentliche Güter» (Forschung, Aussenpolitik, Rechtspflege und Verwaltung) ausgegeben werden und zudem in einem Regime prinzipieller Einstimmigkeit einige Länder dauerhafte Nettozahler sind, vgl. Blankart/Kirchner, 2004. Demnach war schon auf der «konstitutionellen Ebene» der Römischen Verträge die Einrichtung von Agrar- und Sozialfonds die Bedingung Frankreichs und Italiens für eine Zustimmung zur Europäischen Marktintegration. Diese wurden zum Besitzstand, der aufgrund «unvollständiger Verträge» insbesondere bez. der Agrarpolitik auf postkonstitutioneller Ebene eine Expansionsdynamik entwickeln konnte, die zudem durch anfangs glaubwürdige «Exit-Drohungen» Frankreichs institutionell gefestigt wurde. Die Inkongruenz zwischen Entscheidungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wirkt zudem als Sperrklinke, die verteilungspolitische Ansprüche an das EU-Budget nahezu irreversibel macht und durch Erweiterung der EU um weniger entwickelte Volkswirtschaften weiter erhöht.

⁶ Theresa May wird in einem Great Repeal Act zunächst einmal den gesamten EU-rechtlichen *Acquis communautaire* in britisches Recht überführen, um dann (womöglich ab April 2019, wenn der Austritt aus der EU zu Ende verhandelt sein könnte) dem britischen Parlament zumindest die Möglichkeit zu geben, daran etwas zu ändern. Der Spielraum hierfür hängt freilich wiederum davon ab, wie «hart» der Brexit sein soll. Je mehr gegenseitig ökonomisch vorteilhaften Zugang zum EU-Binnenmarkt die Briten bewahren wollen, desto weniger Regulierungen werden sie rückgängig machen können.

⁷ Vgl. Vaubel, 1994.

⁸ Vgl. Aksoy, 2012.

⁹ Vgl. zuspitzend Vaubel, 1995: «Whoever thought that, in a parliamentary democracy, governments are controlled by their parliaments should note that, in the European Community, the national ministers assembled in Brussels jointly control their parliaments.»

¹⁰ Auch die verhandelnden Parteien im Ministerrat beschliessen nicht selten Dinge, deren faktische politische Tragweite sie kaum voraussehen können. Dies galt schon für die Römischen Verträge von 1957, vgl. Mussler, 1998. Noch mehr gilt dies für die nationalen Parlamente, Medien und Öffentlichkeit. So wurde die europäische Anti-Diskriminierungs-Richtlinie in Deutschland erst dann als kostspielig, oft unsinnig und kaum verfassungskonform entdeckt, als sie rechtskräftig wurde (nachdem sie lange zuvor von der deutschen Regierung im Ministerrat mitbeschlossen worden war).

¹¹ Hierzu gehören auch Phänomene wie «blame-shifting» und «gold-plating»: Blame-shifting findet etwa statt, wenn die nationale Erhöhung von Verbrauchssteuern mit dem Hinweis auf Erfordernisse einer Steuerangleichung im Binnenmarkt gerechtfertigt wird (selbst wenn die Kommission diese nicht verlangt hat). Gold-plating bezeichnet den Fall, dass eine EU-Richtlinie vorliegt, bei der Umsetzung in nationales Recht aber weitere Interventionen draufgesetzt werden.

3 «Politische Union»?

Zur bröckelnden Legitimation weiterer Vertiefung und Zentralisierung

Trotz der oben beschriebenen Umstände bestand in Politik, Medien und Wissenschaft lange Zeit weitgehend Einigkeit, die Europäische Union sei von Anfang an ein «politisches Projekt», dessen Finalität in einer «immer engeren politischen Union» liege. Die fundamentale Krise der europäischen Währungsunion kann zwar als Beleg dafür genommen werden, dass gerade der Versuch, eine ökonomisch zweifelhafte und riskante Tat als «politisches Projekt» zu verstehen und nach politischen Kriterien zu gestalten, erkennbar gescheitert ist. Nun aber dient die Krise der Eurozone genau dazu, erst recht eine politische Union nachzuholen, zumindest was die Länder der Eurozone betrifft: Zur Währungsunion gehöre eine «Fiskalunion» oder europäische «Wirtschaftsregierung».¹² Die selbstverschuldete Krise als Chance, das zu erzwingen, was vor Einführung des Euro politisch nicht durchsetzbar war!¹³ Der Philosoph Hermann Lübbe hat hierzu festgestellt:

«Ein Topos aus der Tradition alteuropäischer Moralistik ermuntert uns, Krisen als Chance zu begreifen [...] Das gilt für Personen wie für Institutionen, und so begegnet uns der zitierte Topos auch heute in der andauernden Krise der europäischen Einheitswährung. Just die katastrophenträchtigen Schwierig-

keiten, in die der europäische Währungsverbund geraten ist, erzwingen jetzt die Absicherung der Währungsunion durch eine effiziente Fiskalunion der Euroländer. Damit werde zugleich visionsgemäss ein vor der Krise noch für unerreichbar gehaltenes Transfer zentraler Souveränitätsrechte von Mitgliedsländern der Union auf diese erzwungen.

Der Realismusgehalt dieser Hoffnung bleibe hier unerörtert. Stattdessen sei ein weiterer krisenbezogener Grundsatz alteuropäischer Moralistik zitiert, der uns vor einem Fehler aus Krisenbewältigungseifer warnt, der unsere Handlungskraft lähmen und so die Krise verschärfen könnte. Es handelt sich um den Fehler, just in der Krise, in die man selbstüberschätzungsabhängig geraten ist, die eigenen Zwecke und Ziele noch einmal weiter und höher zu stecken.»¹⁴

Gleichwohl gilt die Aussage, eine Währungsunion ohne politische Union oder Fiskalunion könne nicht gelingen, zumindest in Berlin und Brüssel als Binse. In Paris wurde schon immer von einer «politischen» Steuerung der Währungsunion geträumt. Nur: auch wenn man in Berlin und Paris von «Wirtschaftsregierung», «politischer Union» oder «Fiskalunion» redet, benutzt man zwar dieselben Begriffe, meint damit aber grundsätzlich Verschiedenes.

Vom selben reden und etwas völlig anderes meinen

Die französische Position (sehr ähnlich der italienischen) bedeutet nicht, dass die Souveränität des französischen Staates und gar des Präsidenten der Republik durch – beispielsweise – einen europäischen «Finanzminister» oder strengere Regeln für die französische Fiskalpolitik weiter gemindert werden soll. Europäische «Wirtschaftsregierung» nach französischem Vorbild meint vor allem: Vergemeinschaftung der Schulden der Eurozone, noch mehr fiskalpolitisches Engagement der EZB, gemeinsame Steuern der EU, ein gemeinsames Budget der Eurozone, eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung, eine gemeinsame Einlagensicherung und vor allem mehr europäische Industriepolitik, konkret: Subventionen für europäische (französische) Champions, Hilfen und Protektion für (französische) «Verlierer» der Globalisierung. Anstelle ordnungspolitischer Regeln der Selbstbindung von Regierungen sollen «politische» Entscheidungen EU-weiter «Planifikation» stehen, intergouvernementale Willensakte, durch welche die Staatschefs, gedeckt oder getrieben von einer «mediterranen» Mehrheit in einem Parlament der Eurozone, über ein durch vergemeinschaftete Steuern und Schulden finanziertes Eurozonenbudget entscheiden.

Die deutsche Idee einer «Fiskalunion» (zumindest nach den Vorstellungen von Wolfgang Schäuble) ist eine völlig gegensätzliche, im Kern kantianische¹⁵: Diese «politische» Union soll weitgehend «entpolitisiert» werden; verbindliche Regeln (wie etwa im «Fiskalpakt») sollen vereinbart werden und durch möglichst automatische Sanktionen auch durchgesetzt werden. Wirtschaftsverfassung statt Wirtschaftsregierung! Das wäre zumindest eine idealtypische Interpretation einer deutschen Vorstellung von «Fiskalunion», die auf das zentrale Konzept der ordoliberalen «Freiburger Schule» (Walter Eucken, Franz Böhm) zurückgreifen würde, das als Grundlage des einst – und heute wieder, zumindest relativ – erfolgreichen Modells der sozialen Marktwirtschaft diente. Im Kern geht es dabei um den Primat regelbasierter Ordnungspolitik gegenüber interventionistischer Prozesspolitik – eine Idee, die auch für europäische Wirtschaftspolitik in Zeiten der Krise ein «Leitmotiv» abgeben könnte.¹⁶

Beide Vorschläge, der französische und der deutsche, gehen weiter als die der fünf Präsidenten der EU¹⁷. Sie entsprechen stärker der Vision eines europäischen Bundesstaats, wenn auch eines jeweils sehr unterschiedlichen: eines eher planwirtschaftlich-interventionistischen oder eines eher marktwirtschaftlich-ordnungspolitischen. Beide Vorschläge

würden indes Vertragsveränderungen erfordern. Eine einstimmige Zustimmung aller 28 (bzw. 27) Mitgliedstaaten zu dem einen oder anderen Modell einer europäischen Wirtschaftsregierung oder Wirtschaftsverfassung ist nicht zu erwarten, sondern bestenfalls eine typisch «europäische Lösung» mit unklar definierten Elementen aus beiden.

Beide Modelle (und beliebige Kombinationen untereinander) verlangen zudem eine demokratische Legitimation nicht nur der Vertragsänderung selbst, sondern auch des Vollzugs einer solchen Verlagerung zentraler Elemente bisher nationalstaatlicher Ausübung von Souveränität.

Rote Linien

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat wiederholt festgestellt, dass die EU kein echter Bundesstaat werden dürfe, solange das Grundgesetz gelte bzw. das deutsche Volk einem solchen Schritt nicht in einer Volksabstimmung über eine neue Verfassung (nach Art. 146 GG) zugestimmt habe (s. z.B. Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, Rn 279 ff.). Kernbestand staatlicher Souveränität ist das Budget- und Steuerrecht. Im «ESM-Urteil» (BvR 1390/12 vom 12. September 2012, 195, Rn 109 f.) ist zu lesen:

«Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft «Herr seiner Entschlüsse» bleibt.»

In seinem «OMT-Urteil» vom 14. Januar 2014 (2 BvE 13/13, Rn 54) hat das Bundesverfassungsgericht schon beim unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB eine «rote Linie» ziehen wollen:

«Der Deutsche Bundestag darf [...] gegenüber einer drohenden Erosion seiner Gestaltungsmacht durch Kompetenzusurpationen von Organen und Stellen der Europäischen Union nicht untätig bleiben.»

Nun ist das mit den «roten Linien» aus Karlsruhe so eine Sache; am Ende haben sich diese doch als recht flexibel herausgestellt. Die Pläne der fünf EU-Präsidenten («Fiskalkapazität», «Stabilitätsanleihen» oder «Schuldentilgungsfonds», «eu-

roräumweites Schatzamt») sind noch hinreichend vage; und solange sie in ihrem Umfang begrenzt bleiben und deutsche Budgetbelastungen der ausdrücklichen Zustimmung des Bundestags unterliegen, dürfte auch hier noch einiges in Richtung Fiskalunion möglich sein.

Anders ist es mit bundesstaatlichen «Visionen», nach denen EU-Organe eigene Steuerkompetenzen erhalten und Schulden, Arbeitslosenversicherungen oder Spareinlagen «vergemeinschaftet» werden sollen. Besonders bezüglich des Budgetrechts als «Kronjuwel des Parlaments», das nicht «verpfändet»¹⁸ werden darf, gilt der Schlachtruf der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung: «No taxation without representation».

Der Verweis auf das EU-Parlament oder ein neues Eurozonenparlament, das in einer «echten» Fiskalunion über eigene Steuern und Aufgaben einer Art europäischen Finanzausgleichs verfügen oder nationale Haushaltspläne korrigieren soll, reicht dann nicht mehr. Denn hier mangelt es an einem weiteren zentralen demokratischen Prinzip: «One man, one vote». Bekanntlich hat die Stimme eines Maltesers bei Europawahlen über elfmal mehr Gewicht als die einer Deutschen. In der Legislative (Unterhaus) eines «echten» Bundesstaats, der weitreichende verteilungspolitische Kompetenzen und am Ende auch Kompetenz-Kompetenz beanspruchen würde, wäre dies nicht haltbar.

Auch hierzu ist das «Lissabon-Urteil» des deutschen Bundesverfassungsgerichts (2 BvE 2/08, Rn 280) deutlich genug:

«Gemessen an verfassungsstaatlichen Erfordernissen fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens. Es fehlt, damit zusammenhängend, zudem an einem System der Herrschaftsorganisation, in dem ein europäischer Mehrheitswille die Regierungsbildung so trägt, dass er auf freie und gleiche Wahlentscheidungen zurückreicht und ein echter und für die Bürger transparenter Wettstreit zwischen Regierung und Opposition entstehen kann. Das Europäische Parlament ist [...] kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes. Dies spiegelt sich darin, dass es als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist.»

Um in einem *echt* demokratischen One-Man-One-Vote-Parlament der EU oder der Eurozone die nationalen Parteiproportionen überhaupt noch einigermaßen abbilden zu können, müsste man die Zahl der Abgeordneten zumindest verzehnfachen (derzeit sind es 715). Ob sich die EU-Föderalisten dies schon einmal überlegt haben? Sie mögen auf die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, «Identität» und «Solidarität» oder auf einheitlich auftretende und europaweit untereinander konkurrierende paneuropäische Parteien setzen, die eines Tages jeweils mit nicht viel mehr als einer Stimme (und Sprache) sprechen¹⁹. Das wird aber sehr lange dauern, wenn es überhaupt gelingt. Derzeit zeigen die Trends eher in die umgekehrte Richtung.²⁰ Die «Legitimitätsressourcen und Solidaritätsressourcen» einer «politischen Union haben schon in den letzten Krisen eher Schaden genommen», wie Peter Graf Kielmansegg treffend beschreibt.²¹

Derweil mit europäischer Wirtschaftsregierung, Fiskalunion und Ähnlichem einfach schon einmal zu beginnen – in der Hoffnung, dass ein europäischer Demos sich in einem vorseilenden Quasi-Bundesstaat schon eines Tages einstellen wird –, ist freilich ein riskantes Unterfangen. Es wäre eine Strategie, das europäische Projekt durch Überdehnung zu sprengen.²²

Selbst der in Deutschland «für die Europapolitik [...] so charakteristische *Permissive Consensus* der gesamten Öffentlichkeit, die freundliche, eher uninteressierte Bereitschaft hinzunehmen, was die politische Klasse in Sachen europäische Integration beschloss» (Kielmansegg, 2015), gilt heute nicht mehr wie früher – vor allem infolge der Eurorettungsaktionen. Und in den meisten anderen Mitgliedstaaten gilt erst recht: Der Traum der Vereinigten Staaten von Europa ist vorerst ausgeträumt – auch «dank» des Drucks der parteipolitisch wirksam gewordenen Nationalromantik, die sich wieder in ganz Europa zeigt.

Populismus von rechts und links

Diese populistischen Kräfte von rechts und links sind indes arg «falsche Freunde» der liberalen Gegner eines europäischen Superstaats. Sie könnten ihrerseits den Albtraum eines Rückfalls in Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit und Protektionismus fördern. Überhaupt: rechts oder links scheint in Europa kein sinnvoller Kompass mehr zu sein. Am sich zunehmend gleichenden rechten und linken Rand nehmen die Gegner von Freisinn, Freihandel und Freizügigkeit zu.

Das hat sich auch in Grossbritannien gezeigt. Zwar gab es auch optimistisch-liberale Gründe für einen «Brexit», aber am Ende gaben wohl die Gegner der Offenheit den Ausschlag für das Referendumsergebnis. Wahrscheinlich hätte eine Abstimmung zur Frage «Soll Grossbritannien Mitglied der EU bleiben oder den Status eines Mitglieds des Europäischen Währungsraums (wie Norwegen) anstreben?» keine Mehrheit für «leave» ergeben, weil man den Verlust an Souveränität («Regulation without Representation») bemerkt hätte. Die Frage «Soll Grossbritannien Mitglied der EU bleiben oder auf den Status eines WTO-Drittlandes zurückfallen?» hätte sicher auch keine Mehrheit für den Austritt ergeben, weil die ökonomischen Nachteile zu deutlich geworden wären. Genau deshalb hat sich das «Leave»-Lager vor der Abstimmung auch nie auf ein Modell festlegen können und wollen.

Jetzt werden Freihandel und Freizügigkeit zum Gegenstand von überaus komplexen Scheidungsverhandlungen zwischen dem (auch nicht mehr so) Vereinigten Königreich und der EU. Es scheint, als ob man in der EU den Zugang zum Binnenmarkt – und damit wirtschaftliche Grundfreiheiten nicht nur der Briten, sondern auch ihrer Handelspartner – erschweren möchte, um zu verhindern, dass der Brexit ein Erfolg und damit ein Beispiel für andere sein könnte. Es weht wieder ein merkantilistischer Geist, der sich durch die irriige Annahme speist, dass das, was die einen, die Briten, verlieren, die anderen gewinnen. Dass eine künstliche Fragmentierung des weltweit erfolgreich agierenden Finanzclusters London oder die Zerrüttung von Wertschöpfungsketten etwa der Automobilindustrie mit Standorten in Grossbritannien europaweit ökonomische Effizienzverluste entstehen lässt, wird selten verstanden. Zumindest in Politik und populären Medien, die Ökonomie und Handel als Nullsummenspiel verstehen.

Gleichzeitig verfestigt sich beim britischen Brexit-Plan eine Kontrolle der Zuwanderung aus EU-Staaten zur festen Nebenbedingung, unter deren Beachtung man den Zugang zum EU-Binnenmarkt maximieren wolle. Mit Aufgabe der Freizügigkeit aber wären, wenn man den Äusserungen aus Brüssel und nahezu allen EU-Hauptstädten glauben will, die anderen EU-Grundfreiheiten für Waren, Kapital und Dienstleistungen nicht mehr zu haben. Die Sache wäre damit genauso verfahren, wie eigentlich schon vor dem Referendum hätte klar sein dürfen²³.

Wie nun weiter mit Europa? Im Folgenden skizziere ich, (Kapitel 4) was die EU kurzfristig tun kann, um durch Attraktivität statt Abschreckung der EU-Skepsis zu begegnen, (Kapitel 5)

wie die von der EU-Kommission letzstens als mittelfristige Szenarien der europäischen Integration präsentierten Ideen zu bewerten sind und (Kapitel 6) wie eine langfristige Vision für ein flexibles, offenes, liberales Europa aussehen sollte.

¹² Hierzu und zum «Fünf-Präsidenten-Bericht» ausführlicher: Wohlgemuth, 2015b. Das Argument, nur eine umfassende Fiskal- und Transferunion könne den Euro retten, ist gerade unter angelsächsischen Ökonomen nahezu unumstritten. Vgl. Stiglitz, 2016.

¹³ Hierzu mit zahlreichen Belegen: Geppert, 2013.

¹⁴ Lübke, 2012.

¹⁵ Vgl. Wohlgemuth, 2011.

¹⁶ Siehe hierzu die Erklärung von Open Europe Berlin als Teil der Jenaer Allianz zur Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft: «Wirtschaftsverfassung statt Wirtschaftsregierung». In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.6.2012: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/auf-ruf-von-ordnungs-politikern-wirtschaftsverfassung-statt-wirtschaftsregierung-11794189.html>, sowie: Wohlgemuth, 2012.

¹⁷ EU-Kommission, 2015.

¹⁸ di Fabio, 2011.

¹⁹ Hierzu die radikale Utopie: «Warum Europa eine Republik werden muss!», von Ulrike Guérot, 2016.

²⁰ Vgl. Polykova/Fligstein, 2013.

²¹ Er definiert sie wie folgt: «Über Legitimitätsressourcen verfügt die EU in dem Masse, in dem die europäischen Völker ihr das Recht zuerkennen oder jedenfalls nicht bestreiten, für alle Mitgliedstaaten und ihre Bürger Recht zu setzen. Solidaritätsressourcen stehen der EU in dem Masse zur Verfügung, in dem die europäischen Völker bereit sind, Umverteilung zu eigenen Lasten über die Grenzen des Nationalstaates hinaus durch die EU zu akzeptieren oder jedenfalls zu dulden.» Vgl. Kielmansegg, 2016.

²² Hierzu eindringlich die deutschen Verfassungsrechtler Papier, 2016, und Grimm, 2016.

²³ Vgl. Wohlgemuth, 2016a.

4 Kurzfristige Reaktion: «Plan C»

Vom kaum bekannten Wert
einer bereits ausgehandelten Reform

«Wir müssen unseren Bürgern versichern, dass wir die Lehre aus dem Brexit verstanden haben und dass wir fähig sind, Stabilität und ein Gefühl der Sicherheit und wirksamen Schutz zurückzubringen», warnte EU-Ratspräsident Donald Tusk beim ersten EU-Gipfel nach dem Brexit-Referendum. Nur: was die Lehren des Brexit genau sind und wie Stabilität statt Stillstand und Schutz statt Protektionismus zurückgebracht werden sollen, blieb einmal mehr unklar. Die Reaktionen erinnern stark an das Jahr 2005, als der Entwurf für eine «EU-Verfassung» in Referenden in Frankreich und den Niederlanden durchfiel. Die Franzosen lehnten, so wissen wir heute, die «neoliberale Agenda» des EU-Binnenmarkts ab. Die Niederländer befürchteten dagegen einen interventionistischen europäischen Superstaat. In beiden Ländern klang der Protest am Ende aber recht ähnlich wie nach dem 23. Juni 2016 in Grossbritannien: man sprach sich gegen die «Fremdbestimmung aus Brüssel» aus.

Die Reaktionen in Brüssel waren 2005 und 2016 auch dieselben: zuerst herrschten Fassungslosigkeit und Ungläubigkeit, gefolgt vom feierlichen Versprechen, die «Lehren zu ziehen» und nach einer «Reflexionsphase» einen «Plan» vorzulegen – 2005 war das «Plan D» mit «D» für Demokratie. Nach einigen Jahren weitgehend ergebnisloser Reflexion wurde damals indes ohne viel Aufsehen entschieden, mit Plan A weiterzumachen (business as usual). Die europäische «Verfassung» wurde von etwas Pathos befreit und umbenannt in «Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft». Franzosen und Niederländer wurden nicht noch einmal befragt.

Die politische Führung der EU hat offenbar auch heute noch keine Lösung zur Hand, die der steigenden EU-Skepsis in Ländern wie Frankreich, Italien, Dänemark, den Niederlanden, Ungarn oder Polen etwas entgegenzuhalten in der Lage wäre. Zwar gibt es viele gute Pläne für «mehr Europa» oder ein «besseres Europa», etwa was die Sicherung der EU-Aussen-grenze, die Terrorismusbekämpfung oder den Binnenmarkt für Digitales und Energie angeht. Ein «Plan D», der sich der Klage über mangelnde demokratische Kontrolle und subsidiäre Verantwortung annimmt, wird indes nicht einmal mehr ernsthaft diskutiert.

Ebenso ergeht es – man möchte sagen: zum Glück! – der Vision von den «Vereinigten Staaten von Europa»: sie wurde, ironischerweise genau 70 Jahre nachdem Winston Churchill genau das in seiner berühmten Zürcher Rede gefordert hatte (mit Grossbritannien als Hebamme, aber nicht als Teil des Projekts), auf Eis gelegt. Die in Brüssel eingezogene Ernüchterung ist sicher auch eine Folge des neu aufkommenden Nationalismus populistischer Kräfte von rechts und links in vielen EU-Staaten. Zwar dürften diese politischen Bewegungen einen «grossen Sprung nach vorn» in eine übermässige Zentralisierung und Harmonisierung einer historisch beispiellos vielfältigen EU zu bremsen vermögen. Gleichzeitig drohen sie jedoch einen Sprung zurück zu provozieren, weg von den liberalen Errungenschaften der europäischen Integration: offene Märkte, Freihandel, Toleranz und grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Ironischerweise wurden insbesondere sie vom Vereinigten Königreich stets hochgehalten.

Wenn also derart antiinternationalistische Stimmungen selbst die scheinbar pragmatisch und global denkenden Briten

befallen, dürften sie erst recht in anderen Ländern vorhanden sein – und das Fundament für weitere mögliche «Exits» bilden. Viele Politiker in Brüssel, aber auch in Paris und anderen europäischen Hauptstädten halten es deshalb für angezeigt, die Briten für ihre «unklugen» Entscheidung zu bestrafen, um Nachahmer abzuschrecken. Wenn derart paternalistische Ideen allerdings konsensfähig würden, bestünde die Gefahr, dass eine daran anschliessende sadomasochistische Orgie gegenseitiger Selbstschädigung das europäische Projekt mehr schädigte als jede Dummheit zuvor. Statt auf Abschreckung zu setzen, wäre es im Gegenteil notwendig, die Attraktivität der EU zu steigern. Damit liessen sich weitere Exits unwahrscheinlicher machen – und die angeschlagenen europäischen Institutionen stärken.

Das Ganze ist kein Luftschloss, denn ein solcher Plan liegt bereits vor. Und: er wurde im Februar 2016 auch bereits von allen (damals) 28 Mitgliedstaaten unterstützt. Ich nenne ihn, etwas ironisch, «Plan C» – C für David Cameron. Der ehemalige britische Premier hatte damals das Ziel, Europas zweitgrösste Volkswirtschaft und älteste parlamentarische Demokratie in der EU zu halten, und traf bei seinen Reformanstrengungen zumindest halbwegs auf offene Ohren. Der damalige Ratsbeschluss²⁴ der ausgehandelten Reformen ist zwar rechtlich nun hinfällig, da er nur im Fall eines «positiven» Referendums in Kraft getreten wäre; auch hätte er in Teilen nur für Grossbritannien gegolten. Aber politisch hätte er das Zeug, einiges an Unbehagen mit der EU auch in vielen anderen Mitgliedstaaten zumindest zu mildern²⁵. Folgendes wurde damals einvernehmlich festgestellt:

Flexible Integration

Die Bezugnahme in den EU-Verträgen auf den Prozess einer «immer engeren Union der Völker Europas» sei durchaus vereinbar mit «verschiedenen Wegen der Integration für verschiedene Mitgliedstaaten» der EU. Das ist als eine recht neue Erkenntnis zu sehen, dass «One-Size-Fits-All» nicht das Grundprinzip der EU sein muss – und eine flexible Geometrie der Integration ein durchaus vertragskonformes Modell ist. Sie könnte in vielen EU-skeptischen Ländern die Angst vor gleichmacherischer Bevormundung aus Brüssel zumindest mildern.

Fairness zwischen Euro- und Nichteuroländern

Weitere Schritte zur Vertiefung dürfen weder zu einer Diskriminierung der Nichteurostaaten führen, noch haften diese für Rettungsschirme der Eurozone. Daran sollte man festhalten, um nicht in Ländern wie Tschechien, Dänemark, Polen oder Ungarn den EU-Kritikern Munition zu liefern. Es ist kein schlauer Plan, wenn man dem Euro nur entgehen kann, indem man aus der EU austritt.

Subsidiarität und Demokratie

Nationale Parlamente können mit einer verbindlichen Subsidiaritätsrüge («rote Karte») aus ihrer Sicht übergriffige Rechtsakte verhindern. Das könnte helfen, dem Vorwurf der Bürgerferne und des Demokratiemangels zu begegnen.

Freizügigkeit und Sozialsysteme

Der Zugang von EU-Ausländern zu bestimmten Sozialleistungen kann für eine Anfangszeit von einigen Jahren beschränkt werden. Die Zahlung von Kindergeld für Kinder, die im EU-Ausland verblieben sind, kann an die dortigen Lebenshaltungskosten angepasst werden. Die Angst vor der Migration in die Sozialsysteme (anstatt in den Arbeitsmarkt) ist gerade in Deutschland, Schweden, den Niederlanden oder Dänemark gross und schürt dort Stimmungen gegen die EU. Man sollte auf Grundlage von «Plan C» allgemeingültige, faire Regelungen der Personenfreizügigkeit vereinbaren können.

Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit

Hier blieb die Erklärung vom Februar noch recht vage; immerhin sollen der «Verwaltungsaufwand und die Befolgungskosten für die Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, gesenkt und unnötige Rechtsvorschriften aufgehoben werden». Hier wäre zudem noch Platz für «mehr Europa»: Der offene Binnenmarkt für Dienstleistungen ist noch längst nicht «vollendet»; der für Energie und Digitales wird gerade erst angedacht, ebenso wie eine echte Kapitalmarktunion. Und schliesslich: die EU ist extrem schwerfällig, Freihandelsabkommen abzuschliessen (TTIP, CETA). Das sind ausschliessliche Kernkompetenzen der EU. Um den Verbleib in der EU ökonomisch attraktiver zu machen, muss sie auch hier liefern.

Die EU könnte also ironischerweise jetzt, nachdem der Cameron-Deal geplatzt ist, diesen in weiten Teilen als Reformagenda für die EU ohne Grossbritannien umsetzen. Schliesslich war es ja genau das Ziel von «Plan C», die Desintegration der EU zu verhindern. Zugegeben: im Fall der Briten hat das nicht erreicht. Langfristig dürften weitaus fundamentalere Reformen der EU notwendig sein. Aber als erster Schritt könnte «Plan C» zumindest beweisen, dass die EU reformfähig ist. Jetzt zu «Plan A» zurückzukehren und noch weit hinter diese Reformen für mehr Flexibilität, Subsidiarität, Fairness und Wettbewerbsfähigkeit zurückzufallen, wäre fatal.

²⁴ EUCO 1/16, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/18-19/>

²⁵ Vgl. Wohlgemuth, 2016b, und Schmid, 2016.

5 Mittelfristige Architektur

Zu den aktuellen Überlegungen
der Europäischen Kommission

Gerade rechtzeitig zu den diesjährigen Feierlichkeiten zum 60-Jahr-Jubiläum der Römischen Verträge, an denen alle Staats- und Regierungschefs teilnahmen – ausser den britischen –, hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker das jüngste Weissbuch der Kommission vorgestellt: «Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien»²⁶. Das Werk ist vergleichsweise ungewöhnlich und bemerkenswert, da es nicht wirklich vorgibt, wohin die Kommission will, dass die Reise gehen soll. Freilich wird wieder einmal der klassische Topos bemüht: «Europa steht nun am Scheideweg. Es gibt ebenso viele Chancen wie Herausforderungen. Dies kann die grosse Stunde Europas werden – jedoch nur, wenn alle 27 Mitgliedstaaten diese Chance gemeinsam und entschlossen nutzen.»

Wieder einmal Krise als Chance und wieder einmal der «Scheideweg». Das Weissbuch lässt viele Fragen und noch mehr Antworten offen. Aber das ist zur Abwechslung auch einmal gut so, denn es will immerhin Anstoss sein für eine «ehrliche und umfassende Debatte» darüber, in welche Richtung sich die EU in Zukunft entwickeln *könnte* – und *sollte*. Es zeigt, wenn auch durchaus etwas widerwillig, dass die Zukunft

der EU und selbst der gegenwärtige Besitzstand (*Acquis communautaire*) nicht mehr «alternativlos» sind.

Damit ist der alte EU-Fatalismus der Fahrradtheorie, wonach man ständig in die Pedale der «Ever Closer Union» treten müsse, da sie sonst kollabiere, nun hoffentlich, endlich, glücklich begraben.²⁷ Immer enger, immer tiefer, immer weiter: das gilt nicht mehr!

Richtig stellt das Weissbuch auch fest, dass die Frage «mehr Europa oder weniger Europa?», ein noch immer beliebtes akademisches Konferenzthema, «in die Irre [führt] und zu einfach gedacht» sei. Es geht darum, was die EU und was die Mitgliedstaaten tun können und sollen – jeweils in eigener Verantwortung vor ihren Bürgern. Auch wenn das sperrige Wort «Subsidiarität» auf den 32 Seiten des Weissbuchs nirgends vorkommt, klingt es doch als Leitmotiv überall an. Man kann heraushören, dass die Kommission in Bereichen wie Verteidigung, Sicherheit oder Digitalem mehr EU-Kompetenzen für notwendig und sinnvoll, in anderen wie Sozialem, Regionalem oder Fiskalischem aber weniger Brüsseler Regulierung, Finanzierung und Bevormundung zumindest für denk- und machbar hält. In einem Szenario wird zudem das Mantra des

«One-Size-Fits-All» in Frage gestellt – und die Möglichkeit offengehalten, dass manche Mitgliedstaaten in manchen Bereichen mehr Zusammenarbeit vereinbaren, ohne dass am Ende alle das gleiche Integrationsniveau anstreben müssten.

Kein neuer Zehnjahresplan

Das Weissbuch ist also kein neuer Zehnjahresplan der EU wie die «Lissabon-Strategie» des Jahres 2000, die vollmundig die EU des Jahres 2010 zum «wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt» machen wollte – woran sich 2010 keiner der Autoren mehr so richtig zu erinnern vermochte. Das Weissbuch ist auch offener und grundsätzlicher als die sodann verkündete «Wachstumsstrategie 2020», die mit ehrgeizigen numerischen Planzielen glänzte (für Beschäftigung, Forschung, Klima, Bildung und Armutsbekämpfung), für deren Verwirklichung freilich zumeist nicht die EU, sondern die Mitgliedsländer die wichtigsten Instrumente in Händen halten.

Dass mit ebenso vollmundigen wie unerfüllten Zehnjahresplänen die «Kluft zwischen den Versprechen auf dem Papier und den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger» und damit die EU-Politik-Verdrossenheit eher erhöht werden, hat Jean-Claude Juncker inzwischen häufig und zu Recht betont. Im Weissbuch taucht dieses Motiv nun konsequent als Kriterium zur Bewertung der darin präsentierten fünf Szenarien auf. Zu diesem neuen Realismus mag auch beigetragen haben, dass, wie das Weissbuch selbst einräumt, das Vertrauen in die EU in den letzten zehn Jahren deutlich gesunken ist. Das Vertrauen in «die Politik» (Parteien, Politiker, Institutionen) ist auch auf nationalstaatlicher Ebene europa- und weltweit drastisch gesunken. Verständlich ist aber, dass es Juncker und die EU-Kommission irritiert, für Probleme verantwortlich gemacht zu werden (Bankenkrise, Schuldenkrise, Flüchtlingskrise, Jugendarbeitslosigkeit, Dieselgate u.v.m.), für die vor allem die Mitgliedstaaten verantwortlich sind. Und dass er nun vor allem den Regierungschefs der Mitgliedstaaten die Frage stellt: Was wollt ihr eigentlich? Was sollen / was dürfen wir (Kommission, EU) tun?

Kurzum: ein erfreulicher Trend zu Selbstkritik und Pragmatismus ist feststellbar, gleichwohl ist die Darstellung der präsentierten Szenarien²⁸ an einigen Stellen reichlich verworren. Eine kleine Übersicht, die alles andere als vollständig ist:

«Weiter wie bisher» (Szenario 1)

Der Status quo ist immer ein gutes Baseline-Szenario; ein «muddling through» («Durchwursteln») halte auch ich in der

kurz- und mittelfristigen Sicht für das Wahrscheinlichste – und nicht notwendigerweise das Schlechteste. Die Agenda von Bratislava des letzten Jahres (u.a. Stärkung des Binnenmarktes für Digitales und Energie, Koordinierung in Sicherheitsfragen und bei der Sicherung der Aussengrenze) wäre im Prinzip machbar; sie ist freilich keine EU-Reform, die die EU wirklich wettbewerbsfähiger, flexibler und demokratischer machen würde.

«Schwerpunkt Binnenmarkt» (Szenario 2)

Dieses Szenario scheint als «neoliberale Rückfalloption» präsentiert zu werden, wenn es eben sonst «keinen gemeinsamen Willen» gibt. Es ist auch die einzige Option, die Jean-Claude Juncker bei der Präsentation im EU-Parlament (obwohl er vorgab, neutral zu sein) deutlich ablehnte: «Meine Lösung ist das nicht.» Nun: meine Lösung ist das auch nicht, weil sie unterstellt, der Binnenmarkt sei eben genau nicht der Schwerpunkt: öffentliche Subventionen würden hier nämlich weniger von der EU kontrolliert als bisher und «Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind [...] nicht vollumfänglich garantiert». Genau das, was längst als notwendige Vollendung des Binnenmarktes nötig wäre, würde hier also wieder nicht geschehen. Dazu kommt die Pointe: «Die EU27 schliesst keine neuen Handelsabkommen.» Augenfällig handelt es sich hier um den plumpen Versuch, ein im Prinzip (wirtschafts)liberales Szenario derart mit inkonsistenten Elementen zu versehen, dass das Szenario niemanden so recht überzeugt – nicht einmal die «nur» Wirtschaftsliberalen.

«Wer mehr will, tut mehr» (Szenario 3)

Dieses Szenario böte die willkommene Überwindung zweier Trugschlüsse: der Wahl zwischen «mehr oder weniger Europa» und «alle oder keiner». Freilich – und unnötigerweise! – wird diese Option präsentiert unter der Bedingung, dass «die EU27 weitermacht wie bisher» (also Szenario 1), wobei darüber hinausgehend «einige Staaten aber gemeinsam mehr unternehmen wollen, [und so] formieren sich eine oder mehrere «Koalitionen der Willigen», die in bestimmten Politikfeldern zusammenarbeiten». Im Falle von Schengen und des Euro ist das heute schon der Fall; für die genannten Bereiche «Verteidigung, innere Sicherheit, Steuern oder Soziales» wäre es – auch ohne Vertragsänderung als «verstärkte Zusammenarbeit» (Art. 326 ff. AEUV) – weitgehend möglich. In den Medien wurde dieses Szenario überwiegend als Option für ein «Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten» beschrieben, und

noch dazu als das, worauf sich die Regierungen in Deutschland und Frankreich als ihr Lieblingsmodell verständigt hätten. Von einer EU der verschiedenen Geschwindigkeiten ist aber in dem Szenario bewusst nicht die Rede. Man könnte eher von einer EU der verschiedenen Tiefen reden, und dies eben – im Gegensatz zu «Kerneuropa und Peripherie» – nach Politikbereichen und nicht nach Ländern differenziert. Diese Differenzierung verschiedener Modelle flexibler Integration sollte in der Tat angepackt werden.

«Weniger, aber effizienter» (Szenario 4)

Diese mit Szenario 3 recht gut kombinierbare Option könnte das Versprechen, «die Kluft zwischen Versprechen und Ergebnissen zu schliessen», am besten einlösen, wie das Weissbuch sogar selbst anmerkt. Es gäbe klar vereinbarte Prioritäten (wie in Szenario 1); hier könnte die EU «viel rascher und entschiedener handeln», indem sie Entscheidungen (wie in der Wettbewerbspolitik und Bankenaufsicht) den EU-Institutionen überlässt. Ob alle Bereiche «Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung» dafür geeignet sind, wie die Autoren des Weissbuchs offenbar meinen, ist indes arg fragwürdig. Gleichzeitig gäbe es aber auch Bereiche, «in denen der Zusatznutzen [der EU] als eher begrenzt wahrgenommen wird oder davon ausgegangen wird, dass Versprechen nicht eingehalten werden können». An diesen Stellen würde sich die EU ganz oder zumindest teilweise zurückziehen. Es ist interessant, welche Politiken im Weissbuch selbst als Kandidaten für einen geordneten Rückzug genannt werden: «Regionalentwicklung, die öffentliche Gesundheit oder Teile der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die für das Funktionieren des Binnenmarkts nicht unmittelbar relevant sind». Weshalb aber auch in diesem Szenario eine Renationalisierung der «Kontrolle staatlicher Beihilfen» angefügt wird, leuchtet nicht ein. Die Subventionskontrolle ist schliesslich für das Funktionieren des Binnenmarkts überaus relevant. Aber wie schon in Szenario 2 scheint die EU-Kommission seltsam verworrene Vorstellungen davon zu haben, was aus ordnungspolitischer Sicht für einen Binnenmarkt (nicht) notwendig ist.

«Viel mehr gemeinsames Handeln» (Szenario 5)

In diesem Szenario würden die Mitgliedstaaten beschliessen, «in allen Bereichen mehr Machtbefugnisse und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen». Das wäre noch nicht der europäische Superstaat, aber doch die Wunsch-

vorstellung (des Kommissionspräsidenten), die EU spreche der-einst «mit einer Stimme». Interessant: nur hier wird der «Fünf-Präsidenten-Bericht» zur Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion ausdrücklich als Element genannt, nur hier hätte die EU «Eigennittel» (eigene Steuer) und eine «fiskalische Steuerfunktion für das Eurowährungsgebiet» (oder einen Europäischen Währungsfonds). Und: nur hier wird hingewiesen auf die «Gefahr, dass sich Teile der Gesellschaft von der EU abwenden, die das Gefühl haben, der EU mangle es an Legitimität».

Die Worte «Demokratie» oder «demokratisch» kommen übrigens auf den 32 Seiten nur dreimal vor: in der relativ pathetischen Einleitung und ganz am Schluss. Ein konstruktiver «Plan D» (für Demokratie) der EU wird in keinem der fünf Szenarien für die Zukunft der EU vorgestellt oder als Kriterium bemüht. Daran wird zu arbeiten sein. Es geht am Ende – und hätte wohl von Anfang an darum gehen sollen – darum, wie es denn um die «Legitimitäts- und Solidaritätsressourcen» der europäischen Integration jeweils steht, die indes durch die bisherigen Fehler der Integrationspolitik schon weitgehend aufgebraucht zu sein scheinen. Eine konsistente liberale Vision für die Zukunft der EU muss dies klarer berücksichtigen.

Das im Folgenden skizzierte «Europa der Clubs» mag zur im Weissbuch geforderten «ehrlichen und umfassenden Debatte» einen Beitrag liefern.

²⁶ EU-Kommission, 2017 (die folgenden Zitate sind hieraus entnommen).

²⁷ Eine aktuelle Umfrage zur Popularität der «Ever Closer Union» in einigen EU-Ländern finden Sie in Anhang 2 dieser Sonderpublikation.

²⁸ Eine detaillierte Übersicht zu den einzelnen Szenarien, die im Weissbuch diskutiert werden, finden Sie in Anhang 1 dieser Sonderpublikation.

6 Langfristige Vision

Ein Europa der Clubs:
demokratisch, flexibel, effektiv

«I have often been struck by the prevailing view in Community Circles that the worst that can happen is any movement towards what is called an Europe à la carte. This is not only somewhat odd for someone who likes to make his own choices, but also illustrates that strange puritanism, not to say masochism, which underlines much of Community action: Europe has to hurt in order to be good.» – Ralf Dahrendorf²⁹

Seit 1979 hat sich der damals vom Soziologen Ralf Dahrendorf diagnostizierte Leidensdruck der Europäischen Union deutlich erhöht. Das Menü an einheitlichen Gesetzen und Regulierungen der Union, der *Acquis communautaire*, wird heute auf etwa 130 000 Seiten geschätzt, die den (noch) über 500 Millionen Bürgern aus insgesamt 28 Mitgliedstaaten aufgetischt werden. Und im Haus Europa wird gegessen, was auf den Tisch kommt: Fast alle müssen fast alles an Regulierungen verdauen – zunehmend auch Dinge, die sie nicht bestellt haben, sondern mit qualifizierter Mehrheit im Rat oder auf dem Wege exekutiver Normsetzung der Kommission oder judikativer Rechtsfortbildung des EuGH entstanden sind.³⁰

Der eigentlich naheliegende Ausweg – freiwillige Integration der «Willigen» und «Fähigen» auf unterschiedlichen Gebieten – wurde bisher nur ausnahmsweise zugelassen und wird bis heute nur zaghaft akzeptiert. Die europapolitisch korrekte Vision der EU folgte bisher stur der Idee, man müsse und könne beides haben: Vertiefung und Erweiterung. Wahrscheinlich bekommt man stattdessen aber bloss: Verärgerung und Entzweiung. Zumindest solange die folgende Frage unter Hinweis auf die Perfidität eines «Europa à la carte» als subversiv antieuro-

päisch abgekanzelt wird: Wie kann eine flexiblere, ökonomisch wie politisch leistungsfähigere Integrationsform gefunden werden, die der Heterogenität sowohl wirtschaftlicher Strukturen und Leistungsfähigkeiten als auch politischer, sozialer und kultureller Überlieferungen und Präferenzen entspricht?

Es ist unübersehbar, dass gerade auch die letzte Erweiterung um 10 Mitgliedstaaten die Heterogenität der EU immens gesteigert hat³¹. Heterogenität ist indes nicht an sich problematisch: Liberale wissen, dass sie im Prinzip wertvoll ist, solange sie als Vielfalt von Wissen, Fähigkeiten, Ideen, Praktiken und Problemlösungsalternativen daherkommt, die im offenen Wettbewerb freiwillig wähl- und nutzbar sind.³² Der marktvermittelte Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen verkraftet und verarbeitet produktiv ein ungeheuer grosses Mass an Vielfalt. Vielfalt wird geradezu zum Potenzial gegenseitiger Tauschgewinne und Lernprozesse. Um es vorwegzunehmen: die optimale Clubgrösse für das Clubgut offene Märkte, für internationale marktvermittelte Arbeits- und Wissensteilung liegt bei unendlich!

Anders steht es im Bereich der politischen Union: bei der Produktion und Durchsetzung von Recht, Regulierungen und politischen Programmen, die für alle gemeinsame Standards,

Leistungen und Ziele festlegen. Hier generiert Vielfalt der Vorstellungen, Vorlieben und Möglichkeiten zwischen den (Bürgern der) Mitgliedstaaten Kosten – sowohl Kosten der Entscheidungsfindung als auch (externe) Kosten der Entscheidungsduldung. Hier gerät Heterogenität zur Zumutung: sowohl für diejenigen, die weiter integrieren wollen und können, als auch für diejenigen, die nicht noch mehr Acquis auf sich laden wollen oder können.

Die politische Diskussion um flexible Integration ist also alles andere als neu; nahezu jede Phase geographischer oder funktionaler Expansion der EU wurde von ihr begleitet. Unterschiedlich waren freilich nicht nur die historischen Ausgangsmomente, sondern auch die Motive der Autoren entsprechender Vorschläge. Paradigmatische Bedeutung zumindest in der politischen Diskussion, aber auch in der politischen Integrationsforschung erreichten vor allem die Konzepte flexibler Integration unter den Namen eines (a) Europa der zwei (mehreren) Geschwindigkeiten, der (b) konzentrischen Kreise (Kerneuropa) und des (c) Europa à la carte.³³

a) Europa der zwei (mehreren) Geschwindigkeiten

Schon aus Anlass der ersten Erweiterung der EG und der Gewährung (bzw. Aufnötigung) von Übergangsphasen für die Neumitglieder 1973 eröffnete der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt die Diskussion über ein Europa der zwei Geschwindigkeiten («mehr Flexibilität wagen»). Deutlich war schon damals der Wunsch derjenigen Integrationsfreunde, die sich willig und fähig wähnten, in speziellen Politikfeldern schneller ans Ziel der Vergemeinschaftung zu gelangen. Diese Vorreiterrolle war freilich verbunden mit dem dringenden Wunsch – oder eher: der Drohung –, Nachzügler hätten der Avantgarde baldmöglichst zu folgen.³⁴ Der «Multi-Speed»-Ansatz bleibt somit der Vorstellung des Gleichschritts europäischer Vertiefung treu, geht er doch von einer Finalität eines gemeinsamen Niveaus der Integration aus; nachholender Aufschub bleibt temporär und exzeptionell. Flexibilität bleibt auf den Zeitpunkt der Implementierung einer von der Pioniergruppe vorgegebenen Integrationstiefe reduziert. Die Ideologien des «One-Size-Fits-All» und der «Ever Closer Union» bleiben intakt, nur dürfen die Neuen nun warten, bis sie in die Fussstapfen der Altvorderen gewachsen sind.

Die politökonomische Perspektive lässt freilich auch eine noch weniger wohlwollende Interpretation des Anliegens der Vorreiter einer zwingend zu folgenden Integration zu: «Raising Rivals' Costs»! Im Modell der mehreren Geschwindigkeiten ha-

ben die Schnelleren die Absicht und die Gelegenheit, die Agenda der Vertiefung weitgehend unter sich auszuhandeln. Gelingt es ihnen (und vor allem einer extensiven Rechtsauslegung durch den EuGH) danach, diese *Faits accomplis* den Nachzüglern als *Acquis communautaire* vorzuschreiben, haben sie gute Chancen, eine Regulierungsdichte und Integrations- bzw. Harmonisierungstiefe zum künftigen Standard zu erheben, die ihren eigenen Präferenzen und Fähigkeiten entsprechen mag, für andere jedoch zur kostentreibenden Zumutung im Standortwettbewerb gerät.

b) Europa der konzentrischen Kreise («Kerneuropa»)

Diese Idee (oder Terminologie) ist noch relativ neu, gewinnt aber seit der Krise der Währungsunion und dem anstehenden Austritt Grossbritanniens an Gewicht. Der französische Premier Eduard Balladur dachte 1994 erstmals laut über Kerneuropa nach, und das berühmte «Schäuble-Lamers-Paper» (1994) erarbeitete Details. Demnach sollte der «harte Kern» der EU (Deutschland, Frankreich und die Benelux-Länder) rasch eine weitaus engere Koordinierung der Geld-, Fiskal-, Industrie- und Sozialpolitik bewerkstelligen. Ähnlich tönt das Modell der konzentrischen Kreise von Joschka Fischer, Jacques Delors und Jacques Chirac aus dem Jahr 2000.³⁵ Auch nach dem Brexit gab es, vor allem von französischer und italienischer Seite, eindeutige Angebote an Deutschland, gemeinsam einen Kern «politischer Union» (gemeint ist: Wirtschaftsregierung, s.o.) zu bilden.

Hier findet sich nun zwar ein politisch gewünschtes Gravitationszentrum; der Intensitätsgrad europäischer Integration wird aber nicht zwingend für alle vorgegeben. Um Kerneuropa dürfen sich Ringe geringerer Integrationstiefe bilden, die dauerhaft an der «Peripherie» verbleiben wollen, dürfen oder sollen. Wiederum ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass eine «Raising Rivals' Costs»-Dynamik zumindest beabsichtigt ist. Man mag spekulieren, dass es den Regierungschefs (und vielleicht auch den Bürgern) peinlich sein dürfte, dauerhaft zur «Peripherie» zu zählen und nicht zur «Avantgarde», auf deren Politik man zudem keinen direkten Einfluss nehmen kann, obwohl diese sicherlich Auswirkungen auf die eigenen Volkswirtschaften hat.³⁶ Flexibilität bleibt hier zwar nicht mehr nur vorübergehend; sie bleibt aber territorial nach Ländergruppen und nicht funktional nach Politikbereichen differenziert.

c) Europa à la carte

Für dieses Konzept Pate steht der oben zitierte Ralf Dahrendorf, und die Idee ist jedem Ökonomen und Verbraucherschützer sofort verständlich: «Europe à la carte, that is com-

mon policies where there are common interests without any constraint on those who cannot, at any given point in time, join them, must become the rule rather than the exception.»³⁷

Expliziter noch als im Konzept der konzentrischen Kreise bleibt es neuen wie alten Mitgliedern angesichts neuer Integrationsbemühungen (und im Prinzip auch gegenüber dem bestehenden Acquis) frei, dauerhaft aussen vor zu bleiben oder einen Opt-out zu suchen, wenn sie es wünschen und können. Die Wahl ist zudem deutlich differenzierter: nicht nur zwischen vorgegebenen Komplettménüs (3-Gänge-Basis oder 7-Gänge-Feinschmecker), sondern eben à la carte in bezug auf einzelne Speisen, recht frei nach Gusto (Präferenzen) und Zahlungsbereitschaft (Restriktionen).

Das Argument für Europa à la carte lässt sich aus zwei (konstitutionen)ökonomischen Theoriebausteinen modellhaft herleiten, die im Folgenden kurz vorgestellt werden.³⁸

Ökonomische Konzepte I:

Der «Calculus» von Vertiefung vs. Erweiterung

Der 1962 erschienene «Calculus of Consent» der Ökonomen James M. Buchanan und Gordon Tullock vermag einiges zum Thema Vertiefung und Erweiterung eines Staatenbundes beizutragen. Bekanntlich geht es bei diesen Unterfangen im Kern um den Trade-off zwischen der Gefahr, dass eine Massnahme, die allen (oder den meisten) Mitgliedern eines Kollektivs dienen würde, nicht zustande kommt (Entscheidungskosten), und der Gefahr, dass eine Massnahme kollektiv entschieden wird, die einer Minderheit (oder einer Mehrheit) der Mitglieder eines Kollektivs schadet («externe Kosten»). Letztlich geht es darum, die (idealtypisch bekannte und aggregierbare) Summe dieser beiden Kosten, die «sozialen Interdependenzkosten», zu minimieren.

Die zunehmende Unterschiedlichkeit der Präferenzen und Fähigkeiten der Teilnehmer an kollektiven Entscheidungen (eine typische Folge der bisherigen Erweiterungen der EU, aber auch der Krise der Eurozone) hat naheliegende Folgen für den «Calculus»: Für jede Art der Entscheidungsregel – qualifizierte Mehrheiten oder Einstimmigkeit (im Ministerrat) – erhöhen sich die Entscheidungskosten der EU-Mitglieder. Die externen Kosten erhöhen sich im Falle von Mehrheitsentscheidungen und – rechnet man die Kosten der Nichtentscheidung oder Andersentscheidung aufgrund erpresserischen Verhaltens einzelner Vetspieler hinzu – selbst für den Fall der Einstimmigkeitserfordernis. Kurz: es ist zunehmend schwieriger, einheitliche «One-Size-Fits-All»-Grössen zu bestimmen; und es ist gleichzeitig wahrscheinlicher, dass mehreren Mitgliedern der Schuh drückt.

Es erstaunt, dass der Trade-off zwischen beiden Kostenarten in der politischen Diskussion und Berichterstattung bislang kaum erkannt wurde. Es ging, auch in den Beratungen des damaligen Europäischen Verfassungskonvents (2002–2003), fast immer nur um Entscheidungsfindungskosten und die Abkehr vom Prinzip der Einstimmigkeit, d.h. darum, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zur Generalnorm zu erheben, um die «Funktionsfähigkeit» der Union zu erhalten. Dass zur Funktion der Verfassung eines Staatenbundes auch das Vermeiden steigender heterogenitätsbedingter externer Kosten gehört, war kaum zu hören. Für den Fall steigender externer Kosten empfiehlt der Calculus nun aber genau nicht die *Absenkung*, sondern die *Erhöhung* der Mehrheitserfordernisse, um die Wahrscheinlichkeit einer für Minderheiten drückenden «Diktatur der Mehrheit» zu verringern!

Im Hinblick auf die optimale Entscheidungsregel bleibt der Calculus somit ambivalent. Sicher ist nur: da sowohl die Entscheidungs- als auch die externen Kosten mit Vertiefung und Erweiterung der EU steigen, steigen auch die Interdependenzkosten und damit die Zumutungen zentralisierten kollektiven Handelns.

Ökonomische Konzepte II:

Clubtheorie und EU als Multifunktionsclub

Auch in der ökonomischen Clubtheorie findet sich ein Klassiker des Nobelpreisträgers James M. Buchanan: «An Economic Theory of Clubs» (1965). Clubs werden gewöhnlich definiert als eine freiwillige Organisation von Individuen, die zur Erreichung gemeinsamer Zwecke (der Produktion eines Clubgutes) Ressourcen zusammenlegen.

Clubgüter sind also weder rein öffentliche noch rein private Güter im finanzwissenschaftlichen Sinn: es herrscht – wie beim öffentlichen Gut – bis zu einer gewissen Nutzungsintensität keine Rivalität im Konsum, aber es können andere, Nichtmitglieder, wie beim privaten Gut von der Nutzung ausgeschlossen werden. Anders als beim reinen privaten Gut ist also eine Zusammenlegung von Ressourcen zur Herstellung und Nutzung des Gutes vonnöten; anders als beim reinen öffentlichen Gut kann das Free-Rider-Problem³⁹ durch Ausschluss gelöst werden; und anders als beim Allmendegut kann eine optimale Nutzerzahl bei einsetzender Übernutzung des Clubgutes ebenfalls seitens der Clubmitglieder durchgesetzt werden. Allerdings: manche Annahmen des einfachen Buchanan-Modells der optimalen Clubgrösse (Mitgliederzahl und Clubgutproduktion) sind nur schwer auf die EU übertragbar. Es stellt sich also

die Frage: Was ist der Unterschied zwischen einem Tennisclub und der EU?

Mervyn King, der ehemalige Governor der Bank of England, gibt einen ersten Hinweis:

«*Why would you want to be a member of a tennis club if you do not play tennis and indeed actively dislike the game, simply in order to play a game of bridge once a month? That is the fundamental problem in Britain's relationship with the other members of the EU.*»⁴⁰

Oder noch einfacher: die EU ist ein überaus komplexer Multifunktionsclub.⁴¹ Statt das Tennisspiel zu ermöglichen und zu fördern, setzt er sich ein für: die vier Grundfreiheiten für alle (einschliesslich einiger Nicht-EU-Mitglieder); gemeinsame Agrarpolitik für alle; gemeinsame Umwelt- und Produktstandards für alle; gemeinsame Aussenhandelspolitik für alle; gemeinsame Währung für viele; gemeinsame weiterreichende Freizügigkeit für viele (Schengen); gemeinsames Prestige (Pass etc.) und vieles mehr. Angesichts dieser enormen Heterogenität des Multitaskingclubs EU wäre es erstaunlich, wenn für jedes der von der EU bereitgestellten Clubgüter tatsächlich das «One-Size-Fits-All»-Prinzip stimmte und die optimale Clubgrösse genau bei 28 (respektive 27) Nationen wäre. Sehen wir uns ein paar der wichtigen Clubs und ihre Clubgüter also einmal näher an:

1. Der Binnenmarktclub

Am besten versteht man den Binnenmarkt als handelspolitische Abrüstungsgemeinschaft. Als Clubgut kann man den gegenseitigen Zugang zur «Friedensdividende» international befreiter Arbeits- und Wissensteilung definieren; und mit der Zahl der Clubmitglieder steigt zudem der Nutzen für jedes Mitglied, denn es gilt der Satz von Adam Smith: «The division of labour is limited by the extent of the market.» Es gibt hier somit keine Rivalität im Konsum, sondern im Gegenteil: Skalenerträge. Wäre die EU eine reine Freihandelszone, wäre ihre optimale Gruppengrösse unendlich. Das gilt auch für die WTO: je mehr Mitglieder schon im Club sind, desto stärkere Anreize gibt es für die Nichtmitglieder, auch Mitglied zu werden.

Die Bereitstellungskosten eines rein über Abrüstungsver sprechen definierten Clubs, bestehend aus Interventionsverboten («negative Integration»), dürften gering sein und mit der Clubgrösse kaum steigen; die Durchschnittskosten dürften eher sinken. Schliesslich gilt für rechtsstaatliche Abwehrrechte gegen den Staat anders als für Anspruchsrechte an den Staat: «Unterlassen ist nicht knapp.»⁴² Die Grundfreiheiten als negative Freiheitsrechte der Bürger zu achten und durchzuset-

zen, ist kaum von knappen Legimititäts- und Solidaritätsressourcen oder (Lenkungs-)Wissen der Politiker abhängig.

Etwas anders steht es mit den positiven Regulierungen politischer Integration, die dem Binnenmarkt, funktional gesehen, auch nützen können: gemeinsame Wettbewerbspolitik, Verbraucherschutz, Produktstandards, gemeinsame Handelspolitik. Hier sind aktiv gestaltende kollektive Entscheidungen notwendig und politische Vorstellungen und Fähigkeiten vielfältig. Folglich steigen die Entscheidungsfindungskosten. Diese Kosten werden in der EU durch Delegation an Kommission und qualifizierte Mehrheitsentscheidungen niedrig gehalten.⁴³ Der natürliche Zentralisierungs- und Harmonisierungsdrang einer dem politischen Wettbewerb bewusst enthobenen Zentralverwaltung kann aber zu steigenden externen Kosten bei steigender heterogener Clubgrösse führen. Ein nach Brüsseler Definition «kompletter Binnenmarkt»-Club wird damit auch eine endliche optimale Gruppengrösse haben, wie das Hadern der Briten oder der Schweizer mit der Freizügigkeit deutlich zeigt. Zudem ist die optimale Clubgrösse umso endlicher, je mehr regulatorischer *Acquis communautaire* unter der Flagge «Binnenmarkt» segelt.

Möglicherweise kann man auch im Hinblick auf die vierte Freiheit, die Freizügigkeit, gesonderte Überlegungen aus konstitutionenökonomischer Sicht anstellen. So liesse sich fragen: Kann man davon ausgehen, dass freie Zuwanderung in keinem Fall «Rivalität im Konsum» – etwa im Konsum sozialstaatlicher Versorgungssysteme – entstehen lässt? Klar ist: erhebliche externe Kosten können aus der Freizügigkeit entstehen, wenn damit eine Zuwanderung in Sozialsysteme möglich wird, wenn man also Nutzungsrechte derselben erlangt, ohne je Teil des Solidarpools gewesen zu sein. Oder fundamentaler: sollten nicht Clubmitglieder, wie in jedem privaten Club selbstverständlich, das Recht haben, zu entscheiden, welche Neumitglieder sie nach welchen Kriterien aufzunehmen bereit sind? Ein unbeschränktes Recht auf *Auswanderung* ist unter klassischen Liberalen nicht umstritten; ein unbeschränktes Recht auf *Zuwanderung* schon. Im einen Fall kann man sehr überzeugend und konsistent rein individualrechtlich argumentieren; im zweiten Fall tritt dagegen häufig ein kollektives (und damit methodologisch weit schwieriger zu definierendes) Selbstbestimmungsrecht der Clubmitglieder zumindest hinzu.⁴⁴

2. Der Euroclub

Das Clubgut gemeinsame Währung hat im Prinzip viele Vorteile: geringere Transaktions- und Währungssicherungskosten und damit mehr Handel, mehr Wettbewerb. Gemeinsames Geld

als *Tauschmittel* ist ausserdem mit klaren Skalenerträgen versehen: je mehr Mitglieder es nutzen, desto besser ist dies für die Alt- und Neumitglieder (weitere Senkung der Transaktionskosten der Bürger, weitere Handelserträge, bessere Transparenz auf Märkten usw.). Gemeinsames Geld heisst aber auch: einheitliche Geldpolitik, Zinssätze und Wechselkurse. Damit wird Heterogenität wieder zum Problem. Mit ihr steigt die Wahrscheinlichkeit, dass endogene und exogene Schocks die Volkswirtschaften unterschiedlich treffen und die einheitliche Geldpolitik nicht allen passen kann. All das war den Gründern der Währungsunion bekannt und in den ökonomischen Modellen zum «optimalen Währungsraum» (eine spezifische geldpolitische Clubtheorie) auch Standardwissen.⁴⁵ Fatalerweise wurde die Währungsfrage aber zum «politischen Projekt» erklärt, was dazu führte, dass zu rasch zu viele Mitglieder einen politischen Club bildeten – auch solche, die die Anforderungen der Clubsatzung («Maastricht-Kriterien») gar nicht erfüllten oder deren Regeln («no bail-out») nicht ernst nahmen. Zudem hat man es – aus «politischen Gründen» – versäumt, Austrittsrechte oder -pflichten in die Clubsatzung aufzunehmen: für diejenigen, die nicht mehr Mitglied sein möchten, oder diejenigen, die dem Club und seinen Regeln Schaden zufügen.

3. Der GAP-Club

Unsinnige und schädliche Politiken wie die europäische Agrarpolitik (GAP) haben eine optimale Clubgrösse von null. Unterstellt man aber etwa kulturell geprägte Präferenzen einer Mehrheit der Bürger eines Landes (z.B. Frankreichs) für eine rein ökonomisch gesehen schädliche Politik, kann man auch eins als optimale «Clubgrösse» ansehen – das betreffende Land hätte dann aus eigenen Mitteln für seine politischen / kulturellen Präferenzen aufzukommen.⁴⁶

Schon diese drei Beispiele zeigen: unterschiedliche Politikbereiche (Clubgüter) bzw. unterschiedliche Politikintensitäten (Clubgüterproduktionsniveaus) verlangen unterschiedliche Clubzusammensetzungen, um den jeweiligen und zudem veränderlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten der einzelnen Mitglieder entsprechen zu können.

Es gäbe noch viele weitere solcher Beispiele – die zentrale Frage, die sich nun aber stellt, lautet: Wie liesse sich die Europäische Union so reformieren, dass sie den vielfältigen Ansprüchen und Bedürfnissen ihrer Mitglieder am ehesten Rechnung trägt?

²⁹ Dahrendorf, 1979.

³⁰ Hierzu sehr eindringlich: Grimm, 2016.

³¹ Mehr zur wirtschaftlichen Heterogenität der EU-Länder finden Sie im Anhang dieser Sonderpublikation.

³² Vgl. Mokyr, 2017.

³³ Vgl. Groenendijk, 2012.

³⁴ Vgl. Stubb, 1996.

³⁵ Vgl. Fischer, 2000.

³⁶ Dies gilt auch noch heute, wenngleich sich immer mehr Staaten zumindest mit der grundsätzlichen Idee flexibler Integration anfreunden können. Vgl. Möller und Pardijs, 2017.

³⁷ Dahrendorf, 1979.

³⁸ Für mehr Details: vgl. Wohlgemuth/Brandt, 2006.

³⁹ Es gibt Nutzniesser, die keinen Beitrag zur Herstellung leisten, aber dennoch von den erbrachten Gütern profitieren.

⁴⁰ King, 2016.

⁴¹ In Anhang 3 dieser Sonderpublikation befindet sich eine Übersicht der aktuellen «Clubs» innerhalb der EU und Europas.

⁴² Grimm, 1991.

⁴³ Wo freilich Aussenhandelsabkommen als «gemischte Abkommen» behandelt werden, die der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedürfen, steigen die Entscheidungskosten stark an, wie die Episode des CETA-Abkommens mit Kanada zeigt, das beinahe am Veto eines belgischen Regionalparlaments gescheitert wäre.

⁴⁴ Die Sache ist verzwickelt: den Fall der Berliner Mauer hat jeder liberal Denkende begrüsst: kein Staat hat das Recht, seine Bürger einzusperren; jeder Mensch hat das Recht, politischer Unterdrückung zu entgehen und sein (auch rein wirtschaftliches) Glück woanders zu suchen. Donald Trumps Plan, eine Mauer zwischen den USA und Mexiko zu bauen, geht den meisten Liberalen auch gegen den Strich. Aber diese Mauer, die sich nicht nach innen, sondern nach aussen richtet, ist scheinbar doch kategorial etwas anderes: Nicht wenige Liberale würden, gerade auch mit Hilfe der Clubtheorie, zudem wenn es nicht um Trump, sondern um Deutschland oder die Schweiz ginge, zumindest für «kontrollierten», «begrenzten» oder «bezahlten» Clubzugang eintreten. Das hiesse freilich, dass Inländer das Freiheitsrecht eines Ausländers, bei ihnen politischer Unterdrückung, Krieg und Elend zu entgehen oder schlicht sein wirtschaftliches Glück zu suchen, erschweren oder verweigern dürfen. Mit welchem Recht? Bei akuten Flüchtlingsschicksalen stehen dem Ausschlussrecht der Mitgliederversammlung von Staatenclubs gewichtige moralische und völkerrechtliche Verpflichtungen, bei politischem Asyl stehen dem ebenso moralische und (in liberalen Staaten) verfassungsrechtliche (Clubsatzungs-)Schranken und bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit von EU-Bürgern das europäische Primärrecht entgegen. Heikel wird es aber in allen drei Fällen erst, wenn kritische Massen erreicht werden und damit das individualistische Argument ins kollektivistische kippt. Dann entdecken manche Liberale den Staat gern nicht mehr nur als notwendiges Übel, das dem Schutz individueller und grundsätzlich universaler Rechte dient und diese vor allem als Abwehrrechte gegen den Staat versteht. Nicht mehr fundamental anders als bei Nationalisten und Sozialisten gerät nun der Nationalstaat, der Sozialstaat und der heimische Wirtschaftsstandort zu einem kollektiven «Clubeigentum», zu einem Traditions-, Versicherungs- oder Investitionsclub, dessen Identität, Solidarität oder Produktivität durch «Überfüllung», zudem durch nicht satzungsgemäss erbberechtigte «Fremde», entwertet werde: «unsere» Kultur, «unser» Sozialkapital, «unsere» Steuern! Die Fragen «Wer ist wir?» und «Wem gehört der Club mit welchem Recht?» führen in moral- und staatsphilosophische Tiefen, die hier nur im heikelrelevanten Fall der Zuwanderung angerissen werden können (hierzu: Horn, 2016, oder Vanberg, 2008). Die ökonomische Theorie der Clubs liefert weitaus einfachere und klarere Antworten, wenn man schlicht (und juristisch korrekt) die EU als Club aus (noch) 28 Regierungen als Mitgliedern versteht, die insgesamt über 500 Millionen Bürger vertreten.

⁴⁵ Vgl. Mundell, 1961.

⁴⁶ Will man auch ökonomisch unsinnige oder zumindest unzeitgemässe Ziele als gegeben ansehen, kann man auch für einen GAP-Club weitere Überlegungen anstellen. Ein ursprüngliches Ziel war hierfür ein hoher Autarkiegrad. Nimmt man dies als gegeben, steigt der Nutzen der Mitglieder mit weiteren Mitgliedern an: die Effizienz der Arbeitsteilung eines grösseren autarken Raums steigt. Allein derart betrachtet, wäre die optimale Clubgrösse eines autarken Raums bei unendlich bzw. weltweit – ein ebenso schönes wie paradoxes Ergebnis, weil damit auch die Autarkieidee wieder erledigt wäre! Eine umfassendere Kostenbetrachtung der traditionellen Mittel europäischer Agrarpolitik (Mindestpreise, Erhaltungs- und Exportsubventionen, gigantische Kontrollverwaltung etc.) freilich legt wieder das 0-1-Optimum nahe. Jedenfalls ist es nur mit der «Sperrklinge» einmaligen Stimmentauschs (s.o.) zu erklären, dass noch heute mit mehr als 40 Prozent des EU-Budgets ein Sektor subventioniert wird, der weniger als vier Prozent der EU-Bürger beschäftigt.

6.1 Die Clubunion

Eine Skizze

In der radikalen, visionären, ebenso «ökonomisch rationalen» wie «politisch naiven» Version sähe das idealtypische Modell grob wie folgt aus: Die EU-Institutionen blieben Hüter einer Verfassung eines «Kern-Acquis» sowie Makler, Monitor, Schiedsrichter und Schlichter einer variablen Struktur offener, freiwilliger und gegebenenfalls selbst in den gleichen Politikbereichen auch konkurrierender Integrationsclubs.⁴⁷

Als nach wie vor zu bewahrender und mehr als zuvor zu entwickelnder und zu erweiternder «Kern-Acquis» liesse sich etwa das definieren, was die European Constitutional Group (2004) in ihrem Verfassungsentwurf festlegte:

- 1) **Schutz der Grundfreiheiten (Binnenmarktkern);
evtl. mit Einschränkungen bei der Zuwanderung
in die einzelnen Sozialsysteme**
- 2) **Volle Konvertibilität der Währungen
(Währungswettbewerb)**
- 3) **Wettbewerbsschutz
(entsprechend dem «relevanten Markt»)**
- 4) **Umweltpolitik (bei entsprechenden Externalitäten)**
- 5) **Zusammenarbeit in Verteidigung
und bei der Terrorismusbekämpfung**

Der Rest wäre Sache eines auf Konsens basierenden Beitritts zu einzelnen Unterclubs, die auf spezifischen Politikfel-

dern stärker zusammenarbeiten. Die Europäische Union wäre damit nicht mehr (und nicht weniger) als «an association of sovereign states which pool their sovereignty in very restricted areas to varying degrees» (Siedentop, 2000).

Aus politökonomischer Sicht lägen viele Vorteile dieses Systems unmittelbar auf der Hand: Eine Integration der Fähigen und Willigen in freiwilligen Vereinbarungen zu konkreten Politikbereichen senkt Konsensfindungskosten ebenso wie «externe Kosten» (zu einer überstimmten Minderheit zu gehören); sie senkt damit auch die Erpressbarkeit durch Vetospieler und die Notwendigkeit, sich jeweilige Privilegien durch Stimmentausch gegen die gemeinsamen Interessen der Bürger zuzuschachern.

Diese Art der Argumentation gewinnt infolge der bisherigen (und evtl. noch anstehenden) Erweiterungen der EU an Gewicht: Flexible, differenzierte Integration mildert die Trade-offs zwischen Effizienz, Legitimität und Erweiterung. Jede Erweiterung erhöht die Konsensfindungskosten. Aus Gründen organisatorischer Effizienz wären mehr Mehrheitsentscheidungen nötig. Damit müssen aber unterlegene Minderheiten loyal bleiben und Entscheidungen gegen ihren Willen akzeptieren können. Das wiederum verlangt ein Minimum europäischer Identität und Solidarität, was durch die ständige Erweiterung immer unwahrscheinlicher scheint.⁴⁸ Eine EU als «Club von Clubs» mildert dieses Problem; auch im Hinblick auf



die «Kapazität» der Union, die vor allem vor dem Hintergrund einer potenziellen Aufnahme der Türkei als Aufnahmekriterium (neben der Umsetzung des Acquis) zunehmend hervorgehoben wird. Es gibt in einem wohlverstandenen Interesse der bisherigen Clubmitglieder wenig Grund, der Türkei (und demnächst: Grossbritannien) Zugang zum gemeinsamen Binnenmarkt, aber auch zu Wettbewerbspolitik, Umweltpolitik oder Sicherheitspolitik zu verweigern. Ebenso sicher keinen vernünftigen Grund gibt es aber, die Türkei in die gemeinsame Agrarpolitik zu integrieren.

Die Vorteile der Idee liegen aber nicht nur in kontrakttheoretischen Kostenkategorien, sondern auch in hayekianischen Evolutionspotenzialen. Zur flexiblen Integration kann auch hier System- oder Clubwettbewerb als «Entdeckungsverfahren» treten. Der zentrale Antrieb dieses Wettbewerbs ist der völkerrechtliche Akt der Gründung eines Staatenclubs, des Ein- oder Austritts. Nun tritt zur individuellen Abwanderung von Bürgern, die in Ausübung ihrer Grundfreiheiten zwischen Clubs (Jurisdiktionen, Standorten) wählen, noch die Möglichkeit ganzer Jurisdiktionen, sich dem einen oder dem anderen Club anzuschliessen und zwischen Alternativen zu wählen.

Eine solche «Clubs-im-Club»-Struktur dürfte sowohl einen verbesserten Schutz vor der Ausbeutung durch Mehrheiten bieten als auch bessere Erkenntnisse über geeignetere Politiken («Best Practice») generieren. Geschlossene Volkswirtschaften sind wie «harmonisierte», grossflächig auf «One-Size-Fits-All»-Politiken gegründete Integrationsgebilde, beschränkt auf konsekutives Lernen aus Versuch und Irrtum.⁴⁷ Club- und Systemwettbewerb dagegen schaffen erst einen echten politischen «Parallelprozess» im Sinne gleichzeitigen Wettbewerbs – und mit konkreten Leistungen konkurrierender Anbieter politischer Güterbündel.⁵⁰

Erst Clubwettbewerb erlaubt deshalb auch paralleles Lernen aus direktem Vergleich der Problemlösungsqualitäten gleichzeitig erprobter politischer Hypothesen. Damit empfiehlt sich Club- und Systemwettbewerb als chancenreicheres und risikoärmeres Verfahren zur Entdeckung und Korrektur politischer Fehlentwicklungen und zur Reaktion auf eine sich laufend ändernde Vielfalt von Präferenzen und Problemlagen. Ungeeignete harmonisierte oder zentralisierte Hypothesen sind dagegen mangels beobachtbarer und wählbarer Alternativen schwerer identifizierbar; es kommt sehr viel eher zu irreversiblen Pfadabhängigkeiten und Sperrklinneneffekten. Selbst erkannte Fehler können in «integrierten», verflochte-

nen Politikartikeln wegen komplexer Stimmentauschabmachungen kaum mehr revidiert werden.

Zusammengefasst lässt sich sagen: im Vergleich mit dem skizzierten Prozess flexibler, freiwilliger Integration der Willigen und Fähigen und des Wettbewerbs um die jeweils passenderen Problemlösungen gerät die heutige EU zunehmend in die Gefahr einer harmonisierten Sklerose, die sie aus eigener Kraft kaum mehr wird heilen können.

Sicher kann auch das Problem entstehen, dass ein «Europe à la carte» zu Rechtsunsicherheiten führt, die indes mit den aktuell bestehenden Rechtsunsicherheiten durchaus zu vergleichen wären.⁵¹ Die institutionellen Details diesbezüglich wären aber auszuarbeiten, und die jeweiligen «Clubverfassungen» müssten bei der Kommission hinterlegt werden. Sie wären, was die Bedingungen für Beitritt und Austritt, Verfahren der internen Meinungsbildung und der Konfliktschlichtung angeht, transparent festzulegen und dürften keine diskriminierenden «Closed Shop»-Regularien enthalten.

Ein solches «Europa à la carte» schmeckt der Zentralverwaltung in Brüssel sicher nicht. Hier legt man lieber ein Eintopfgericht für alle fest – und die Rechnung auf alle um. So etwas mag im kleinen Freundeskreis einmal gut gehen, nicht aber im Kreis von 500 Millionen Bürgern, selbst dann nicht, wenn sie alle Friedensnobelpreisträger wären. Europa wird nur dann eine friedliche, freiheitliche und fortschrittliche Einheit bleiben, wenn es die Vielfalt seiner Kulturen, Vorstellungen und Vorlieben nicht administrativ ignoriert oder «harmonisiert», sondern als die eigentliche Stärke des Kontinents anerkennt.⁵²

⁴⁷ Vgl. Ahrens/Hoen/Ohr, 2005; Frey/Eichenberger, 1999, oder Wohlgemuth/Brandt, 2006.

⁴⁸ Die Auseinandersetzung zwischen Ungarn, Polen und der EU um die Verteilung von Flüchtlingen, nachdem letztes Jahr ein Mehrheitsbeschluss des Rates gegen diese Länder eine dauerhafte Verteilung nach einer Quote vorsah, dürfte das Problem recht deutlich illustrieren.

⁴⁹ Vgl. Vanberg, 1993.

⁵⁰ Vgl. Wohlgemuth, 1999.

⁵¹ Dass die Idee nicht so abwegig ist und einiges an Komplexität überlappender Integrationsclubs in Europa bereits Realität ist, zeigt ein Blick auf die Abbildung in Anhang 3.

⁵² Hierzu auch Schmid, 2016: «Kind und Erbe eines zerrissenen Kontinents, weiss sie [die EU] im Grunde, dass der Drang zu Vereinheitlichung nur zu Zwist, Hader, Krieg und Trennungen führen kann [...] Wo immer möglich, sollte sie den teilnehmenden Staaten Eigenwege ermöglichen und diese nicht oberlehrerhaft als «Sonderwege» verunglimpfen [...] [Sie] ermöglicht – wenn sie es gut mit sich meint – verschiedene Zusammenschlüsse von Willigen und diskriminiert die Unwilligen nicht. Sie schafft variable Geometrien und erlaubt – beharrlich vorläufig und nicht teleologisch, wie sie nun einmal ist – den Eintritt ebenso wie den Austritt und macht beides nicht zu einer Frage von Ehre und zerschnittenen Tischtüchern.»

7 Fazit

Wir haben gesehen, dass die europäische Integration bisher nur selten nach dem ökonomischen Prinzip verlief, wonach ein gemeinsamer «Besitzstand» gleicher Regeln nur dort geschaffen werden sollte, wo ähnliche Präferenzen (Vorlieben und Vorstellungen) der betroffenen Bürger und ähnliche Restriktionen (Möglichkeiten und Fähigkeiten) der beauftragten Politiker vorherrschen. Eher wurden verschiedenste Sonderinteressen zu Paketen gebündelt, in denen etwas für jeden dabei ist – bis sich darin niemand mehr wirklich wiederfand.

Je mehr das Abschieben von Verantwortung und Kompetenz an die Europäische Union zu Zentralisierung und Harmonisierung führt, desto wichtiger wird es, zu beachten, dass «Europa» als Name eines gemeinsamen Kultur-, Wert- und Gefühlssystems einen sehr differenzierten [...] und mannigfaltig abgestuften Inhalt umschliesst. Jedes Monolithische, starr Schablonenhafte ist ihm fremd», weshalb «es das Wesen Europas ausmacht, eine Einheit in der Vielfalt zu sein» und «alles Zentralistische Verrat und Vergewaltigung Europas ist, auch im wirtschaftlichen Bereiche».⁵³

Das Wunder Europas, die Grundlage seiner wirtschaftlichen und kulturellen Dynamik, besteht in seiner konkurrierenden und leicht wählbaren Vielfalt.⁵⁴ Die Idee etwa, ein gemeinsames «europäisches Sozialmodell» definieren oder notfalls harmonisieren und gegen den zunehmend grossen Rest der zunehmend freien Welt konservieren zu wollen, kann nur zu einer Verarmung und Verkrustung eines alternden Europas führen. Es besteht die ernste Gefahr, Integration mit Vereinheitlichung gleichzusetzen und dies im europapolitischen Diskurs der Funktionäre als allein «europäisch korrekt» gelten lassen zu wollen.

Europa steht tatsächlich vor entscheidenden Weichenstellungen; diesmal ist das vielzitierte Bild gerechtfertigt. Es wird nicht der gesamte europäische Geleitzug der 28 (bald 27) Mitgliedstaaten in Richtung «politische Union» rasen wollen

und können. Das mag man geopolitisch bedauern; politisch und ökonomisch kann man es nur begrüßen. Ein «Weiter so» geht auf Dauer also genauso wenig wie ein zweckfremdes «Zurück auf Anfang» im Sinne einer Auflösung. Die EU steht vor Weichen, die noch zu stellen wären – und deren Stellung ist nun *möglich*, denn einfache Fluchtwege aus der Krise gibt es nicht mehr.

Ich habe hier versucht, zu zeigen, dass sich die EU unter Druck auch gelegentlich einen «Ruck» in Richtung Reform geben kann – weshalb der «Plan C» gerade jetzt noch einmal beachtet werden sollte, als kurzfristige Reaktion auf den berechtigten Vorwurf der Reformunfähigkeit der EU. Für die mittelfristige Architektur der EU stehen nun Alternativen zur Immer-engeren-alles-für-alle-Integration öffentlich zur Debatte; auch das lässt hoffen. Als langfristige Orientierung gebende Vision habe ich ein Europa der Clubs vorgeschlagen. Ganz so wird das Europa der Zukunft wohl nicht aussehen; es könnte auch (zuerst) an weiterer Überdehnung scheitern. Von Václav Havel ist das Zitat überliefert: «Hoffnung ist nicht die Überzeugung, dass etwas gut ausgeht, sondern die Gewissheit, dass etwas Sinn hat, egal wie es ausgeht.» Sicher unverhofft wurde der Dissident tschechischer Staatspräsident; am 8. März 1994 sagte er vor dem Europäischen Parlament:

«Wenn die Einwohner Europas begreifen lernen, dass es sich nicht um ein bürokratisches Monstrum handelt, das ihre Eigenständigkeit einschränken oder gar leugnen möchte, sondern lediglich um einen neuen Typus von Gemeinschaft, der ihre Freiheit vielmehr wesentlich erweitert, dann braucht der Europäischen Union um ihre Zukunft nicht bange zu sein.» ◀

⁵³ Röpke, 1961.

⁵⁴ Vgl. Jones, 1981.

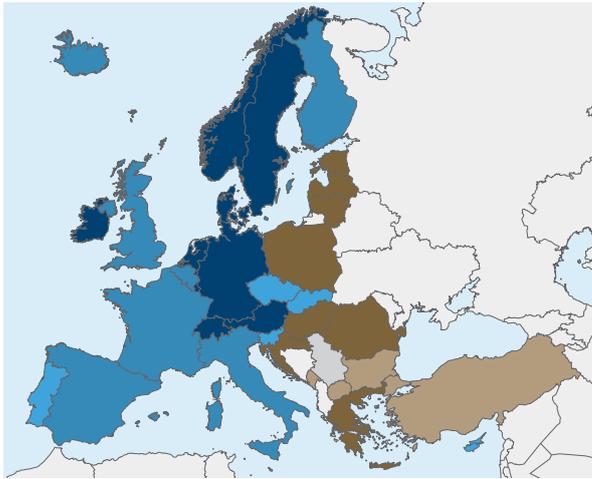
Anhang 1 Fünf Szenarien des EU-Weissbuchs

	Weiter wie bisher 	Schwerpunkt Binnenmarkt 	Wer mehr will, tut mehr 	Weniger, aber effizienter 	Viel mehr gemein- sames Handeln 
Binnenmarkt und Handel	Der Binnenmarkt wird gestärkt, auch in den Sektoren Energie und Digitales; die EU27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Der gemeinsame Waren- und Kapitalmarkt wird gestärkt; die Standards unterscheiden sich weiterhin; Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind nicht vollumfänglich gewährleistet	Wie im Szenario «Weiter wie bisher» wird der Binnenmarkt gestärkt und die EU27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Gemeinsame Standards beschränken sich auf ein Mindestmass, doch in auf EU-Ebene regulierten Bereichen wird die Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschliesslich auf EU-Ebene geregelt	Der Binnenmarkt wird durch eine Harmonisierung der Standards und eine entschiedeneren Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschliesslich auf EU-Ebene geregelt
Wirtschafts- und Währungs- union	Das Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wird schrittweise weiter verbessert	Die Zusammenarbeit im Euro-Währungsgebiet ist begrenzt	Wie im Szenario «Weiter wie bisher»; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in Bereichen wie Besteuerung und Sozialstandards vertieft	Es werden weitere Schritte zur Konsolidierung des Euro-Währungsgebiets und zur Sicherung seiner Stabilität unternommen; die EU27 beschränkt ihre Aktivitäten in manchen Bereichen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik	Die im Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 skizzierte Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion wird verwirklicht
Schengen, Migration und Sicherheit	Die Zusammenarbeit beim Management der Aussengrenzen wird schrittweise intensiviert; Fortschritte in Richtung eines gemeinsamen Asylsystems; verbesserte Koordinierung in Sicherheitsfragen	Keine einheitliche Migrations- und Asylpolitik; weitere Koordinierung in Sicherheitsfragen erfolgt bilateral; systematischere Binnengrenzkontrollen	Wie im Szenario «Weiter wie bisher»; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Justiz vertieft	Systematische Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismusbekämpfung	Wie im Szenario «Weniger, aber effizienter» systematische Zusammenarbeit bei Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismusbekämpfung
Aussenpolitik und Verteidigung	In der Aussenpolitik wird verstärkt mit einer Stimme gesprochen; engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung	Bestimmte aussenpolitische Fragen werden in zunehmenden Masse bilateral geregelt; die heutige Verteidigungszusammenarbeit wird weitergeführt	Wie im Szenario «Weiter wie bisher»; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Justiz vertieft	Die EU spricht mit einer Stimme zu allen Themen der Aussenpolitik; eine Europäische Verteidigungsunion wird geschaffen	Wie im Szenario «Weniger, aber effizienter» spricht die EU mit einer Stimme zu allen Themen der Aussenpolitik; eine Europäische Verteidigungsunion wird geschaffen
EU-Haushalt	Teilweise Modernisierung, um der von den 27 vereinbarten Reformagenda Rechnung zu tragen	Neuausrichtung zur Finanzierung von Basisfunktionen für den Binnenmarkt	Wie im Szenario «Weiter wie bisher» werden von einigen Mitgliedstaaten für die Bereiche, in denen mehr unternommen werden soll, zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt	Wesentliche Neugestaltung, um den auf EU27-Ebene vereinbarten neuen Prioritäten gerecht zu werden	Wesentliche Modernisierung und durch Eigenmittel gestützte Aufstockung; eine fiskalische Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet wird operationell
Tatsächlich mögliche Ergebnisse	Positive Agenda bringt konkrete Ergebnisse; Beschlussfassung weiterhin schwer fassbar; tatsächlich mögliche Ergebnisse werden Erwartungen nicht immer gerecht	Zwar mag die Beschlussfassung leichter verständlich sein, doch ist die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln begrenzt; neu auftretende gemeinsame Probleme müssen oft bilateral gelöst werden	Wie beim Szenario «Weiter wie bisher» bringt eine positive Agenda auf Ebene der 27 Ergebnisse; einige Gruppen erreichen in bestimmten Bereichen gemeinsam mehr; Beschlussfassung wird komplexer	Erste Einigung darüber, welche Aufgaben prioritär oder aufzugeben sind, ist schwierig; sobald das Modell aber umgesetzt ist, mag die Beschlussfassung leichter fassbar sein; die EU handelt rascher und entschiedener in Bereichen, in denen sie eine grössere Rolle spielt	Durchweg schnellere Beschlussfassung und entschiedeneren Durchsetzung; jene, die der Ansicht sind, dass die EU den Mitgliedstaaten zu viele Kompetenzen genommen hat, stellen Fragen hinsichtlich der Rechenschaftspflicht

Quelle:
«Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien» (Europäische Kommission, März 2017).

Anhang 2 Heterogenität in der EU

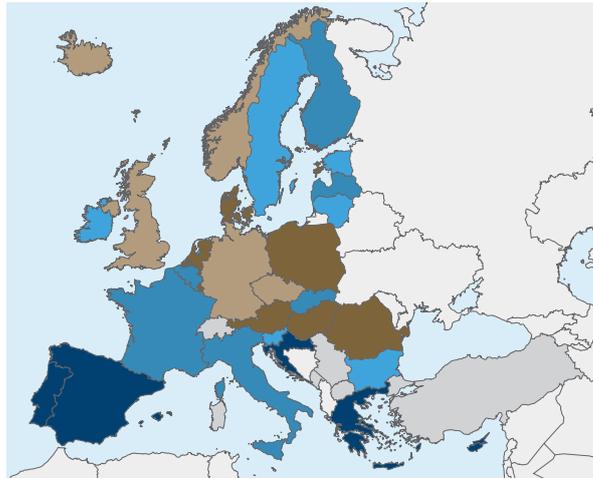
BIP pro Kopf in KKS Index (EU28 = 100)



■ 28.0 – 52.0 ■ 88.0 – 123.0
 ■ 52.0 – 75.0 ■ 123.0 – 264.0
 ■ 75.0 – 88.0 ■ Daten nicht verfügbar

EU28 = 100; €19 = 106; LU = 271; BG = 46
 Quelle: Eurostat 2016

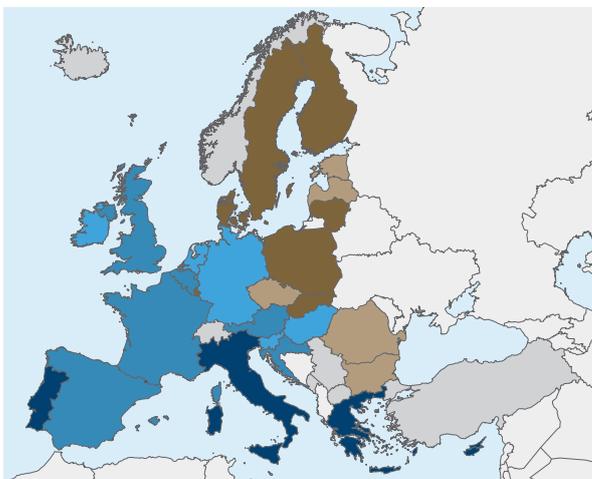
Arbeitslosenquote, insgesamt in %



■ 3.0 – 4.8 ■ 7.9 – 10.0
 ■ 4.8 – 6.2 ■ 10.0 – 23.5
 ■ 6.2 – 7.9 ■ Daten nicht verfügbar

EU28 = 6.0; €19 = 6.9; DE = 3.2; GR = 14.8
 Quelle: Eurostat 2016

Bruttoverschuldung des Staates Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)



■ 10.1 – 40.3 ■ 83.1 – 105.8
 ■ 40.3 – 63.6 ■ 105.8 – 177.4
 ■ 63.6 – 83.1 ■ Daten nicht verfügbar

EU28 = 85.2; €19 = 90.8; EE = 9.7; GR = 177.0
 Quelle: Eurostat 2016

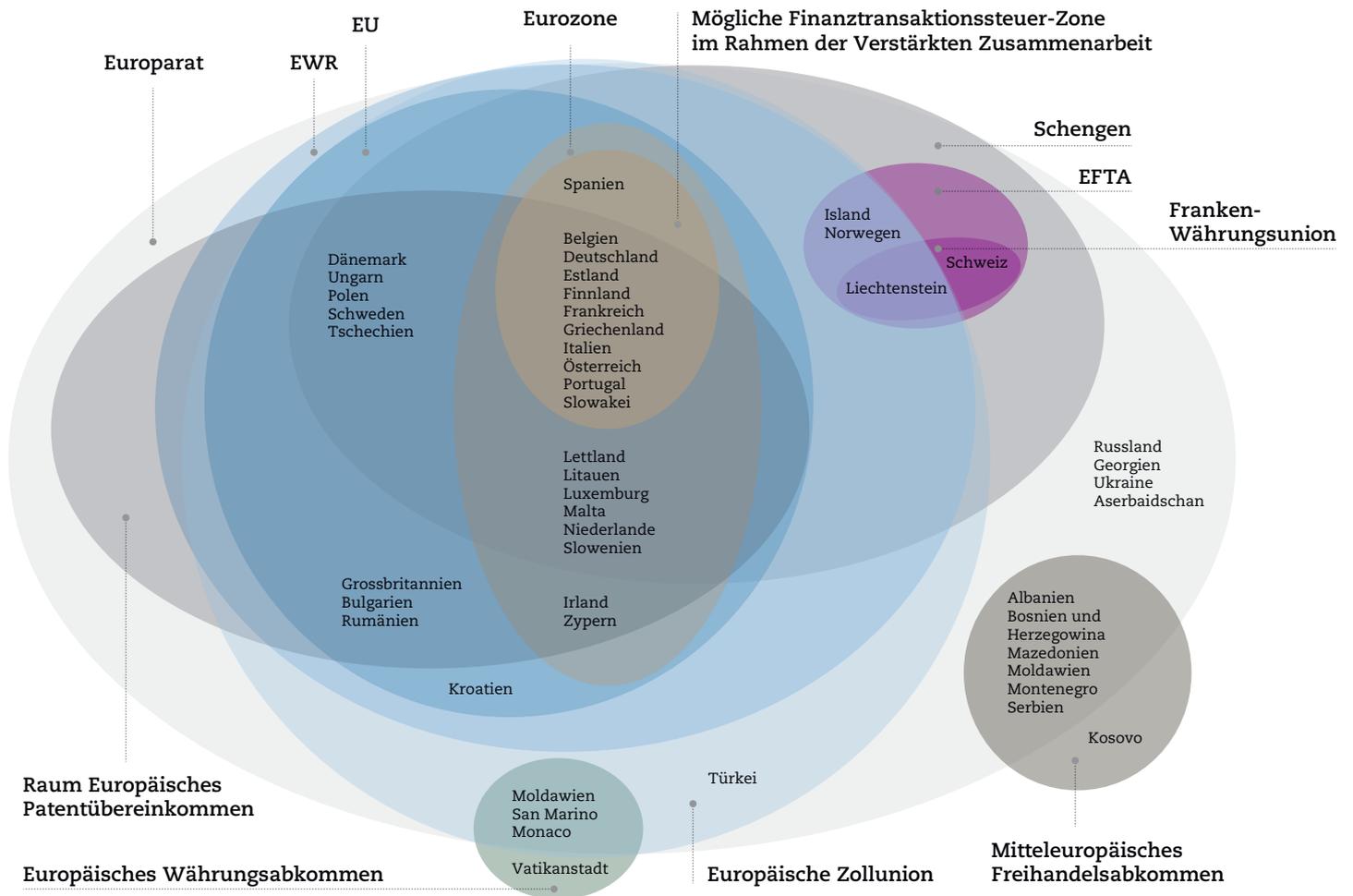
Uneinigkeit über das immer stärkere Zusammenwachsen der EU Welche Aussage beschreibt Ihre Sicht über die Zukunft der Europäischen Union am besten? in %



■ Gewisse Befugnisse sollten zurück an die nationalen Regierungen gehen.
 ■ Die jetzige Verteilung der Entscheidungsmacht sollte bestehen bleiben.
 ■ Die nationalen Regierungen sollten der EU mehr Entscheidungsmacht übertragen.
 ■ Weiss nicht / keine Antwort.

Quelle:
 Spring 2016 Global
 Attitudes Survey, Q49.
 In: Bruce Stokes: Euro-
 scepticism Beyond Brexit.
 Pew Research Center,
 Juni 2016.

Anhang 3 Europäische Clubs heute



Quelle: CBI analysis, based on a Wikipedia graphic of Supranational European Bodies, available at: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/1a/Supranational_European_Bodies-en.svg.
 In: CBI: Our Global Future. The Business Vision for a Reformed EU, 2013.

Literaturverzeichnis

- Joachim Ahrens, Herman W. Hoen und Renate Ohr: Deepening Integration in an Enlarged EU: A Club-theoretical Perspective. In: *European Integration* (4/2005).
- Deniz Aksoy: Institutional Arrangements and Logrolling: Evidence from the European Union. In: *American Journal of Political Science* (3/2012).
- Charles B. Blankart und Christian Kirchner: The Deadlock of the EU Budget. An Economic Analysis of Ways In and Ways Out. In: *A Constitution for the European Union* (hrsg. von Charles B. Blankart und Dennis C. Mueller). Cambridge: MIT Press, 2004. S. 109–138.
- James M. Buchanan: An Economic Theory of Clubs. In: *Economica* (32/1965).
- James M. Buchanan und Gordon Tullock: The Calculus of Consent. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Ralf Dahrendorf: A Third Europe? Third Jean Monnet Lecture. Florenz: European University Institute, 1979.
- Udo Di Fabio: «Kronjuwel des Parlaments» (Zitat). In: Dietmar Hipp und Ralf Neukirch: «Kronjuwel des Parlaments». *Der Spiegel* vom 5.9.2011.
- Ludwig Erhard: Planification – kein Modell für Europa. Rede vor dem Europäischen Parlament in Strassburg, 20. November 1962. In: *Gedanken aus fünf Jahrzehnten* (hrsg. von Karl Hohmann). Düsseldorf: ECON, 1988. S. 770–780.
- EU-Kommission (2010): Strategie Europa 2020. Web: https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_de
- EU-Kommission (2015): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden. Web: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_o.pdf
- EU-Kommission (2017): Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien. Web: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf
- EU-Rat (2010): Lissabon. Schlussfolgerungen des Vorstandes. Web: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm
- European Constitutional Group: The Constitutional Proposal of the European Convention: An Appraisal and Explanation. In: *Economic Affairs* (1/2004).
- Joschka Fischer: Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2000.
- Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger: The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Northampton, MA: Edward Elgar, 1999.
- Dominik Geppert: Ein Europa, das es nicht gibt. Die fatale Sprengkraft des Euro. Berlin: Europaverlag, 2013.
- Dieter Grimm: Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1991.
- Dieter Grimm: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie. München: C.H. Beck, 2016.
- Nico Groenendijk: Enhanced Cooperation under the Lisbon Treaty. In: *The European Union after Lisbon* (hrsg. von Soren Dosenrode). Burlington: Ashgate, 2012. S. 95–110.
- Ulrike Guérot: Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie. Bonn: Dietz, 2016.
- Friedrich A. Hayek: Die wirtschaftlichen Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse. In: *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung* (hrsg. von Friedrich A. Hayek). Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch, 1952 (1939). S. 324–344.
- Friedrich A. Hayek: Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: *Freiburger Studien – gesammelte Aufsätze* (hrsg. von Friedrich A. Hayek). Tübingen: Mohr Siebeck, 1969 (1968). S. 249–265.
- Friedrich A. Hayek: Recht, Gesetz und Freiheit. Tübingen: Mohr Siebeck, 2003 (1979).
- Christian Henning: Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik. Frankfurt a.M.: Campus, 2000.
- Karen Horn: Die Sache mit dem Klub. In: *NZZ* vom 26.9.2016. Web: <https://www.nzz.ch/meinung/kolumnen/klubtheorie-die-sache-mit-dem-klub-ld.119062>
- Eric Jones: The European Miracle. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Peter Graf Kielmansegg: Wohin des Wegs, Europa? Beiträge zu einer überfälligen Debatte. Baden-Baden: Nomos, 2015.
- Peter Graf Kielmansegg: Europäische Ungleichzeitigkeiten. Versuch einer Deutung der Krise des europäischen Projektes. Open Europe Berlin, 2016. Web: <http://www.openeuropeberlin.de/ourcauses/europaeische-ungleichzeitigkeiten-versuch-eine-deutung-der-krise-des-europaeischen-projektes-von-peter-graf-kielmansegg/>
- Mervyn King: Which Europe Now? In: *The New York Review of Books* vom 18.8.2016. <http://www.nybooks.com/articles/2016/08/18/which-europe-now/>
- Hermann Lübke: Krisenbegünstigte Demokratie. Über Zwänge politischer Selbstbestimmung. Hanns-Martin-Schleyer-Stiftung, 2012. Web: http://www.schleyer-stiftung.de/pdf/pdf_2012/leipzig_2012/Luebke_Abendvortrag.pdf
- Joel Mokyr: How Europe Became So Rich. In: *AEON* vom 15.2.2017. Web: <https://aeon.co/essays/how-did-europe-become-the-richest-part-of-the-world>
- Almut Möller und Dina Pardijs: The Future Shape of Europe: How the EU can bend without breaking. London: European Council on Foreign Relations, 2017.
- Robert Mundell: A Theory of Optimum Currency Areas. In: *The American Economic Review* (4/1961).
- Werner Mussler: Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom bis Maastricht. Baden-Baden: Nomos, 1998.
- Hans-Jürgen Papier: Europa zwischen Nationalstaatlichkeit und Einheit. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.10.2016.
- Alina Polyakova und Neil Fligstein: Is European Integration Causing Europe to Become More Nationalist? Evidence from the Recent Financial Crisis. Berkeley: University of California, 2013. Web: <http://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/fligstein/European%20Id%203.1.pdf>
- Wilhelm Röpke: Wirtschaftssystem und internationale Ordnung. In: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (hrsg. von Nils Goldschmidt und Michael Wohlgemuth). Tübingen: Mohr Siebeck, 2008 (1954). S. 475–496.
- Wilhelm Röpke: Europa in der Welt von heute. In: *Wort und Wirkung* (hrsg. von Wilhelm Röpke). Ludwigsburg: Martin Hoch, 1964 (1961). S. 292–309.
- Pierre Salmon: Assignment of Powers in an Open-Ended European Union. In: *A Constitution for the European Union* (hrsg. von Charles B. Blankart und Dennis C. Mueller). Cambridge: MIT Press, 2004. S. 37–60.
- Thomas Schmid: Europa ist tot, es lebe Europa! München: Bertelsmann, 2016.
- Larry Siedentop: Democracy in Europe. London: Penguin, 2000.
- Joseph Stiglitz: The Euro. How a Common Currency Threatens the Future of Europe. New York: Norton, 2016.
- Alexander C. Stubb: A Categorization of Differentiated Integration. In: *Journal of Common Market Studies* (34/1996).
- Viktor J. Vanberg: Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics with Reference to an European Constitution. In: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* (4/1993).
- Viktor J. Vanberg: Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus. In: Nils Goldschmidt und Michael Wohlgemuth (Hrsg.): *Wettbewerb und Regelordnung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.
- Roland Vaubel: The Political Economy of Centralization and the European Community. In: *Public Choice* (81/1994).
- Roland Vaubel: Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public Choice Analysis of the Social Chapter. In: *Aussenwirtschaft* (50/1995).
- Barry R. Weingast und William J. Marshall: The industrial organization of congress: or why legislatures, like firms, are not organized as markets. In: *Journal of Political Economy* (96/1988).
- Michael Wohlgemuth: Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: *Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie* (hrsg. von Manfred E. Streit und Michael Wohlgemuth). Baden-Baden: Nomos, 1999. S. 49–70.
- Michael Wohlgemuth: 50 Jahre Europäische Ordnungspolitik. Ordnungs- und konstitutionenökonomische Anmerkungen. In: *ORDO* (59/2008).
- Michael Wohlgemuth: Kant was no stickler for principles. In: *What does Germany think about Europe?* (hrsg. von Ulrike Guérot und Jacqueline Hénard). London: European Council on Foreign Relations, 2011. S. 13–18.
- Michael Wohlgemuth: Soziale Marktwirtschaft für Europa? Ordnungspolitik in der Krise. In: *Ökonomische Bildung und Wirtschaftsordnung* (hrsg. von Michael Schuhen, Michael Wohlgemuth und Christian Müller). Stuttgart: Lucius & Lucius, 2012. S. 3–12.
- Michael Wohlgemuth: Grexit versus Brexit. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.4.2015. (=2015a)
- Michael Wohlgemuth: Politische Union. Konzepte, Visionen und Realitäten. In: *Wirtschaftsdienst* (9/2015). (=2015b)
- Michael Wohlgemuth: Nach einem Brexit: Heikle Optionen für Grossbritannien und die EU. In: *ifo Schnelldienst* (10/2016). (=2016a)
- Michael Wohlgemuth: Überzeugung statt Abschreckung. Die EU sollte die mit David Cameron vereinbarten Reformen umsetzen. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 6.7.2016. (=2016b)
- Michael Wohlgemuth und Clara Brandt: Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective. In: *Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics* (6/2006).
- Michael Wohlgemuth und Tim Petersen: Wilhelm Röpke und die Europäische Integration. In: *Wort und Wirkung. Wilhelm Röpkes Bedeutung für die Gegenwart* (hrsg. von Heinz Rieter und Joachim Zweynert). Marburg: Metropolis-Verlag, 2010. S. 205–243.

