

Die Bilanz der Europäischen Integration 2013

Werner Weidenfeld

Der Kontinent findet keine Ruhe. Er driftet von Krise zu Krise. Was die Europäer erleben, werden künftige Historiker einmal im Rückblick als das große politisch-kulturelle Desaster beschreiben. Die politische Klasse ist normativ ausgetrocknet und offenbar überfordert. Schuldenberge wurden angehäuft. Es grassiert die Angst um das eigene Geld. Folgerichtig kommen Zweifel an Handlungsfähigkeit und Legitimation der Europäischen Union auf. Hinweise auf die Entmündigung des Bürgers durch das Monster Europa werden zum Bestseller. Krisenmanagement wird zum eigentlichen Inhalt und das Erscheinungsbild der Politik. Wäre es eingebettet in eine klare Strategie und Perspektive, könnte man alledem die Dramatik nehmen. Aber gerade das ist nicht der Fall. Jeder einzelne Schritt, jeder einzelne Kompromiss steht praktisch kontextlos da. Weit über zwei Drittel der Bürger Europas bekennen, das alles nicht zu verstehen. Zum eigentlichen Kern des Problems ist diese Orientierungslosigkeit geworden. Die Baustelle Europa braucht also nichts dringender als eine geistige Ordnung.¹

Wie kann die strategische Antwort auf diese desolate Lage aussehen? Sie kann nicht in dem historischen Hinweis auf die Gründerzeiten und die klassischen Motivationslagen bestehen. Manche politische Kulisse der Integration stammt noch aus den Gründerzeiten, als Antwort auf Krieg und Frieden zu geben war – oder dann, als die Einigung Europas politisches Überlebensprinzip im weltpolitischen Konflikt zwischen Ost und West war. Alles das ist heute konsumiert, bietet bestenfalls hohles Pathos aus vergangenen Zeiten. Es bedarf jetzt der großen Verständigung auf neue Begründungskonstellationen, die das Machtmonster Europa verstehen lassen. Schließlich hat es ja in den letzten zwanzig Jahren einen immensen Machttransfer nach Europa gegeben. Reichte es einst auf die Frage nach europäischer Zuständigkeit mit dem Hinweis auf Agrarmarkt und Außenzoll zu antworten, so muss man heute umgekehrt argumentieren. Es gibt nur noch zwei Bereiche, in denen Europa nicht das Heft in der Hand hat: die Finanzierung sozialer Sicherheitssysteme und die Kulturpolitik. Die rund fünfhundert Millionen Menschen mit ökonomischem Spitzenpotential und umfassender militärischer Ausstattung haben die Europäische Union in den Rang einer Weltmacht befördert. Umso dringlicher wird es, diese Weltmacht aus taumelnder Orientierungslosigkeit zu befreien. Dazu bedarf es neuer Begründungskonstellationen und präziser Strategien. Nur so kann Europa eine zukunftsfähige Form finden. Die Alternativen lassen sich in Ansätzen gegenwärtig beobachten: In fast jedem Mitgliedstaat gibt es Fluchtbewegungen aus der Komplexität der Lage in die einfache Formel des populistischen Extremismus.

Das zu lösende Kernproblem ist klar: die Diskrepanz zwischen internationalisierter Problemstruktur, teilweise nationaler, teilweise europäischer Entscheidungsstruktur und

1 Siehe dazu vertiefend u.a. Ulrich Beck: *Das deutsche Europa*, Berlin 2012; Jürgen Habermas: *Zur Verfassung Europas*, Berlin 2011; Harold James: *Making the European Monetary Union*, Cambridge 2012; Robert Menasse: *Der Europäische Landbote. Die Wut der Bürger und der Friede Europas oder Warum die geschenkte Demokratie einer erkämpften weichen muss*, Wien 2012; Martin Schulz: *Der gefesselte Riese. Europas letzte Chance*, Berlin 2013.

nationaler Legitimationsstruktur. Diese Diskrepanz ist nur zu überwinden, wenn der Machttransfer auf europäische Ebene eine klare Deutung und eine transparente Erklärung erhält.

Die Europäische Zentralbank – Gratwanderung am Vertrauensabgrund

Die Krise ist dramatisch: Ein Verschludern der ökonomisch-politischen Kultur in vielen Ländern der Europäischen Union hat zu einem Desaster der Überschuldung in etlichen Ländern geführt.² Man hat es zugelassen, dass die Stabilitätskriterien nicht eingehalten wurden. Die EU durfte keine eigenen Daten erheben, sondern verhedderte sich im Datenschwungel nationaler Angaben.

Nichts von dieser Grundproblematik ist neu. Alles lag bereits vor 20 Jahren bei den Beratungen um den Vertrag von Maastricht auf dem Tisch. Man wusste: Jede Währung braucht einen politischen Rahmen zur stabilen Abstützung und zum Eingriff gegen Krisen. So war es beim US-Dollar geregelt, genauso bei der japanischen und der chinesischen Währung. So sollte es auch beim Euro sein. In der Debatte im Deutschen Bundestag kurz vor der Konferenz von Maastricht erklärte Bundeskanzler Kohl unter dem Beifall der Abgeordneten, die Annahme, man könne die gemeinsame europäische Währung ohne politischen Rahmen gestalten, sei abwegig. Und dennoch kam es dazu. Die Währung erhielt in Maastricht keinen politischen Rahmen. Alle diese Erwartungen schob man in einen einzigen Artikel des Vertrags von Maastricht – die Ankündigung eines neuen Vertrags. Dazu aber kam es in den Schönwetter-Zeiten der Euro-Anfangsjahre nicht. Der Druck war verschwunden.

Aus der großen Agenda Währungsunion war ein einziges Element in Maastricht intensiv beraten, detailliert ausgearbeitet und präzise verabschiedet worden: die Europäische Zentralbank (EZB), die ein wirkungsvoller Garant der Währungsstabilität sein sollte. Es hatte dazu einen großen Konflikt zwischen Frankreich und Deutschland gegeben, ob die EZB nach dem deutschen Modell der Bundesbank oder dem französischen Modell der Nationalbank organisiert werden sollte. Das deutsche Modell setzte sich durch.

Der Kern des kennzeichnenden Profils sollten sein: Unabhängigkeit und Kompetenz. Die notwendigen Entscheidungen zur Sicherung der Stabilität des Euro sollten in dem Areopag der unabhängigen Fachkompetenz gefällt werden. Aus der Distanz der Unabhängigkeit, aus dem Mythos der Unangreifbarkeit sollten Signale gesendet werden, an denen sich Märkte wie Politik orientieren konnten. Die Autorität der Europäischen Zentralbank sollte nicht durch Interessenskonflikte und divergierende Kämpfe voller massenmedialer Zuspitzung beschädigt werden. Die logische Konsequenz war eine unglaublich starke Vertrauensstellung der EZB. Da mochten sich die nationalen Regierungen oder die Europa-Parlamentarier, die Mitglieder der Kommission, die Parteien, die Interessensverbände streiten und die medialen Akteure beliebige Zuspitzungen liefern, eine Instanz sollte von alledem unabhängig bleiben und die wesentliche Quelle des Vertrauens sein: die Europäische Zentralbank.

Aber gilt das alles heute noch? Nein – die Europäische Zentralbank ist zu einem Akteur unter etlichen Akteuren im Ringen um die Währung geworden.³ Da werden Kämpfe aus dem

2 Vgl. u.a. Dirk Meyer (Hrsg.): Die Zukunft der Währungsunion. Chancen und Risiken des Euros, Münster 2012; ders.: Euro-Krise. Austritt als Lösung? Münster 2012; Henrik Müller: Euro Vision. Warum ein Scheitern unserer Währung in die Katastrophe führt, Frankfurt 2012; Christian Schröder: Europa in der Finanzfalle: Irrwege internationaler Rechtsangleichung, Berlin 2012; Hans-Werner Sinn: Die Target Falle. Gefahren für unser Geld und unsere Kinder, München 2012.

3 Zu Einzelheiten siehe den Beitrag „Europäische Zentralbank“ in diesem Band.

Direktorium der EZB im Detail berichtet. Da werden personale Besetzungsstreitigkeiten um einzelne Führungspositionen öffentlich berichtet. Da kommt es zu spektakulären Rücktritten und zu greifbaren Kungeleien. Der Anteil der Frauen in den Führungsämtern wird ebenso kritisch debattiert wie die Stimmgewichtung in den Gremien. Die Regelungen der Abstimmungsprozeduren werden problematisiert. Die britische Regierung verklagte die Europäische Zentralbank vor dem Europäischen Gerichtshof, weil sie eine Beschädigung des Finanzplatzes London sieht.

Die Konsequenz aus alledem: Die Europäische Zentralbank wird aus dem vertrauensstiftenden Areopag mythologischer Entrücktheit herausgerissen. Das Schlüsselkapital, das große Gut einer jeden Währung, nämlich „Vertrauen“, wird verzehrt und verschlissen. Im politischen und ökonomischen Leben, das in jeder Minute von einem Vorschuss an Vertrauen lebt, kommt ein solcher Vertrauensentzug gleichsam einem Sauerstoffentzug gleich. Entsprechend wird inzwischen praktisch jede Aktion der Europäischen Zentralbank kontrovers, ja manchmal geradezu polarisiert begleitet.

So hatte sich wohl niemand bei den Verhandlungen um den Vertrag von Maastricht die hohe Autorität der Europäischen Zentralbank vorgestellt: die EZB als einer von vielen Konfliktaktivisten in einer nur schwer überschaubaren Szene der kämpferischen Auseinandersetzung um Ausgestaltung eines krisengeschüttelten Währungssystems. Wir erleben einen politischen Rollenwechsel der EZB. Eine Rückkehr zu früherer Normalität ist nicht in Sicht. Mit dieser Realität hätte man wohl nicht die immer wieder gestellte Frage „Welches Europa wollen wir?“ beantwortet. Und nun wird es immer konkreter.

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Rettungsschirm ESM steht: „Ein Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank, der auf von den Kapitalmärkten unabhängige Finanzierung der Haushalte der Mitgliedsstaaten zielt, ist als Umgehung des Verbotes monetärer Haushaltsfinanzierung (...) untersagt.“ Die Klärung dieser sensiblen Rechtsfrage ist noch offen. Die EZB erklärt, dass sie nur dann Anleihen kaufen will, wenn der emittierende Staat wirtschaftspolitische Auflagen des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM erfüllt. Daraus aber ergibt sich die Verbindung zwischen EZB und Gouverneursrat des ESM, also eine relevante Beziehung zu den Finanzministern der Euro-Staaten. Und schon beginnt die Debatte, ob die Schuldenbremse aus diesem Prozess denn richtig sei. Es sei durchaus legitim, Euro-Hilfe nur gegen Bedingungen zu gewähren. Es sei aber zweifelhaft, ob sich diese Maßnahmen allein im Sparen erschöpfen dürften. Es gelte vielmehr die ganze Bandbreite alternativer Auflagen zu nutzen.

Mit diesen Auseinandersetzungen gerät die Europäische Zentralbank nun in die Debatte um die großen strategischen Reformperspektiven der Europäischen Union. Da sind zunächst die Entscheidungsprozesse zu präzisieren. Aus bisherigen Empfehlungen der EU-Kommission zur Währungspolitik sollen sanktionsfähige Entscheidungen werden. Der Währungskommissar soll eine mächtige Figur werden. Das aber löst sofort Folgefragen nach der künftigen Machtarchitektur der EU aus: Wer hat dann wirklich das Sagen? Die übereinstimmende Beurteilung dieser Frage lautet: „Das ist ein heißes Eisen.“

Das scheue Reh namens Geld braucht eine elementare Grundlage: Vertrauen. Wenn seine Institutionen aber voll in die Machtkämpfe einbezogen werden, dann wird es in alle Grundsatzzfragen der Neugestaltung der EU und der Steigerung ihrer Handlungsfähigkeit involviert. Der Lissabon-Vertrag hat zwar ein Arsenal von Führungsämtern komponiert, aber deren Zuordnung offen gelassen. Präsident des Europäischen Rates, Präsident des Ministerrates,

Präsident der Kommission, Hoher Repräsentant der Außen- und Sicherheitspolitik, Vorsitzender des Euro-Rates – alle diese Ämter arbeiten im Wesentlichen nebeneinander her.

In diesen Dschungel von Führungsverantwortungen mischen sich die Staats- und Regierungschefs der großen Mitgliedstaaten und inzwischen auch das selbstbewusster auftretende Europäische Parlament ein. Ein effektiver, zielführender Entscheidungsprozess ist auf diese Weise nicht zu organisieren.

Dennoch ist der Machtzuwachs „Europas“ unübersehbar; der Souveränitätsverzicht der Staaten geht weiter. Zur Krisenbewältigung wird „Mehr Europa“ gefordert. Aber wird das alles von den Europäern mitvollzogen? Bedeutet ein „Mehr Europa“ nicht zugleich ein „Weniger Demokratie“? Die Frage nach der Legitimation Europas ist gestellt. Der demokratische Wahlakt als Ausdruck der Volkssouveränität bietet die fundamentale Quelle moderner Legitimation. Aber im Blick auf das Europäische Parlament ist bisher nicht die Gleichheit der Wahl gewährleistet, die Distanz zwischen Parlament und Bürger wächst. In der Europäischen Union sind die Bürger dabei, der Politik ihr Vertrauen zu entziehen. Europa mutiert zur Misstrauensgesellschaft.

Die europäische Ebene verzeichnet also einerseits einen Bedeutungsgewinn – andererseits aber unterscheidet sie sich in nichts vom Erosionsprozess der politischen Kultur in den Mitgliedstaaten. Die Europäische Zentralbank ist Teil dieses Prozesses geworden; sie steht nicht länger über den Dingen, sie sitzt zwischen den Stühlen. Hier wie dort besteht dringlicher Bedarf an Strategie, Zukunftsbild und Botschaft – aber hier wie dort wird nur punktuell, situativ und sprunghaft agiert. Auch für Europa liegt es auf der Hand: Das Grundmuster des Politischen muss sich ändern.

Vor diesem politisch-ökonomischen Hintergrund hat es mehrere Ereignisse 2012/2013 gegeben, die über den Tag hinaus, möglicherweise gar in historischer Dimension ihre Ausstrahlung entfalten:

- Die Europäische Union erhielt den Friedensnobelpreis. Damit wurde jene historische Profillinie der Integration gewürdigt, die man als Erfolgsgeschichte würdigen kann. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab Europa einen historischen Lernprozess kund: Nach Jahrhunderten blutiger Kriege sollte sich nun der Kontinent als Friedensgemeinschaft zusammenfinden.⁴
- Zugleich zeigte sich im Kontext des Nobelpreises ein aktuelles Führungsproblem der Europäischen Union: Wer sollte den Nobelpreis entgegennehmen? Nach Tagen des Streits einigte man sich darauf, dass alle drei Präsidenten gemeinsam – der Präsident des Europäischen Rates, der Präsident der Kommission und der Präsident des Europäischen Parlamentes – den Preis entgegennehmen sollen. Licht und Schatten des Vorgangs waren von hohem Symbolwert.
- Am 1. Juli 2013 wurde Kroatien 28. Mitgliedstaat der Europäischen Union.⁵ Parallel dazu beschloss die EU, Beitrittsverhandlungen mit Serbien aufzunehmen.

4 Als historischen Überblick vgl. Gerhard Brunn: Die Europäische Einigung: Von 1945 bis heute, München 2009; Ulrich Everling: Die Europäische Union auf der Suche nach Form und Gestalt, Baden-Baden 2012; Rainer Liedtke: Geschichte Europas: Von 1815 bis zur Gegenwart, Stuttgart 2009; Luuk van Middelaar: The Passage to Europe, New Haven/London, 2013.

5 Siehe dazu vertiefend: Kroatien, Aus Politik und Zeitgeschichte, 17/2013; Ivan Simek: Die vergessene Wahrheit, Der deutsche Einfluss auf die Staatsgründung Kroatiens, Baden-Baden 2013.

- Es wurde im Juli 2013 beschlossen, dass Lettland am 1. Januar 2014 18. Mitgliedstaat in der Euro-Zone wird.
- In vielen Mitgliedstaaten haben Wahlen stattgefunden, die trotz des großen Krisendrucks als Konsequenz Stabilität boten. Das galt für Staaten wie Irland, Spanien, Zypern, Portugal, Griechenland – weniger für Italien.⁶ Dennoch muss man in etlichen Staaten ein Wachsen populistischer oder extremistischer Kräfte als Antwort auf manches innenpolitisches oder europapolitisches Desaster registrieren.⁷ Nicht ohne Grund wurde das Ergebnis der Wahl in Italien als „gefährliches Gemisch“ bezeichnet.⁸ Diese irritierenden Phänomene erhielten Rückenwind durch Rekordwerte der Arbeitslosigkeit in der Euro-Zone. Mehr als 20 Millionen Menschen befinden sich auf Jobsuche – wobei die Lage in Südeuropa besonders düster ist.⁹
- In mehreren Mitgliedstaaten der EU waren Entwicklungen zu registrieren, die Zweifel an der rechtsstaatlichen Substanz aufkommen ließen. Kommission und Europäisches Parlament hatten sich unter anderen mit solchen Vorgängen im Blick auf Ungarn, Tschechien, Bulgarien und Rumänien zu befassen.
- Einerseits wurde das 50-jährige Jubiläum des Deutsch-Französischen Freundschaftsvertrages gefeiert,¹⁰ von Goldener Hochzeit und Katerstimmung war die Rede. Andererseits hielt der britische Regierungschef David Cameron Ende Januar 2013 eine europapolitische Grundsatzrede, in der er ankündigte, das weitere Verbleiben in der Europäischen Union von Vertragskorrekturen und von einer Volksabstimmung abhängig zu machen. Die bilateralen Führungsstrukturen wurden also in mehrerer Hinsicht mit Fragezeichen versehen.
- Der mehrjährige Finanzrahmen (2014-2020) wurde verabschiedet – mit einem Finanzvolumen von knapp einer Billion Euro.¹¹
- Es wurde eine neue Bankenaufsicht kreiert: Ab 2014 wird die EZB zuständig sein für die Kontrolle der 150 großen Banken im Euro-Raum.
- Im Juli 2013 begannen die Verhandlungen von EU und USA über die Schaffung einer Transatlantischen Freihandelszone.¹² Seit den 1980er Jahren hatte es mehrere Versuche gegeben, solch ein Projekt zu realisieren. Die Äußerung dieser Idee erhielt immer zunächst Beifall, bevor das Projekt in den Detailkonflikten versandete. Ob es nun einen erfolgreicherer Verlauf nimmt, hängt davon ab, ob es erstmals mit aller Entschlossenheit zur Chefsache gemacht wird.

Der Westen: Die strategische Partnerschaft in weltpolitischer Mitverantwortung

Eine neue weltpolitische Epoche beginnt nicht über Nacht von einem Tag auf den anderen – auch nicht durch ein Fingerschnippen eines amerikanischen Präsidenten oder ein Strategiepapier des Planungsstabes im State Department in Washington. Eine neue weltpolitische

6 Siehe dazu auch Nikolaus Busse: Reformfreudiger als gedacht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 28.02.2013, S. 8

7 Vgl. auch Eckhard Jesse u. Tom Thieme (Hrsg.): Extremismus in den EU-Staaten, Wiesbaden 2011.

8 Stefan Kornelius: Gefährliches Gemisch, in: Süddeutsche Zeitung v. 2./3.03.2013, S. 4.

9 Siehe „Arbeitslosigkeit in der Euro-Zone auf Rekordwert“, in: Die Welt v. 02.03.2013, S. 9.

10 Vgl. vertiefend Claire Demesmay / Ronja Kempin: Goldene Hochzeit in Katerstimmung, in: Internationale Politik, Januar/Februar 2013, S. 88-92.

11 Siehe dazu den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Band.

12 Siehe dazu den Beitrag „Transatlantische Beziehungen“ in diesem Band.

Architektur bedarf der mittelfristigen Vorbereitungs- und Inaugurationsphase politisch-kultureller, sicherheitspolitischer und ökonomischer Art. So war es bei der Ära des Nationalstaates, so war es beim Ende des Zweiten Weltkrieges und dem Übergang zum Ost-West-Konflikt ebenso wie mit Ende des weltpolitischen Antagonismus und so ist es auch heute.¹³

Also fahnden wir nicht nach einem spezifischen Wahlkampfauftritt oder einem spezifischen Interview Barack Obamas, einer Rede von Mario Draghi, einer Erklärung von Angela Merkel, sondern nach den großen Gewichtsverschiebungen weltpolitischer Perspektiven.

Der Westen war über viele Jahrzehnte von einer elementaren, gemeinsamen Idee getragen und motiviert: Das Ethos der Freiheit muss sich weltweit Geltung verschaffen. Das Ethos der Freiheit ist zu übersetzen in weltpolitische Mitverantwortung. Das macht Amerika und Europas Sonderstellung aus. Idealtypisch greifbar wurde dies im großen weltpolitischen Ost-West-Konflikt, dessen Dramatik den Schauplatz Europa hatte: Freiheit gegen Unfreiheit, Marktwirtschaft gegen Planwirtschaft, Menschenbild West (der Mensch als Person) gegen Menschenbild Ost (der Mensch als Gattungswesen).

Dies bot eine große historische Prägung – verbunden mit dem Erfolg der westlichen Idee. Heute müssen wir zunächst festhalten: Nichts ist transatlantisch in Marmor gemeißelt. Das historische Kulturprodukt komponiert aus politischen Erfahrungen, politischen und ökonomischen Interessen, aus Zielen und Werten, Hoffnungen und weltpolitischen Orientierungen ist immer neu zu justieren. Hier einfach die alten Reden zu wiederholen mit all dem Pathos – es würde merkwürdig klingen. Aber nun gilt: Diese große weltpolitische Architektur, diese große kulturelle Prägung ist Vergangenheit – bestenfalls zu nutzen für kleinere nostalgische Erwärmungen.

Die Weltpolitik weist zwei neue Aggregatzustände auf:

- Sie ist wirklich multipolar geworden. Zur Lösung von Problemen reicht nicht mehr der Hinweis auf eine dominante Weltmacht. Das packt weder Amerika noch China. Die Liste ist erheblich länger geworden: Indien, Japan, Brasilien, Russland – und: Europa. Europa ist auf Grundlage seiner dramatischen Integrationsfortschritte der letzten 20 Jahre zu einem festen Bestandteil der weltpolitischen Machtarchitektur geworden.
- Die Digitalisierung hat nun die Globalisierung zur Erfahrung eines jeden Details – sei es nun in Berlin, Brüssel, Peking, Washington, Neu Delhi passiert – in Jetztzeit gemacht. Diese tiefe Globalisierung wird in jeder Krisenerfahrung greifbar. Nichts ist mehr in insularer Selbstbezogenheit zu erfassen. Geradezu symbolisch verdichtet erscheint ein solcher Sachverhalt, wenn der deutsche Finanzminister innerdeutsche Steuerprobleme in Singapur verhandelt – und nicht mehr bloß in der nachbarlichen Schweiz.

Diese globalisierte multipolare Welt bietet für den Westen zwei alternative Handlungsperspektiven: Entweder man wird von Ereignissen, Problemen, Schwierigkeiten überrollt und zum hilflosen Opfer der Gegebenheiten – oder man wird zum mitverantwortlichen Mitgestalter. Der Westen hat diese Frage grundsätzlich, normativ entschieden. Er will nicht Opfer, sondern Gestalter sein.

Die strategische, operative Konsequenz ist allerdings noch nicht präzise greifbar, im Alltag durchaus umstritten. Dies ist insbesondere im Blick auf Europa praktisch täglich zu beobachten. Europa tut sich weltpolitisch schwerer als sein Partner USA. Und das ist historisch durchaus plausibel. Es gab Zeiten, da löste das Europa-Thema eher Langeweile aus. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war etabliert. Sie besaß Zuständigkeiten für

13 Vgl. vertiefend Dieter Senghaas: Weltordnung in einer zerklüfteten Welt, Berlin 2012.

den Agrarmarkt und den Außenzoll. Die Integration war fester Bestandteil der weltpolitischen Statik des Ost-West-Konflikts. Viele Brüsseler Korrespondenten klagten, dass ihre Heimatredaktionen keine Artikel zu Europa haben wollten. Dies alles hat sich nun tiefgreifend verändert. Europa ist zum Machtkoloss geworden. Ein umfassender Kompetenztransfer von den Mitgliedstaaten auf die supranationale Ebene hat stattgefunden. Einen symbolträchtigen Ausdruck fand dieser historische Vorgang in der Schaffung der gemeinsamen Währung, dem Euro. Vor diesem Hintergrund bietet nun seit geraumer Zeit Europa ein großes Drama. Tägliche, fast stündliche Hiobsbotschaften versetzen die Menschen in Aufregung; sie lösen Sorgen und Ängste aus. Die Schlagzeilen wie „Albtraum Europa“ oder „Der Kontinent brennt“ werden gleichsam zur Routine. Und weit über 70% der Menschen sagen: Ich verstehe das alles nicht. Notwendig ist also Erklärung, Begründung und Deutung in einer unruhigen und zugleich komplizierten Zeit.

Daraus ist abzuleiten: Die elementare Begründung der Einigung Europas muss die neuen Konstellationen ebenso erklären wie die große Erfolgsgeschichte und die lange Geschichte der Krisen. Eine bloße Wiederholung der alten Formeln reicht zum Verstehen der komplexen Lage Europas nicht aus. Aber genauso wenig kann das bloße Abheben auf situatives Krisenmanagement und fluide Spekulationswellen der Märkte die Lage erklären. Wie dürftig aber die aktuellen Versuche der Erläuterung in Europa ausfallen, zeigt auch das Urteil des Philosophen Jürgen Habermas, der „eine normativ abergerüstete Generation der Kurzatmigkeit“ konstatiert.

Bringen wir die aktuelle Krise, die Schwierigkeiten und Herausforderungen mit den elementaren historischen Begründungen von Krieg und Frieden auf einen Schlüsselpunkt des Themas: Europas Politik muss das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel mehr Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt auch die Zukunft. Und dennoch: Auch ein strategischer Entwurf zum Projekt Europa wird heute in einen schwierigen Kontext geraten. Die sowieso nur schwach ausgeprägte Identität Europas hat inzwischen ihre politische Stabilisierungsleistung weitergehend eingebüßt. Es gab in früheren Jahrzehnten durchaus stärkere Prägungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg spürten die Europäer – jenseits ihrer entfernten historischen Erfahrungslinien – die ausgeprägte Notwendigkeit, als Antwort auf die Weltkriege eine Friedensgemeinschaft aufzubauen. Diese gemeinsame Idee geriet dann in einen dramatischen weltpolitischen Konflikt. Die Auseinandersetzung zwischen Ost und West war mehr als ein bloß vordergründiger Machtkonflikt: Sie war auch ein elementarer Konflikt um Normen. Und dies wirkte wiederum identitätsstiftend. Als der weltpolitische Konflikt zwischen Ost und West beendet war, fehlte die Identitätshilfe.

Europa kann heute nur als rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung ein neues Ethos entfalten. In der Globalisierung liegt die Idee für die neue, kraftvolle Begründung. Ein Aufbruch aus der „zweiten Eurosklerose“ kann nur vermitteln, wer die Kunst der großen Deutung beherrscht. Am Beginn steht die Globalisierung mit ihren dramatischen Konsequenzen für jeden Einzelnen. Europa liefert die Antwort darauf mit seinem strategischen Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen. Nur die Union kann schlüssige Antworten liefern, nur die Gemeinschaft ist stark genug, den einzelnen Staaten Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren. Europa hat das Potenzial zur Weltmacht. Allerdings muss dieses Potenzial angemessen organisiert und mit dem Geist europäischer Identität erfüllt werden. Eine solche historische Großleistung kann das gleiche Europa erbringen, das heute den großen Herausforderungen verunsichert gegenüber steht.

Alle Statistiken, die zur Analyse der Zukunft der weltpolitischen Konstellationen und zur Zukunft des Westens herangezogen werden, verweisen auf Globalisierungsgewinner und Globalisierungsverlierer: als Gewinner werden Indien und China genannt, als Verlierer die USA und Europa bezeichnet. Dazu werden die demographischen Daten ebenso wie die ökonomischen Daten herangezogen. Daraus aber folgt konsequenterweise: Weder die USA noch Europa können jeweils alleine die weltpolitische Mitgestaltung realisieren. Der Westen ist in strategischer Partnerschaft gefordert.

Auf der Suche nach dem Europa der Bürger – Ein Kontinent in der Krise

Das Krisen-Europa bewegt sich in einem merkwürdigen Konglomerat an Stimmungen. Da gibt es die Angst um die eigene Währung, aber auch die Sorge um die Zukunft des Kontinents. Überschriften wie „Europa am Abgrund“ verweisen praktisch täglich auf die höchst ungewöhnliche Dramatik der Lage. Dagegen gestellt werden politisch beruhigende Hinweise auf das Krisenmanagement der politisch Verantwortlichen. Vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bis zum Fiskalpakt wird zumindest Zeitgewinn angezeigt. Im demoskopischen Datenmaterial spiegelt sich diese Irritation wider: Einerseits wächst Distanz und Misstrauen gegenüber dem bürokratisch organisierten „Brüssel-Europa“. Andererseits gibt die Mehrheit der Befragten an, der einzelne Staat allein sei überfordert. Und dann sagen mehr als zwei Drittel, man könne das alles, die komplizierte Lage, sowieso nicht verstehen.

Im Blick auf die höchst komplexe und höchst spannungsreiche atmosphärische Lage sind zwei völlig gegensätzliche politische Reaktionen in Europa zu registrieren:

- Historisch kann man an vielen Ereignissen der Europapolitik die Suche nach einfachen Antworten bei komplizierten Lagen festmachen. Die Unüberschaubarkeit verlockt zur Rhetorik der simplen Lösung.¹⁴ Entsprechend haben in fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die populistischen Angebote hohe Konjunktur. Und diese Konjunktur lässt sich auch in Wahlerfolge umsetzen. Man blicke nur nach Ungarn, in die Niederlande, nach Frankreich – die Liste ließe sich beliebig fortsetzen. In Deutschland blieb ein populistischer Groß-Erfolg bisher aus. Aber die Bundestagswahl im Herbst 2013 bietet einen interessanten Test für dieses Thema. Erste wahlstrategische Versuche, Anschluss an europapolitischen Populismus zu finden, laufen an.
- Viele verantwortliche Entscheidungsträger reagieren auf das aktuelle Paket an Herausforderungen mit einem völlig anderen, zunächst auch einfach klingenden Ausruf: „Mehr Europa!“ Manch einem Bürokraten mag dabei das Herz höher schlagen. Grundsätzlich wirkt diese merkwürdige Vereinfachung auf den schlichten Ausruf „Mehr Europa“ geradezu provozierend. Aber lässt sich in diesem vereinfachenden Ausruf wirklich eine Lösung für die krisenhaften Schwierigkeiten Europas finden? Die Lage ist doch viel komplizierter. Man muss sich zunächst einmal Klarheit über die Problemlage verschaffen.

Europa heute ist nicht mehr mit Lösungsangeboten von vor 20 oder 30 Jahren zu befriedigen. Europa ist nicht mehr bloß ein Ornament des Politischen, sondern das Schlüsselstück politischer Machtarchitektur geworden. Es kommt nicht von ungefähr, wenn im intellektuellen Leben der Begriff „Monster Europa“ (Hans Magnus Enzensberger)¹⁵ eine hohe Konjunktur aufweist. Diese „Vermonsterisierung“ Europas hat einen zusätzlichen, markanten Macht-

14 Siehe Eckhard Jesse / Tom Thieme (Hrsg.): Extremismus in den EU-Staaten, Wiesbaden 2011.

15 Hans Magnus Enzensberger: Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas, Berlin 2011.

Schub durch das finanzpolitische Krisenmanagement erhalten: europäische Rettungsschirme und Fiskalpakt. Dies alles ist als jeweils neuer Ausschnitt des Machttransfers zu sehen.

Drei Grundprobleme werden in diesem Prozess unübersehbar:

1. Die Führungsfrage ist ungeklärt. Wer übernimmt dafür die Verantwortung? Das Europäische Parlament kritisiert die „Gipfelitis“ der Regierungen. Alle Entscheidungen werden auf Gipfeltreffen verlagert, die sich den herkömmlichen Kontrollmechanismen entziehen. Im Vertraulichkeitsrahmen hinter verschlossenen Türen werden Kernfragen Europas entschieden – und den Europäern bleibt nur auf die nächste Pressekonferenz zu warten, auf der die Ergebnisse verkündet werden. Subtilere Beobachter können zusätzlich die Spannungsfelder zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates, dem Präsidenten des Ministerrates, dem Präsidenten der EU-Kommission, dem Vorsitzenden des Euro-Rates, den Sprechern des Europäischen Parlamentes, den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und je nach Fall noch zusätzlich dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank und der Hohen Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik beobachten. Das ist die lange Liste von Verantwortlichen. Aber wer hat für welche europäische Aufgabe wirklich die Führungsverantwortung? Diese Frage kann gegenwärtig niemand beantworten.
2. Mit ungeklärter Führungsverantwortung ist eine zweite Problemkategorie eng verwoben: die Notwendigkeit, Transparenz zu schaffen. Die Europäische Union gehört zweifellos zu den höchst intransparenten Phänomenen, mit denen das politische Leben bisher umzugehen hatte. Das gilt unter anderem für die vertraglichen Grundlagen. Der Lissabon-Vertrag ist bestenfalls von Profis zu erfassen, deren Berufsleben kein anderes Betätigungsfeld aufweist. Es gibt zudem etliche Beispiele, z.B. im Umfeld der Fiskalpaktverhandlungen, bei denen nicht einmal die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten den Lissabon-Vertrag verstanden hatten. Und wie soll nun ein schlichter europäischer Bürger mit solchen Sachverhalten umgehen? Intransparenz veranlasst Distanzierung. Deshalb findet man in der Literatur immer wieder Kritik und Warnung hinsichtlich der „Entmündigung Europas“.
3. Alles dies wird grundiert von der elementaren Problemkategorie aller politischen Systeme: die Frage nach der Legitimation. Unübersehbar sind die Distanzierungsbewegungen der Bürger gegenüber der Administration Europas. Sie fühlen sich in diesem „Monster der Macht“ nicht angemessen orientiert. Sie fühlen sich nicht beheimatet. Sie verstehen die Entscheidungsprozesse nicht. Europa hat dramatisch an Macht gewonnen – aber nicht an Zustimmung der Bürger. Der Euro-Rahmen hat über viele hunderte Milliarden Euro zu entscheiden – aber Hintergründe, Anlässe, Interessen, Ziele, werden von den Europäern nicht verstanden. Wer ist auf diese Weise denn zu solch weitreichenden und tiefgreifenden Entscheidungen überhaupt legitimiert? Ein großes Fragezeichen taucht auf ohne ebenso große und klare Antworten.

Natürlich ist das Europäische Parlament in den letzten 20 Jahren Gewinner im Ringen um mehr Kompetenzen. Aber dennoch sehen die Bürger dadurch die Legitimationsfrage nicht als beantwortet an. Zu weit weg, zu abstrakt, zu wenig greifbar – so erscheint das Europäische Parlament. Europawahlen degenerieren thematisch zu nationalen Stellvertreterwahlen. Das Bundesverfassungsgericht erinnert in jedem Urteil zu Europa-Themen besorgt an die Legitimationsfrage. Es hat als einen Antwortversuch den Deutschen Bundestag in eine relevantere Position gerückt. Andere Verantwortungsträger appellieren dazu, den Präsidenten der EU-Kommission künftig doch direkt wählen zu lassen. Aber gelöst ist das Legitimationsproblem mit diesen verschiedenen Versuchen in der Wahrnehmung der Bürger nicht.

Wenn man vor diesem Hintergrund nun den Ruf „Mehr Europa“ hört, muss man irritiert sein – genauso wäre man ja auch irritiert, wenn solch komplizierte Sachverhalte auf die Kontroverse „Mehr Europa“ oder „Weniger Europa“ zugespielt würden. Die Antwort muss ganz anders angegangen werden: In allen Aufgaben, bei denen ein einzelner Staat in Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik überfordert ist, muss Europa auch wirklich handlungsfähig sein. Ein intransparentes, kaum legitimes Europa mit ungeklärten Führungsstrukturen ist dies nicht. Das Defizit an Handlungsfähigkeit, dort wo wir Europa wirklich und definitiv brauchen, ist ein Defekt, den es zu überwinden gilt.

Noch dringlicher aber erscheint es, das Legitimationsproblem zu lösen. Der Bürger muss Europa als „sein Europa“ erfahren können. Er muss es verstehen können. Er muss partizipieren können. Er muss positiv in Europa beheimatet sein.

Mehrere Schritte können dabei hilfreich sein:

- Zur institutionellen Fortentwicklung hat der Europäische Rat eine hochrangige Reformkommission eingesetzt, bestehend aus Präsident des Europäischen Rates, Präsident der Europäischen Kommission, Präsident der Europäischen Zentralbank, Vorsitzendem des Euro-Rates. Eine ähnlich hochrangige Kommission sollte zum Thema „Dezentralisierung, Entbürokratisierung und Rückabwicklung von Kompetenzen“ eingesetzt werden. In der Eigendynamik des Machttransfers auf europäischer Ebene hat man den Überblick verloren. Der klare Blick auf angemessene Zuordnung von Kompetenzen sollte wiederhergestellt werden.
- Ebenso wichtig aber ist das Konzept, ein Europa nah am Bürger zu schaffen. Europa im Detail verständlich machen, Europa als Ort der Partizipation zu kreieren – das wäre die Lösung. Europäische Partizipation kann sich nicht erschöpfen in Wahlen zum Europäischen Parlament und künftig vielleicht noch die Direktwahl eines europäischen Präsidenten. Nein, auch die thematischen Details, die strategischen Antworten, die elementaren Problemlösungen müssen in einer Partizipationskultur erarbeitet werden. Diese Zukunftsaufgabe rechtfertigt jeden Aufwand an Phantasie, Kreativität und methodischer Rationalität.

Europas Politik muss mit dem Konzept eines Europas der Bürger das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt auch die Zukunft. Es wäre gut und angemessen, den Befund von Jürgen Habermas überarbeiten zu können, dass die Probleme Europas durch eine normativ verkümmerte Führungsgeneration geschaffen seien.¹⁶ Eine kreative, strategisch denkende Politik-Generation könnte ein „Europa der Bürger“ hinbekommen. Es bedarf nur einer entsprechend strategisch orientierten Führung, und das bürgernahe Europa entsteht!

Weiterführende Literatur

Diamond Ashiagbor / Nicola Countouris / Ioannis Lianos (Hrsg.): *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge 2012.

Ulrich Beck: *Das deutsche Europa*, Berlin 2012.

Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli (Hrsg.) *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Berlin-Heidelberg 2012.

Julian Böcker: *Demokratiedefizit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU? Analyse des deutschen, britischen und Europäischen Parlaments*, Baden-Baden 2012.

Gerhard Brunn: *Die Europäische Einigung: Von 1945 bis heute*, München 2009.

16 Jürgen Habermas: *Zur Verfassung Europas*, Berlin 2011.

- Hans Magnus Enzensberger, *Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas*, Berlin 2011.
- Ulrich Everling: *Die Europäische Union auf der Suche nach Form und Gestalt*, Baden-Baden 2012.
- Hans-Dietrich Genscher u. Heinrich August Winkler, *Europas Zukunft in bester Verfassung?* Freiburg 2013.
- Ulrike Guérot: *Zur Zukunft der europäischen Demokratie in: Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6-7/2013, S. 3-10.
- Jürgen Habermas: *Zur Verfassung Europas*, Berlin 2011.
- Jürgen Habermas: *Im Sog der Technokratie. Kleine Politische Schriften XII.*, Berlin 2012.
- Nicolaus Heinen: *Mission Vertrauen: Wege aus der Eurokrise. Wege aus der Unsicherheit*, Halle 2013.
- Michael Heise: *Emerging from the Euro Debt Crisis*, Heidelberg 2013.
- Hans-Olaf Henkel: *Rettet unser Geld! Wie der Euro-Betrug unseren Wohlstand gefährdet*, München 2012.
- Gerhard Hirscher, Eckhard Jesse (Hrsg.): *Extremismus in Deutschland. Schwerpunkte, Vergleiche, Perspektiven*, Baden-Baden 2013.
- Marcus Hornung: *Der Vertrag von Lissabon und die „neue“ Europäische Union aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive*, in: *integration*, 4/2012, S. 313-320.
- Harold James: *Making the European Monetary Union*, Cambridge 2012.
- Eckhard Jesse, Tom Thieme (Hrsg.): *Extremismus in den EU-Staaten*, Wiesbaden 2011.
- Martin Koopmann, Joachim Schild, Hans Stark (Hrsg.): *Neue Wege in ein neues Europa. Die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges*, Baden-Baden 2013.
- Hanspeter Kriesi et. al. (Hrsg.): *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge 2012.
- Walter Laqueur: *Europa nach dem Fall*, München 2012.
- Claus Leggewie: *Zukunft im Süden. Wie die Mittelmeerunion Europa wiederbeleben kann*, Hamburg 2012.
- Rainer Liedtke: *Geschichte Europas: Von 1815 bis zur Gegenwart*, Stuttgart 2009.
- Werner Link: *Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Außenpolitik in: Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6-7/2013, S. 23-30.
- Geert Mak: *Was, wenn Europa scheitert?*, Bonn 2012.
- Simon Marti: *Schweizer Europapolitik am Wendepunkt. Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum*, Baden-Baden 2013.
- Robert Menasse: *Der Europäische Landbote. Die Wut der Bürger und der Friede Europas oder Warum die geschenkte Demokratie einer erkämpften weichen muss*, Wien 2012.
- Dirk Meyer (Hrsg.): *Die Zukunft der Währungsunion. Chancen und Risiken des Euros*, Münster 2012.
- Dirk Meyer: *Euro-Krise. Austritt als Lösung?* Münster 2012.
- Luuk van Middelaar, *The Passage to Europe*, New Haven/London, 2013.
- Thomas M. J. Möllers, Franz Christoph Zeitler (Hrsg.): *Europa als Rechtsgemeinschaft*, Tübingen 2013.
- Henrik Müller: *Euro Vision. Warum ein Scheitern unserer Währung in die Katastrophe führt*, Frankfurt 2012.
- Nicolai von Ondarza: *Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich*, Baden-Baden 2012.
- Eckhard Pache und Kyrill-A. Schwarz (Hrsg.): *Grundlagen, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden 2012.
- Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2012.
- Edzard Reuter: *Egorepublik Deutschland: Wie uns die Totengräber Europas in den Abgrund reißen*, Frankfurt 2013.
- Carolin Rüger: *Europäische Außen- und Sicherheitspolitik – (k)ein Thema für die Öffentlichkeit?*, Baden-Baden 2012.
- Christian Schröder: *Europa in der Finanzfalle: Irrwege internationaler Rechtsangleichung*, Berlin 2012.
- Martin Schulz: *Der gefesselte Riese. Europas letzte Chance*, Berlin 2013.
- Dieter Senghaas: *Weltordnung in einer zerklüfteten Welt*, Berlin 2012.
- Ivan Simek: *Die vergessene Wahrheit, Der deutsche Einfluss auf die Staatsgründung Kroatiens*, Baden-Baden 2013.
- Hans-Werner Sinn: *Die Target Falle. Gefahren für unser Geld und unsere Kinder*, München 2012.
- Joachim Starbatty: *Tatort Euro. Bürger, schützt das Recht, die Demokratie und euer Vermögen*, Berlin 2013.
- Rudolf Streinz, Christoph Ohler, Christoph Herrmann: *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse*, München 2010.
- Rudolf Streinz: *Europarecht*, Heidelberg 2012.

- Isabelle Tannous: Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie, in: *integration*, 4/2012, S. 274-295.
- Funda Tekin: Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds? Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: *integration*, 1/2012, S. 237-257.
- Werner Weidenfeld: Die deutsche Europa-Diskussion, Auf der Suche nach einer klaren Kontur in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 1/2013, S. 93-100.
- Werner Weidenfeld: Die Europäische Union und ihre föderale Gestalt in Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Bd. IV, Berlin-Heidelberg 2012, S. 3-36.
- Werner Weidenfeld: *Die Europäische Union*, 3. Aufl., München 2013.
- Werner Weidenfeld: Die neue deutsche Europapolitik in: Reinhard Meier-Walser/Alexander Wolf (Hrsg.) *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Anspruch, Realität, Perspektiven*, München 2012, S. 101-108.
- Werner Weidenfeld: Ein neues Europa? Analyse zu den Zukunftskonstellationen des Kontinents in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 3/2012, S. 463-472.
- Werner Weidenfeld: Europa: die Frage nach Krieg und Frieden in Sophie Wieser (Hrsg.), *Demokratische Einigung Europas, das Hoffen wagen*, Klagenfurt 2012, S. 42-46.
- Werner Weidenfeld: Europäische Union, ein politisches System „neuen Typs“ in: Karl-Rudolf Korte, Timo Grunden (Hrsg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden 2013, S. 131-140.
- Werner Weidenfeld: Europas Zukunftskonstellationen – strategische Reflexion in *Zeitschrift für Europarecht*, 7/2012, S. 84-88.
- Werner Weidenfeld: Europe in a State of Crisis: the Strategie Perspectives in: *Journal of Global Policy and Governance*, 2/2012, S.79-83.
- Werner Weidenfeld: Geistige Ordnung auf der Baustelle Europa in: *Neue Zürcher Zeitung*, 22.02.2013, S. 21.