

## KRITIK

### Europa-Kolumne

*Lässt sich das europäische Demokratiedefizit beheben?*

Von Martin Höpner

**D**ie bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) ermuntern zu der Frage, wie es um die demokratische Qualität der Europäischen Union bestellt ist. Um dieses Thema rankt sich eine politikwissenschaftliche Fachdebatte, die mittlerweile schwer zu überschauen ist. Wenn ich im Titel dieser Kolumne frage, ob sich das europäische Demokratiedefizit beheben lässt, setze ich die Existenz eines solchen Defizits freilich bereits voraus. Ist diese Unterstellung fair?

*Die EU und die Standards parlamentarischer Demokratie*

Vergegenwärtigen wir uns, ob das politische System der EU den Anforderungen an eine parlamentarische (nur eine solche kommt hier infrage) Demokratie genügt. Der erste Blick gilt den Wahlen. Dem deutschen Grundgesetz zufolge müssen sie allgemein und unmittelbar, frei, gleich und geheim sein (so steht es in Artikel 38 GG). Die Wahlen zum Europäischen Parlament erfüllen die meisten dieser Kriterien, aber sie sind nicht gleich. Die Stimme einer maltesischen Wählerin zählt ungefähr zehnmal so viel wie die einer deutschen Wählerin. Der Fachterminus hierfür ist die *degressive Proportionalität*.

Ist das Parlament einmal gewählt, fehlt ihm das Recht, Gesetzesinitiativen auf den Weg zu bringen. Daher können die europäischen Parteien auch nur wenig belastbare Wahlversprechen machen, dürfen sie doch nach der Wahl keine zu den Versprechen passenden Gesetzentwürfe einbringen. Zudem fehlt dem EP, was man normalerweise als Königsrecht der Parlamente ansieht: das Budgetrecht. Der Umfang der Mehrjährigen Finanzrahmen wird im Rat verhandelt, nicht im Europäischen Parlament.

Vor allem aber geht anders als in parlamentarischen Demokratien aus der Parlamentsmehrheit keine Regierung hervor. Die Parteiintergründe der Kommissarinnen und Kommissare ergeben sich aus den politischen Mehrheiten in den Mitgliedstaaten, nicht aus den Europawahlen. Lehnt das EP einzelne Kandidaten für die nächste Kommission ab, hat das nichts mit deren Parteizugehörigkeit zu tun. Kurz, für die Qualifizierung des politischen Systems der Europäischen Union als parlamentarische Demokratie spricht wenig.

Dieser Nachweis eines europäischen Demokratiedefizits taugt nicht viel. Ich habe ihn gleichwohl an den Beginn der Überlegungen gestellt, weil locker zwei Drittel der Debatte so vorgehen. Das gilt für EU-Kritiker und Integrationisten gleichermaßen. Die einen wollen auf diese Weise die Defizite der Union herausstellen, die anderen wollen aufzeigen, an welchen Stellschrauben man drehen muss, um die EU zu einer vollständigen Demokratie zu

machen. Man nennt das die *staatsanaloge Betrachtungsweise*, oder treffender: den staatsanalogen Fehlschluss. Die EU ist aber kein Staat, sondern die obere Ebene eines Mehrebenensystems. Die Prüfkriterien für ein Demokratiedefizit müssen daher andere sein als jene, die man an einen parlamentarischen Staat anlegen würde.

### *Abgeleitete Demokratie*

Es lohnt daher, dem staatsanalogen Fehlschluss eine alternative Betrachtungsweise an die Seite zu stellen. Die Europäische Union besteht aus Mitgliedstaaten, die ihrerseits Demokratien sind. Deren Regierungen üben ihr demokratisches Mandat aus, indem sie die EU mit Aufgaben betrauen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben ist die Union, wie der Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf herausstellt, viel abhängiger von den Mitgliedstaaten als Föderalstaaten von ihren Untergliederungen.<sup>1</sup> Und zwar nicht nur, weil sie darauf angewiesen ist, dass die an der europäischen Integration teilnehmenden Länder das EU-Recht in ihr nationales Recht überführen – so etwas ähnliches kennen wir auch aus dem deutschen Föderalismus, wo die Länderverwaltungen Bundesrecht umsetzen.

Entscheidend ist eine andere Art von Abhängigkeit. Im deutschen Föderalismus adressieren die Wählerinnen und Wähler vor allem die obere Bundesebene, selbst noch bei Landtagswahlen. In der EU ist es andersherum, die Wähler adressieren vor allem die untere Ebene, also

die Mitgliedstaaten. Das tun sie schon allein, weil sie kaum erkennen können, ob ein neues Gesetz einen europäischen Ursprung hat oder nicht. Die nationalen Regierungen halten in europäischen Angelegenheiten den Kopf hin und werden möglicherweise abgewählt, wenn etwas schiefläuft. Sie haben daher große Anreize, dafür zu sorgen, dass die EU die ihr zugewiesenen Kompetenzen nicht unkontrolliert ausdehnt.

In dieser Betrachtungsweise, die wir die *Lehre von der abgeleiteten Demokratie* nennen wollen, erfolgt die Demokratiezufuhr aus den Mitgliedstaaten. Wenn die beschriebenen Legitimations- und Herrschaftsketten gut funktionieren, gibt es gar keinen Bedarf an einer Volldemokratisierung der EU. Im Ergebnis entlasten diese Überlegungen die EU davon, selbst demokratisch sein zu müssen. Aber diese Entlastung ist nicht grenzenlos. Wie wir im weiteren Verlauf der Diskussion sehen werden, spricht viel dafür, dass am Ende immer noch ein – mutmaßlich wachsendes – Demokratiedefizit verbleibt.

Wenn das so ist – steht dann nicht außer Frage, dass wir das Europäische Parlament weiter stärken sollten? Die Lehre von der abgeleiteten Demokratie mahnt zur Vorsicht. Die Frage ist, auf wessen Kosten diese Stärkung erfolgen soll. Gesteht man dem EP ein Initiativrecht zu, muss die Kommission ihr bisheriges Monopol auf Gesetzesinitiativen künftig mit dem Parlament teilen. Für die abgeleitete Legitimationskette ist diese Neujustierung der Befugnisse zweier supranationaler Organe unproblematisch.

Mutige Reformerrinnen und Reformer haben aber anderes im Sinn. Sie wollen das Europäische Parlament zum Haupt-

1 Fritz W. Scharpf, *Legitimität im europäischen Mehrebenensystem*. In: *Leviathan*, Nr. 37/2, Juni 2009.

entscheider machen und den Rat im Gegenzug in die Rolle einer Zweiten Kammer drängen. Solche Vorschläge laufen Gefahr, die EU zwar weiter zu parlamentarisieren, gleichzeitig aber die über den Rat verlaufende, abgeleitete Demokratiezufuhr zu schwächen. Die Chancen, die europäische Gesetzgebung über Wahlen zu steuern, sind am Ende möglicherweise kleiner statt größer geworden. Entsprechend kritisch sind solche Ideen zu prüfen.

### *Aber es gibt doch Mehrheitsentscheidungen?*

Mit der Lehre von der abgeleiteten Demokratie will sich nicht so recht vertragen, dass der Rat in vielen Bereichen zu Mehrheitsentscheidungen übergegangen ist – zuerst bei der Regulierung des Binnenmarkts und inzwischen in zahlreichen weiteren Politikfeldern. Damit gelingt der EU die Auflösung von Entscheidungsblockaden. Es bedeutet aber auch, dass die Mitgliedstaaten europäische Gesetze umsetzen müssen, die von ihren Regierungen kraft ihres demokratischen Mandats nicht befürwortet wurden. Für die über die Mitgliedstaaten verlaufende Legitimationskette ist das heikel.

So erklärt sich, warum der Rat im Zweifel versucht, auch dann einen Konsens zu finden, wenn er mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann. Julina Mintel und Nicolai von Ondarza haben auf Grundlage von Abstimmungsprotokollen seit 2010 errechnet, dass der Rat in ungefähr 60 Prozent der Fälle trotz der Möglichkeit eines Mehrheitsentscheids einstimmig entscheidet. Vernachlässigt man Enthaltungen, handelt es sich sogar um

80 Prozent der Fälle.<sup>2</sup> Selbst wenn man das in Rechnung stellt, verbleiben natürlich 20 bis 40 Prozent Mehrheitsentscheide. Ist das ein schwerwiegendes Problem?

Niederlagen im Rat werden unter normalen Umständen als unproblematisch verbucht. Die überstimmte Minderheit hat ja jede Chance, bei der nächsten Abstimmung wieder Teil der Mehrheit zu sein. Schwierigkeiten entstehen, wenn es bei der verlorenen Abstimmung um eine für das betroffene Land besonders sensible Materie ging. Heikel wird es für die EU insbesondere dann, wenn Länder oder Ländergruppen systematisch majorisiert werden. Geschieht das, werden sich die immer wieder unterlegenen Länder wahrscheinlich von der Union entfremden, Obstruktionspolitik betreiben und früher oder später einen Austritt erwägen. Derzeit werden osteuropäische Länder besonders häufig überstimmt.

Für viele Reformerrinnen und Reformer scheint klar zu sein, dass die EU grundsätzlich – überall – zu Mehrheitsentscheidungen übergehen soll: in der Außenpolitik, der Sozialpolitik, der Steuerpolitik. Vor solchem Übereifer kann man nur warnen. Die Idee läuft Gefahr, bereits vorhandene Risse zu gefährlichen Spaltungen zu vertiefen, statt die Integration voranzubringen. Das spricht nicht grundsätzlich gegen Mehrheitsentscheidungen. Wo ein Übergang zur Mehrheitsregel ratsam ist, lässt sich aber nur von Fall zu Fall prüfen.

2 Julina Mintel/Nicolai von Ondarza, *Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen – aber wie?* In: *SWP-Aktuell*, Nr. 60, Oktober 2022.

### *Die Eingriffstiefe europäischer Entscheidungen*

Der Lehre von der abgeleiteten Demokratie zufolge zehrt die Legitimität europäischer Entscheidungen von der Bereitschaft und Fähigkeit der mitgliedstaatlichen Regierungen, europäische Beschlüsse vor ihren Bürgerinnen und Bürgern zu verantworten. Ob das funktioniert, hängt natürlich nicht nur von den Entscheidungsprozeduren, sondern auch von den Inhalten ab. In der Forschungsliteratur stehen insbesondere zwei Autoren für die Sicht, dass die europäische Politik in dieser Hinsicht unbedenklich ist: Andrew Moravcsik und Giandomenico Majone.<sup>3</sup>

Moravcsik zufolge konzentriert sich die EU auf Politiken, die nur wenig Demokratie erfordern: Sie reguliert politische Externalitäten, die sich aus der transnationalen Wirtschaftstätigkeit ergeben. Majone ging in seinem Buch *Regulating Europe* noch einen Schritt weiter. Er argumentierte, dass die Behebung von transnationalem Marktversagen, um das sich die Union vor allem kümmert, gänzlich oder zumindest im Saldo eine *pareto-effiziente* Sache ist. Das bedeutet, dass es nach den Entscheidungen manchen oder vielen besser, aber keinem schlechter geht (also keine Redistribution). Solche Betätigungen, so Majone, erfordern nicht nur wenig demokratische Legitimation, nein: Sie *sol-len* auch gar nicht politisiert werden. Viel-

mehr sind sie bei einer technokratischen Behörde genau richtig aufgehoben.

Diese Sicht der Dinge mag für vergangene Phasen der europäischen Integration plausibel gewesen sein. Aber nicht mehr für die letzten zwanzig und schon gar nicht für die letzten zehn Jahre. Die Tätigkeiten der Europäischen Union sind über den Binnenmarkt und eng benachbarte Politikfelder hinausgewachsen und betreffen heute Steuern, Staatsverschuldung, Standards bei der Gewährung von Asyl und vieles mehr. Die Entscheidungen haben in vielen Fällen nicht nur regulative und distributive, sondern auch redistributive Wirkungen. Und sie haben eine Eingriffstiefe, die in tiefste Verästelungen der Arbeits- und Sozialpolitik reichen, bis hinunter zu den Arbeitszeitregelungen bei der freiwilligen (!) Feuerwehr.<sup>4</sup> Mit dieser Vertiefung europäischer Eingriffe steigen auch die Anforderungen in Sachen demokratischer Legitimität.

Interessant ist, dass zumindest einer der genannten Autoren, Giandomenico Majone, das inzwischen ganz genauso sieht. Die makroökonomischen Überwachungs- und Korrekturverfahren und insbesondere die Haushaltsregeln, die die EU im Zuge der Euro-Krise einführt, bewogen ihn zu einer Revision seiner Theorie. Wenn die Union mitgliedstaatliche Budget-Entwürfe prüft und gegebenenfalls zurückweist, noch bevor die nationalen Parlamente sie umfassend beraten konnten, so Majone, dann sei das nicht mehr der »regulative Staat«, den er einst beschrieb.<sup>5</sup> In eine

3 Andrew Moravcsik, *In Defence of the »Democratic Deficit«: Reassessing Legitimacy in the European Union*. In: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 40/4, Dezember 2002; Giandomenico Majone, *Regulating Europe*. London: Routledge 1996.

4 Ein Beispiel unter mehreren ist EuGH (C-214/20), Urteil vom 11. November 2021.

5 Giandomenico Majone, *From the Democratic Deficit to a Democratic Default? In: European Alternatives* vom 12. Februar 2013

ähnliche Kerbe schlägt Fritz W. Scharpf: Mit ihren äußerst redistributiven Eingriffen in die Euro-Krisenländer habe die EU ihre Legitimitätsgrundlagen dysfunktional überspannt.

Ein Zwischenfazit: Die staatsanaloge Betrachtungsweise führt in die Irre. Ein Stück weit entlasten die mitgliedstaatlichen Demokratien die EU davon, selbst demokratisch sein zu müssen. Aber diese Entlastung hat ihre Grenzen – und über diese dürfte die Union inzwischen hinausgewachsen sein. Viel spricht daher dafür, dass im Saldo tatsächlich ein Demokratiedefizit verbleibt.

### *Am Unionsgesetzgeber vorbei*

Europäische Rechtsetzung bedeutet, dass sich die Mitgliedstaaten in den Verträgen auf einen Kompetenzkatalog verständigen und der Unionsgesetzgeber diese Kompetenzen im Anschluss ausübt – so sollte man meinen. Tatsächlich aber erfolgt viel europäische Politik am europäischen Gesetzgeber vorbei, etwa durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) oder der Europäischen Zentralbank (EZB). Ist das der Fall, dann bewirkt eine Stärkung des Europäischen Parlaments von vornherein kein Mehr an europäischer Demokratie. Wer die europäische Politik über Wahlen steuern will, muss also zunächst einmal dafür sorgen, dass sie tatsächlich das politische System durchläuft.

Eine Besonderheit der EU ist die Stärke und oft sogar Dominanz der »Integration durch Recht«. Damit sind Entscheidungen

gemeint, die nicht im politischen, sondern im juristischen Modus gefällt werden: als vom EuGH administrierter Verfassungsvollzug. Das geschieht, indem das europäische Höchstgericht primärrechtliche Bestimmungen mit immer mehr Rechtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der EU auflädt – mit viel Kreativität und ausgeprägter Eingriffstiefe.<sup>6</sup>

Ein weiterer Trend mit zweifelhaftem demokratischen Gehalt ist die zunehmende Bedeutung länderspezifischer Vorgaben. Seit Einführung der so genannten Europa-2020-Strategie im Jahr 2010 formuliert die Kommission länderspezifische Empfehlungen, die zunächst einen weichen, weil unverbindlichen Charakter hatten. Sie wurden mit den seit jeher härteren, weil sanktionsbewehrten Haushaltsvorgaben im Europäischen Semester gebündelt, das im Kern der Koordination der Wirtschafts-, Haushalts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik dient. Länderspezifische Empfehlungen betreffen darüber hinaus aber etwa auch Bildung, Gesundheit, die öffentliche Verwaltung und anderes mehr.

Weiche Koordinationsverfahren verursachen an sich kein Demokratieproblem, und so ist auch das Europäische Semester an sich keine schlechte Sache. Warum sollte die Kommission die europäische Integration nicht voranbringen, indem sie auf Grundlage der ihr zur Verfügung stehenden Länderdaten *best practices* identi-

6 Dieter Grimm, *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. München: Beck 2016. – Diese Dimension der europäischen Integration war unter dem Titel *Überdreht: Die Integration durch Recht* Gegenstand der *Europa-Kolumne* in *Merkur*, Nr. 875, April 2022.

fiziert und daraus an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlungen ableitet? Und warum sollte das nicht so organisiert sein, dass die Empfänger sich im Anschluss ernsthaft mit den Empfehlungen beschäftigen und der Kommission Antworten zu-leiten müssen? Solange die Umsetzung der Empfehlungen nicht verpflichtend ist, entsteht auch kein Problem daraus, dass sich das Semester annähernd über die gesamte Bandbreite der mitgliedstaatlichen Politik erstreckt, also unabhängig davon, ob die EU in den jeweiligen Bereichen über Gesetzgebungskompetenzen verfügt oder nicht.

### *Vertikale Bilateralisierung*

Anders sieht es aus, wenn aus länderspezifischen Empfehlungen durch die Hintertür harte Vorgaben werden. Dieser Vorgang, den ich als *vertikale Bilateralisierung* bezeichnen möchte, ist ein Megatrend der europäischen Integration. Ein Extremfall waren die Troika-Vorgaben zur Bewältigung der Euro-Krise. Sie wurden in *Memoranda of Understanding* niedergelegt, die offiziell freiwillige bilaterale Vereinbarungen waren. Mit der Freiwilligkeit ist es freilich nicht weit her, wenn die betroffenen Länder wissen, dass die EZB ihnen bei Nichtakzeptanz die Liquidität abschnürt. Auch der Fiskalpakt und die makroökonomischen Überwachungs- und Korrekturverfahren, die nach der Euro-Krise eingeführt wurden, sind sanktionsbewehrt. Kritiker haben sie daher als »Troika für alle« bezeichnet.

In Deutschland findet wenig Beachtung, dass die Härtung länderspezifischer Vorgaben über die Euro-Regeln im engeren Sinne hinausgeht. Seit der Strukturfonds-

reform von 2014 kommt die Vergabe von Strukturgeldern mit Auflagen jenseits der konkreten Verwendung der Mittel daher. Diesen Trend setzten die unter dem Programm *NextGenerationEU* zusammengefassten Hilfsmaßnahmen im Jahr 2020 fort: Um Gelder aus dem Corona-Aufbaufonds zu erhalten, müssen sich die Teilnehmerländer mit der Kommission über mittelfristige Reformprogramme einigen, die mit dem Zweck der jeweiligen Mittel in keinem Zusammenhang stehen. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die starren Regeln zum Abbau hoher Schuldenquoten künftig Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission weichen, aus denen – ähnlich wie bei der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Aufbaufonds – mittelfristige Reformprogramme folgen sollen.

Der Drang zu vertikaler Bilateralisierung folgt der Einsicht, dass Einheitslösungen für die heterogene Europäische Union oft keine stimmigen Ergebnisse erzeugen. Im Hinblick auf die Effektivität europäischer Eingriffe ist der konstatierte Trend daher konsequent. Gleichzeitig hat er aber eine demokratiepolitisch gefährliche Schlagseite. Die mittel- bis langfristigen Hoffnungen auf eine weitere Demokratisierung des politischen Systems der Union beruhen darauf, dass transnationale Diskurse über europäische Regeln einen gemeinsamen politischen Raum entstehen lassen. In diesem Rahmen könnten sich die lockeren europäischen Parteienzusammenschlüsse in die Lage versetzen, sich zu Parteien im engeren Sinne zu verdichten und den Wählerinnen und Wählern unterscheidbare Programme anzubieten.

Angesichts der Heterogenität der inner-europäischen Wirtschafts- und Sozialmo-

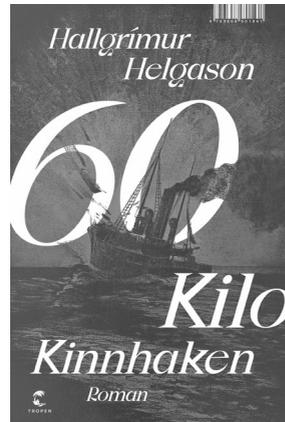
delle kann man über den Realitätsgehalt solcher Erwartungen gewiss streiten. Der Trend zur vertikalen Bilateralisierung ist aber von vornherein etwas völlig anderes, denn aus von Land zu Land unterschiedlichen Verhandlungen oder Weisungen erwächst kein paneuropäischer Diskurs. Er stärkt vielmehr landesspezifische Diskurse, oft in Form von Abwehrhaltungen. Den Hoffnungen auf Demokratisierung steht dieser Trend daher entgegen.

*Lässt sich das europäische Demokratiedefizit denn nun beheben?*

Es gibt ein europäisches Demokratiedefizit. Der Punkt ist aber nicht, dass die EU aus bösen Absichten undemokratisch eingerichtet worden wäre – und dass es ein paar offensichtliche Stellschrauben gäbe, an denen sich drehen ließe, um das Defizit zu beseitigen. In politisch-institutioneller Hinsicht ist die Union ungefähr so demokratisch, wie sie kann. Reformerrinnen und Reformer sollten erwägen, das Europäische Parlament mit einem Initiativrecht auszustatten. Damit halte ich die Möglichkeiten demokratiefördernder institutioneller Reformen aber für weitgehend ausgeschöpft. Vor Ideen wie einem generellen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen oder etwa einer Direktwahl des Kommissionspräsidenten am Rat vorbei möchte ich hingegen warnen. Sie würden die abgeleitete Demokratie schwächen und laufen entsprechend Gefahr, mehr Demokratie zu beseitigen als zu schaffen.

Eine Einsicht der vorliegenden Betrachtung war, dass der Mangel an Demokratie auf EU-Ebene allein nicht zwingend ein Demokratiedefizit erzeugt. Das Defizit

www.tropen.de



Hallgrímur Helgason  
**60 Kilo Kinnhaken**  
Roman

Auch als  
**@book**

Aus dem Isländischen von  
Karl-Ludwig Wetzig  
672 Seiten, gebunden mit Schutzumschlag  
ISBN 978-3-608-50184-1  
€ 26,- (D) / € 26,80 (A)

**»Große Literatur aus einem kleinen Land.«**

*Denis Scheck, Druckfrisch*

Nach seinem Bestseller *60 Kilo Sonnenschein* schreibt Hallgrímur Helgason die Reise seines Landes in die moderne Welt fort. Ein imposantes, vor Originalität sprühendes Werk, das einmal mehr zeigt, warum Helgason zu den ganz großen Schriftstellern seines Landes zählt.



gibt es nur, wenn die Tätigkeitsbereiche der Union die vorhandene Legitimationsbasis überstrapazieren. In Anbetracht des Wachstums europäisierter Politikfelder, der ausgeprägten Eingriffstiefe europäischer Entscheidungen und der zunehmend redistributiven Logik europäischer Politik ist genau das der Fall. Hier, so meine ich, liegt der Schlüssel zur Minimierung des europäischen Demokratiedefizits. Mehr als die politischen Institutionen der EU bedürfen ihre Tätigkeitsfelder und Tätigkeitsarten der kritischen Überprüfung.

Veränderungen der Kompetenzkataloge erfordern Vertragsreformen und ziehen in manchen Mitgliedstaaten Referenden nach sich, die nicht mehr leicht zu gewinnen sind. Dass die Regierungen vor ihnen zurückschrecken, ist verständlich. Irgendwann aber sind Revisionen des Primärrechts ohnehin unumgänglich, um die gewachsene Kluft zwischen den Verträgen und den tatsächlichen Betätigungen der EU zu schließen. Entfernt sich europäisches Regieren immer weiter von den Vertragsgrundlagen, hört das europäische Recht irgendwann auf, noch Recht zu sein – ein Problem für eine Rechtsgemeinschaft wie die Europäische Union.

Wie könnte sich öffentliche Zustimmung zu einer Reform des Primärrechts mobilisieren lassen? Mein Plädoyer gilt einer *verteilungsneutralen* Vertragsreform. In diesem Rahmen wäre zu überlegen, wo es transnationale Probleme gibt, die die EU nicht adressieren kann – oder wo die Union bereits aus guten Gründen tätig ist, obwohl die vorhandenen Kompetenznormen wackelig sind. Beispielsweise haben die Mitgliedstaaten mit *NextGenerationEU* einstimmig dokumentiert, dass sie bereit sind, dem EU-Haushalt zwar nicht

regelmäßig, aber unter bestimmten Umständen eine Möglichkeit zur Schuldenaufnahme einzuräumen. Sie sollten das daher in die Verträge schreiben.

Im Gegenzug wäre nach Bereichen zu suchen, aus denen sich die Union zurückziehen kann. Das Prüfkriterium sollte dabei lauten: Gibt es wirklich ein genuin transnationales Problem zu lösen – oder gibt es lediglich einen vagen transnationalen Bezug, der sich in einem gemeinsamen Binnenmarkt immer irgendwie behaupten lässt? Geht man so an die Sache heran, wird man Rückzugsmöglichkeiten entdecken, die oft weniger den Unionsgesetzgeber als vielmehr die »Integration durch Recht« betreffen.

Reformerinnen und Reformer sollten versuchen, Handlungsfelder wie etwa das kollektive Arbeitsrecht zu identifizieren, die vor Eingriffen des EuGH im Namen der Binnenmarktfreiheiten und des europäischen Wettbewerbsrechts zu schützen sind.<sup>7</sup> Ähnliches gilt für Teile des europäischen Antidiskriminierungsrechts. Auch sollten die vertragschließenden Regierungen politisch klären, ob und inwiefern sie die in Artikel 2 EUV aufgeführten Unionswerte wirklich als Rechtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der EU verstanden wissen wollen. Und zudem sollte die vertikale Bilateralisierung der Union als demokratiepolitische Sack-

7 Florian Rödl/Maria Seitz, *Europäischer Pakt für sozialen Fortschritt. Eine Alternative zur liberalistischen Verfassung des EU-Binnenmarktes*. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien 2018; Martin Höpner/Susanne K. Schmidt, *Can We Make the European Fundamental Freedoms Less Constraining? A Literature Review*. In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Nr. 24, 2020.

gasse erkannt und auf ein absolutes Minimum reduziert werden.

Auf diese Weise könnte eine Fokussierung der Europäischen Union auf Kernaufgaben erfolgen, die sich um flexible Integrationsprojekte in ausgewählten Ländergruppen ergänzen ließe. Die demokratischen Spielräume auf mitgliedstaatli-

cher Ebene würden besser geschützt als bisher, und der Demokratiebedarf europäischer Entscheidungen würde nicht mehr oder zumindest weniger überspannt. Im Ergebnis würde die EU nachvollziehbarer, effektiver, weniger angreifbar und müsste sich weniger in windigen Rechtskonstrukten verzetteln.