

Bernhard Nagel

Brexit und Institutionen der EU

1. Die Brexit-Prozedur

Am 23. Juni 2016 sprachen sich im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland (UK) in einer Volksabstimmung die Abstimmenden mit der knappen Mehrheit von 51,9% dafür aus, die Europäische Union zu verlassen. Die Volksabstimmung ist für die britische Regierung nicht bindend, die neue Premierministerin May hat jedoch angekündigt, sich an das Ergebnis, den „Brexit“, zu halten. Noch ist der Austrittsantrag – genannt „Mitteilung“ – aber nicht gestellt. Erst danach beginnt die Frist von zwei Jahren zu laufen, welche Art. 50 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) für die Austrittsverhandlungen festlegt. Nach Art. 50 Abs. 3 EUV finden die europäischen Verträge ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der Austrittsmitteilung auf UK keine Anwendung mehr, es sei denn, der Europäische Rat beschließt im Einvernehmen mit UK einstimmig, diese Frist zu verlängern. Derzeit ist UK also weiterhin EU-Mitglied. Die Zweijahresfrist ist noch nicht einmal angelaufen.

Der Regelungsgegenstand des Austrittsabkommens ist komplex. Es müssen Nachfolgeregelungen nicht nur für die europäischen Verträge, sondern auch für das sogenannte sekundäre Unionsrecht, also die Verordnungen und die in nationales Recht der Mitgliedstaaten umgesetzten Richtlinien gefunden werden. Hierbei handelt es sich um eine Materie, für die ausschließlich die EU zuständig ist („EU only“). Die Mitgliedstaaten müssen und dürfen das Abkommen nicht ratifizieren. Hinzu kommt allerdings eine weitere Materie, das sogenannte Wirtschaftsabkommen, das die zukünftigen Beziehungen zwischen EU und UK außerhalb der Vertragsmaterie zu regeln hat. Hier handelt es sich um eine Materie, die sowohl die EU als auch die einzelnen Mitgliedstaaten betrifft. Sie ist in einem „gemischten Abkommen“ zu regeln, das sowohl auf der Ebene der EU als auch auf der Ebene der verbleibenden 27 Mitgliedstaaten zu ratifizieren ist, eine prozedural äußerst komplexe Aufgabe.

Schon jetzt ist abzusehen, dass die Zweijahresfrist allenfalls bei der Verabschiedung des Austrittsabkommens eingehalten werden kann. Eine erhebliche Abkürzung des Verfahrens ist denkbar, wenn sich UK entschließen sollte, nach dem Austritt Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zu bleiben. Damit würde es die Rechtsstellung von Norwegen, Island und Liechtenstein erhalten, wenn auch diese Länder zustimmen. Diese EWR-Länder müssen zwar die Verordnungen der EU übernehmen und ihre Richtlinien umsetzen (von gewissen Ausnahmebereichen abgesehen), wirken aber bei der Beschlussfassung nur „am Rande“, d. h. beratend mit. Es ist nicht davon auszugehen, dass UK sich für diese Option entscheiden wird. Es wäre ja weiterhin an die Verordnungen und Richtlinien der EU gebunden. Realistisch erscheinen vor diesem Hintergrund entweder mehrere bilaterale Abkommen (Modell Schweiz) oder ein Assoziierungsabkommen nach dem Modell der Türkei oder der alten Freihandelszone EFTA.

Schon jetzt rechnen einige mit einem „schmutzigen“ Brexit, d. h. damit, dass UK sich auf einen fruchtlosen Ablauf der Zweijahresfrist einrichtet und auf eine Konkurrenz zur EU hinarbeitet. Es stünde dann immerhin noch unter dem Schutz der Welthandelsabkommen GATT/WTO und GATS. Es müsste beispielsweise dieselben Handelsvorteile erhalten, welche die EU Dritten gewährt. Wie wahrscheinlich eine solche Strategie ist, weiß niemand.

Es gibt auch Abstufungen der „Schmutzigkeit“, über deren Wahrscheinlichkeit man ebenfalls nichts sagen kann. So könnte UK den Austrittsantrag mehrmals zurückziehen und ihn dann wieder stellen, um die 2-Jahresfrist erneut in Gang zu setzen. Insbesondere weiß niemand, wie sehr bei den Austrittsverhandlungen das Problem der Zuwanderung in den Vordergrund gerückt wird, das bei der Volksabstimmung eine maßgebliche Rolle gespielt hat.

In Schottland haben die Abstimmenden mehrheitlich für den Verbleib in der EU gestimmt. Die schottischen Nationalisten, Mehrheitspartei im schottischen Regionalparlament, wollen in der EU bleiben und UK verlassen. Sie lehnen den „schmutzigen Brexit“ ab und sind an einem Verbleib von UK im EWR interessiert. Verlässt UK aber den Europäischen Wirtschaftsraum, wird sich auch das Problem der Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland stellen, die gegenwärtig für die Menschen vor Ort faktisch keine Rolle spielt. Es könnte zu Volksabstimmungen in Schottland und Nordirland über den Verbleib in UK kommen, denen sich wiederum das Unterhaus entgegenstellen könnte. Ein verwirrendes Ausstiegsszenario!

Während die Verfassung der EU in mehreren umfangreichen Vertragswerken, dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der Grundrechtscharta (GRC) geregelt ist, gibt es in UK keine geschriebene Verfassung. Das Referendum bewegte sich, so gesehen, im luftleeren Raum. Es durfte abgehalten werden, weil das britische Unterhaus und die Regierung die Erlaubnis zu dieser nicht bindenden Abstimmung gaben. Jetzt will die Premierministerin sich aber daran halten. Genauso war die Rechtslage beim schottischen Referendum, das dann keine Mehrheit für den schottischen Ausstieg ergab. Niemand außer dem Parlament kann die britische Regierung verpflichten, den Austrittsantrag zu stellen. Wenn er allerdings gestellt und das entsprechende Abkommen mit der EU abgeschlossen ist, muss das Unterhaus zustimmen. Lehnt es nämlich das Abkommen ab, muss UK nach Ablauf der Zweijahresfrist bzw. der Fristverlängerung die EU verlassen, weil es an Art. 50 EUV gebunden ist. Es kann den Austritt nur verhindern, indem es den Antrag rechtzeitig zurückzieht. Andernfalls fällt UK auf den Status eines Mitglieds von GATT/WTO und GATS zurück, der erheblich weniger vorteilhaft als der Status unter einem ausgehandelten Abkommen sein wird. Und der Druck aus Schottland und Nordirland, die im Referendum ja mehrheitlich für einen Verbleib in der EU votiert haben, wird sich erhöhen.

Geregelt ist in Art. 50 Abs. 2 EUV nur, dass der Europäische Rat Leitlinien für die Verhandlungen beschließt und dass er mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments das Abkommen beschließt. Es ist zu erwarten, dass der Rat die Kommission ermächtigen wird, die Verhandlungen zu führen. Für die Verhandlungen hat Ratspräsident Tusk bereits den Belgier Didier Seeuws bestellt. Kommissionspräsident Juncker folgte ihm mit der Bestellung von Michel Barnier als „Chefunterhändler“ für die Vorbereitung und Durchführung der Austrittsverhandlungen. Das Abkommen muss in der EU nach Zustimmung des Parlaments vom Rat und in UK vom Unterhaus beschlossen werden.

2. Erste ökonomische Prognosen

Klar ist, dass ökonomische Fragen für die Strategie wichtig sein werden. Dies gilt für beide Seiten des Verhandlungstisches, wobei die Seite der EU möglicherweise keine einheitliche Strategie verfolgen kann, weil die ökonomischen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten unterschiedlich sind. Die Agenturen rechnen damit, dass sich der Brexit nachteilig sowohl für UK als auch für die EU auswirken wird. Das Rating der EU (S & P am 10. 8. 2016 AA statt AAA) und das von UK (S & P und Fitch nur noch AA) hat sich schon verschlechtert. Ersten Schätzungen zufolge (vgl. SZ vom 10. 8. 2016) dürfte das deutsche BIP nach dem britischen Referendum im Jahre 2016 bis zu 0,4% niedriger ausfallen, die Schätzungen für die gesamte EU belaufen sich auf minus 0,2%. Die deutschen Investitionen dürften um ca. 1% niedriger liegen, die der gesamten EU um ca. 0,7%. Nach einem Bericht des Haushaltsausschusses des britischen Unterhauses (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags Ref. PE 2, EU Sachstand: Ökonomische Aspekte eines EU-Austritts des Vereinigten Königreichs – Brexit-, 27.6.2016) lassen die meisten Studien Rückgänge des BIP pro britischem Haushalt von 1 bis 8% erwarten, die Schätzung der London School of Economics liegt noch unter minus 8%. Inwieweit die britische Exportwirtschaft vom gesunkenen Wechselkurs des britischen Pfundes profitieren und das britische Außenhandelsdefizit senken wird, lässt sich noch nicht absehen. Dies wird sich auf den jeweiligen Märkten entscheiden. Inwieweit die ungewisse Verabschiedung des TTIP-Abkommens mit den USA zu unterschiedlichen Auswirkungen in der EU und in UK führen wird, ist ebenfalls offen. Derzeit jedenfalls ist der Londoner Aktienmarkt noch nicht kollabiert. Und die kurzfristigen Prognosen sind überwiegend nicht so schlecht, wie von einigen Brexit-Gegnern erwartet. Der erwartete Brexit ist jedenfalls nur ein wichtiger Parameter der zukünftigen Entwicklung.

Deutschland hat 2015 Waren im Wert von 89,3 Mrd. € nach UK exportiert, UK ist dessen drittwichtigster Exportmarkt. Deutschland ist für UK der wichtigste Handelspartner. Die deutschen Importe aus UK betragen 38,3 Mrd. €. Die unmittelbaren und mittelbaren deutschen Direktinvestitionen in UK betragen 2014 109,9 Mrd. €, umgekehrt waren es von UK nach Deutschland Direktinvestitionen in Höhe von 37,9 Mrd. €. Ca. 2000 deutsche Unternehmen beschäftigten 2015 in UK ca. 420.000 Arbeitnehmer, umgekehrt waren es in Deutschland 1300 britische Unternehmen mit ca. 220.000 Arbeitnehmern (Zahlen BMWi vom 10.8.2016). Wenn die gegenseitigen Exporte und Direktinvestitionen zurückgehen, dürfte sich dies bei kursorischer Betrachtung auf die deutsche Wirtschaft relativ stärker auswirken als auf die britische. Maßgeblich wird jeweils die Entwicklung der unterschiedlichen Märkte sein, vor allem die des Automobilmarkts. Auch wenn das Minus in UK höher als in Deutschland liegen sollte, bleibt doch festzuhalten, dass beide Länder vom Brexit-Votum voraussichtlich stärker betroffen sein werden als der Rest der EU.

Deutschland ist der größte Nettozahler der EU (nzz vom 9.8.2016), 2015 waren es saldiert noch 14,3 Mrd. € (2014 15,5 Mrd. €). UK nimmt mit 11,5 Mrd. € 2015 Platz zwei ein (2014 noch weniger als die Hälfte), und dies unter Berücksichtigung des sog. Briten-Rabatts, der 2015 ca. 6 Mrd. € ausmachte. Es fragt sich, wie die EU den Verlust ihres zweitgrößten Nettozahlers verkraften will.

3. Banken und Finanzmärkte

Besonders wichtig sind für UK die Banken und Finanzmärkte. Für Bankgeschäfte gilt in der EU das sogenannte Passporting: Banken mit Sitz in UK dürfen in der gesamten EU ihrer Tätigkeit nachgehen. Bei einem britischen Austritt könnte dieser Status gefährdet sein. UK ist mit seinem europäischen Bankenzentrum London auf eine Vereinbarung angewiesen. Andernfalls müssten Banken mit Sitz in UK einen zusätzlichen Sitz oder eine Niederlassung auf dem Gebiet der EU anstreben oder gleich in ein EU-Land auswandern. Weniger ungewiss ist die Situation im Bereich der Vermögensverwaltung. Die starke Stellung von UK dürfte hier im Kern erhalten bleiben. Und ein Auszug von Vermögenden kann neben der EU auch der Schweiz und anderen Ländern zugutekommen.

Hessen macht sich bereits dafür stark, dass die EU-Bankenaufsicht nach dem Brexit von London nach Frankfurt a. M. umzieht. Frankfurt soll auch zumindest zweiter Sitz der mit London fusionierten Börse und Mittelpunkt der Euro-Derivate-Geschäfte (Euro-Clearing) werden. Wie viele Banken mit wie vielen Menschen nach Frankfurt umziehen werden, ist offen. Derzeit arbeiten in diesem Bereich ca. 144.000 Beschäftigte in London, ca. 62.500 in Frankfurt (Helaba 2016). Für UK wird es darauf ankommen, die führende Rolle des Finanzplatzes London zu erhalten.

4. Wissenschaft und Forschung

UK ist im Bereich von Wissenschaft und Forschung in Europa führend. Derzeit erhalten britische Universitäten ca. 16% ihrer Forschungsmittel von der EU. Nach einem Austritt dürfte dieser Mittelzustrom zwar nicht vollständig wegfallen, da die EU zum Teil auch Teilnehmer an europäischen Forschungsvorhaben fördert, die nicht in der EU angesiedelt sind. Zu erwarten ist, dass die britische Regierung eine Art Ausfallsgarantie abgeben wird, falls zugesagte Gelder für von der EU mitfinanzierte Projekte ausfallen. Die Beeinträchtigung der Forschungszusammenarbeit wird aber in UK als echte, auch ökonomische Gefahr betrachtet. Die Unsicherheit von Forschern über ihren zukünftigen Status ist groß. Hinzu kommt für Studierende die Unsicherheit, ob und wie sehr sich die von ihnen in UK zu zahlenden Studiengebühren erhöhen. Diese sind für Studierende „from overseas“ erheblich höher als für Einheimische und (bisher) für EU-Bürger. Schottland nimmt an dem Gebührenmodell in den übrigen Teilen von UK nicht teil, ein Problem, das Ausgangspunkt für eine weitere Auseinanderentwicklung der Hochschulsystem zwischen Schottland und dem Rest von UK werden könnte.

5. Die Institutionen

Einige fordern, dass man den Brexit für eine durchgreifende EU-Reform nutzt. Die derzeitigen Institutionen der EU kann man durchaus kritisch betrachten. Wie das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen festgestellt hat, gibt es in der EU kein echtes Parlament. Das europäische Parlament kann keine europäische Regierung wählen oder abwählen. Es gibt kein einheitliches Wahlrecht. Die Wahlgleichheit ist nicht annähernd gesichert. Luxemburg hat mit ca. 400.000 Einwohnern 6 Abgeordnete. Hätte die Stimme eines deutschen Wählers das gleiche Gewicht, dann müsste Deutschland statt weniger als 100 über 1200 Abgeordnete haben. Die kleinen Mitgliedstaaten genießen gegenüber den

größeren einen Vorteil nicht nur bei der Besetzung der Kommission (pro Mitgliedstaat ein Mitglied, vom jeweiligen Mitgliedstaat benannt) und des Rats (ebenfalls pro Mitgliedstaat ein Mitglied), sondern auch bei der Besetzung anderer Gremien und des Europäischen Gerichtshofs. Der Vergleich mit den USA zeigt, dass es in der EU nicht eine einzige Institution – vor allem nicht das Parlament – gibt, in der sich die Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten widerspiegeln würde. Dazu kommt, dass die EU keine Regierung besitzt; die Kommission als Hüterin der Verträge kann diese Rolle nicht ausfüllen. Der Rat und der Europäische Rat als eine Art Ministerpräsidentenkonferenz mit beschlussfassenden Kompetenzen können nicht in die Rolle einer Regierung hineinwachsen, weil er keine Ministerien als „Unterbau“ besitzt und nur selten tagt. Beide taugen auch nicht als zweite Kammer nach dem Modell des US-Senats oder des deutschen Bundesrats, weil beide zusammen Kompetenzen besitzen, die über diejenigen einer zweiten Kammer weit hinausgehen.

Die EU ist kein Bundesstaat wie die USA oder Deutschland, aber auch kein bloßer Staatenbund wie der alte Deutsche Bund. Die entscheidende Besonderheit gegenüber einem Staatenbund liegt im Falle der EU darin, dass sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Kompetenz angeeignet hat, über die Auslegung europäischen Rechts als gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten vorrangigem Recht entscheiden zu dürfen. Man spricht vom Anwendungsvorrang des europäischen Unionsrechts. Dieser Vorrang gilt für die Verträge (EUV, AEUV, GRC), die Verordnungen auf ihrer Grundlage und weitgehend auch für die Richtlinien, deren Umsetzung EuG und EuGH kontrollieren. Der Vorrang gilt nicht nur gegenüber den Gesetzen, Verordnungen, Behörden- und Gerichtsentscheidungen der Mitgliedstaaten, sondern auch gegenüber ihren Verfassungen. Mithilfe dieses Anwendungsvorrangs hat es der EuGH geschafft, die Kompetenzen der EU gegenüber denen ihrer Mitgliedstaaten ständig auszuweiten. Heute greift EU-Recht auch in die Rechtsgebiete ein, welche nach den Verträgen eigentlich den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben sollten, gerade auch in die Bereiche der Daseinsvorsorge, des sozialstaatlichen Schutzes und der sozialen Sicherung.

Der Mechanismus des Eingriffs in die Daseinsvorsorge hat sich in einer langen Kette von EuGH-Entscheidungen entwickelt, in denen die sogenannten Grundfreiheiten – besser Marktfreiheiten genannt – ausgeweitet wurden. Es geht um die Niederlassungsfreiheit, die Warenverkehrsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Kapitalverkehrsfreiheit. Ursprünglich als objektive Maßgaben für die Anpassung des nationalen Rechts an den Gemeinsamen Markt gedacht, wurden sie, worauf der ehemalige Bundesverfassungsrichter Dieter Grimm unermüdlich hinweist, zu subjektiven Rechten der Marktteilnehmer, die vor den nationalen Gerichten durchsetzbar sind. Nationales Recht, das mit den wirtschaftlichen Freiheiten und ihren Konkretisierungen in den europäischen Verträgen kollidiert, ist nach der EuGH-Rechtsprechung nicht mehr anwendbar. Die Klärung von Zweifeln, ob eine solche Kollision besteht, behält sich der EuGH vor. Zweifelsfragen müssen die Obergerichte (und können unterinstanzliche Gerichte) dem EuGH zur Entscheidung vorlegen.

Mit geradezu missionarischem Eifer und mit wachsender Unterstützung der Kommission verfolgte und verfolgt der EuGH seine Politik der Durchsetzung der Marktfreiheiten auf Kosten des Rechts der Mitgliedstaaten. Er erweiterte das Verbot der Diskriminierung ausländischer Wettbewerber zu Regulierungsverboten, weil sich nahezu jede nationale Regulierung als Marktzugangshemmnis interpretieren lässt. Das ist eine negative europäische

Integration im Wege der richterlichen Deregulierung. Der positiven Integration auf der Ebene von Parlament und Rat wird damit faktisch der Weg abgeschnitten, denn es ist mühselig, eine derartige Regelung auszuhandeln, während der Anwendungsvorrang eines Urteils sofort greift. Das Verbot marktverzerrender staatlicher Beihilfen wurde von privaten Unternehmen auf öffentliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge erstreckt und förderte die Privatisierung, weil die staatliche Finanzierung erschwert wurde. Die Frage, ob es nicht besser ist, bestimmte Aufgaben durch die öffentliche Hand erledigen zu lassen, wurde faktisch abgeschnitten. Damit verloren die Mitgliedstaaten, wie Dieter Grimm zu Recht feststellt, weitgehend die Möglichkeit, ihre eigenen Standards für Produktsicherheit, Konsumentenschutz, Arbeitsplatzsicherheit und die Teilung der Funktionen von Staat und Markt vor allem im Bereich der sozialen Sicherheit durchzusetzen.

Der us-amerikanische Wissenschaftler Joseph Weiler spricht von einer Konstitutionalisierung der europäischen Verträge. Man muss hinzufügen, dass es sich um eine neoliberale Konstitutionalisierung handelt, denn die marktkonforme Interpretation der Verträge genießt Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten, auch gegenüber ihrer Verfassung. Die EuGH-Interpretation wird zur Interpretation der Verfassung der Mitgliedstaaten. Korrekturen des nationalen Gesetzgebers müssen die Vorgaben dieser Interpretation beachten. Wenn sich infolge dieser Interpretation Regelungslücken auf nationaler Ebene ergeben, kann der EuGH diese Lücken aber nicht schließen. Eine Schneise der Verwüstung in nationales Recht kann leicht und schnell durch ein EuGH-Urteil geschlagen werden (negative Integration). Die Lücke durch EuGH-konformes nationales Recht oder EU-Recht zu schließen (positive Integration), ist schwierig und langwierig. Im Ergebnis wird dereguliert und der Vorrang des Marktes durchgesetzt. Es besteht die Gefahr, dass der Schutz des sozial Schwächeren zu kurz kommt. Viele setzen die EU mit Sozialstaatsabbau gleich.

Besonders problematisch wird der Vorrang des marktkonformen europäischen Rechts im Bereich von Banken und Finanzwirtschaft. Die Bewältigung der Wirtschaftskrise seit 2007, die durch ein skandalöses Fehlverhalten vieler Banken und sonstiger Finanzinstitute verursacht wurde, ist bis heute nicht gelungen. Es wurden aber Regulierungen geschaffen, welche die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten immer weiter einschränken, ohne notwendige neue Kompetenzen der fiskalpolitischen Steuerung auf der Ebene der EU zu schaffen. Den europäischen oder Euro-Finanzminister gibt es bis heute nicht. Stattdessen wurden die geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Kompetenzen der Europäischen Zentralbank (EZB), einer Institution mit weit zurückgenommener demokratischer Legitimation, ausgeweitet.

Die Menschen in den Mitgliedstaaten merken, dass die EU in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten hinein regiert, ohne eine eigene demokratische Legitimation aufbauen zu können. Dazu ist die demokratische Legitimation des europäischen Parlaments wegen der fehlenden Wahlgleichheit zu schwach. In diese Lücke hinein stoßen die Kritiker der EU in UK und fordern den Brexit „to take back control“. Die deutschstämmige Labour-Abgeordnete Gisela Stuart fordert den Brexit, weil sie gegen TTIP ist und darauf hofft, UK von TTIP fernzuhalten. Ca. 30% der Labour-Wähler, vor allem die aus dem sozial deklassierten Norden Englands, stimmen für den Brexit. Sie schieben ihre wirtschaftliche Lage nicht ihrer Regierung, sondern der EU zu. Hinzu kommt die von Brexit-Befürwortern geschürte Abnei-

gung gegenüber Ausländern, wobei unterschlagen wird, dass viele von ihnen zur Aufrechterhaltung der britischen Wirtschaft benötigt werden. Es droht eine Abwanderung.

Auch wenn die Gründe der Brexit-Befürworter vielfältig sind: Im Hintergrund delegitimiert auch die Entwicklung der europäischen Rechtsprechung und der Politik der Kommission zu einer Deregulierungs- und Privatisierungsmaschine die EU und beeinflusst die Wähler negativ.

6. Was tun?

Wird es gelingen, die Institutionen in Europa zu verbessern, und wenn ja, wie? Verschiedentlich fordern überzeugte Europäer, die EU zu einem Bundesstaat auszubauen. Die Kommission wird Regierung, das Parlament wählt und kontrolliert sie und der Rat übernimmt die Funktion der zweiten Kammer, d. h. des Bundesrats oder des Senats. Vor dem Versuch einer solchen „Reform“ kann derzeit nur gewarnt werden. Das Parlament mit seiner undemokratischen Verteilung der Sitze zwischen den großen und kleinen Mitgliedstaaten würde nicht an Legitimität gewinnen. Die Kommission mit ihrem auf die Verwaltung der Verträge und Verordnungen kaprizierten, bürokratischen Selbstverständnis würde nicht in die Rolle einer Regierung hineinwachsen, zumal an eine Veränderung ihrer Zusammensetzung und Benennung (ein Mitglied pro Mitgliedstaat, von diesem benannt) nicht zu denken ist. Der Rat würde sich nicht mit der Degradierung zur zweiten Kammer abfinden. Er will Zentrum der Macht bleiben. Es gibt (noch) keine europäischen Parteien und keine europäische Öffentlichkeit. Die Parteienverbände auf europäischer Ebene kandidieren nicht bei den europäischen Wahlen. Man kann sie nicht wählen. Die nationalen Öffentlichkeiten sind nicht nur wegen der Sprachbarrieren immer noch voneinander abgeschottet. Die nationale Presse ist wie in England zum Teil regelrecht europafeindlich.

Erforderlich ist eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten, wobei im Bereich Äußeres und Verteidigung die EU-Kompetenzen durchaus verstärkt werden könnten. Korrigiert werden muss die EuGH-Rechtsprechung zu den Marktfreiheiten und damit das zentrale Instrument der negativen Integration mit der Folge der Deregulierung und Privatisierung. Ein Weg zu dieser Rechtsprechungsänderung könnte darin bestehen, dass der EuGH die Interpretation der Grundrechtscharta zugunsten der sozialen Sicherung und des sozialen Fortschritts entwickelt. Vor allem müssen sich die Mitgliedstaaten auf die Hinterbeine stellen und sich gegen die negative Integration in der EU wehren.

Der Reformdruck ist schon deshalb groß, weil das Geld des Nettozahlers UK nach einem Brexit fehlen wird. Aber noch ist der Austrittsantrag nicht gestellt. Und: Er muss nicht gestellt werden.