

Die Bilanz der Europäischen Integration 2017

Werner Weidenfeld

Europa provoziert immer wieder Fragen nach seiner Zukunft. Was wird die Substanz des Zusammenlebens auf diesem Kontinent ausmachen? Gibt es dazu ein Narrativ? Ist Europa nicht dabei, seine Seele zu verlieren?¹

Und dann kam die Stunde der intensiveren Reflexionen über diese Thematik: der Tod Helmut Kohls.² Dieser Mann hatte einen historischen Beitrag zur Zukunftsarchitektur des Kontinents geleistet.³ Das Gedächtnis Europas hat durch ihn ein vitales Profil erhalten. Dem Vergessen wird vieles Entrissen. Dieser Blick in die jüngste Geschichte schärfte den Blick in die Zukunft. Der Tod des Ehrenbürgers Europas ruft eine Fülle von Bildern und Symbolen in die Wirklichkeit zurück. Doch was macht die Identität Europas aus?

Das einschneidende Erlebnis zu Europa fehlt. Die guten Dinge sind konsumiert, eine wohlige Symbolwelt ist erodiert, ein Mythos, der weitgehend verschwunden ist. Diesem Kontinent wird immer häufiger bescheinigt, er habe seine Seele verloren. Was ihn eigentlich zusammenhält, wirkt unbekannter, wirkt fremder. Und dann erscheint so eine dramatisch gewesene Symbolwelt wieder auf dem intellektuellen Horizont.

Erstmals wird im Europäischen Parlament in Straßburg ein „europäischer Trauerakt“ durchgeführt, in dem in wohlgesetzten Worten das Werk des „Ehrenbürgers Europas“ gewürdigt wird. Bundeskanzlerin Angela Merkel hielt als historische Leistungen fest⁴: die Überwindung der Spaltung Europas, die Beseitigung der Grenzkontrollen zwischen vielen EU-Staaten und die Einführung der gemeinsamen Währung in zehn Ländern. Diese Leistungen eines herausragenden Lebenswerkes, die inzwischen als selbstverständlich erschienen, wurden wieder bewusster aufgenommen. So hat alles seine Stunde – auch historische Größe. Europa konnte sich in der Trauer auf einem hohen Niveau selbst erfahren: weltlich und geistig, das Parlament und der Dom, in Reden und Predigten – und nicht zuletzt in der gesamten Symbolik.⁵

Fragezeichen

Der Kontinent ist voller Fragezeichen. Die Bürger sind verunsichert, irritiert, verängstigt. Ihnen fehlt die Orientierung. Und sie erhalten keine Antwort. Sollte man diese historische Epoche etwa „Zeitalter der Merkwürdigkeiten“ nennen? Die Integration ist ein Prozess, kein Fertigprodukt. Da haben sich damalige Kriegsgegner zur Organisation des Friedensprojekts auf den Weg gemacht. Sie haben dazu etliche Verträge erarbeitet und verabschiedet: Gemeinsamer Markt, Zollunion, Außenhandel, Wirtschafts- und Währungsunion

1 Vgl. vertiefend Werner Weidenfeld: Europas Seele suchen, Baden-Baden 2017.

2 Siehe dazu Thomas Petersen: Helmut Kohl. Ein Gigant, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.7.2017.

3 Vgl. vertiefend Hans-Peter Schwarz: Helmut Kohl, München 2012.

4 Udo Reents: Gerichtet? Gerettet!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.7.2017, S. 3; Die Welt: Merkel verrät, was sie an Kohl am meisten imponierte, 1.7.2017, S. 3.

5 Detlef Esslinger: So viele Symbole, so viele Zeichen, in: Süddeutsche Zeitung, 1.7.2017, S.3.

(WWU), Außen- und Sicherheitspolitik – und wie soll es thematisch weitergehen? Der institutionelle Rahmen wurde begründet und immer wieder ausgebaut: Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union, Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Gerichtshof der Europäischen Union, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen⁶ – und wie wird die Komplettierung aussehen? Zudem bedarf es weltpolitischer Gestaltungskraft. Aber wie wird der Kontinent dies erbringen – konzeptionell oder machtprofilert? Schließlich gilt es auch elementare demokratische Bedürfnisse zu befriedigen: Legitimation, Transparenz und Führungsklarheit. Zu alledem schweigt sich Europa aus. Das komplizierte Krisenmanagement wird begleitet von strategischer Sprachlosigkeit. In diese Sprachlosigkeit mischen sich dann Aufrufe zum Aufbruch. Die Neugründung Europas wird lautstark gefordert – allerdings ohne einen Plan der Architektur zu liefern.⁷

Das Fest im Krisenmodus

Ein wirklicher Anlass, europäische Feste zu feiern, war im März 2017 gegeben. Vor 60 Jahren wurden die Römischen Verträge unterzeichnet. Damit wurde ein symbolischer, aber auch ein faktischer Höhepunkt der europäischen Erfolgsgeschichte geschaffen. Inhaltlich ging es zunächst um die Kreation einer Zollunion, institutionell um Ministerrat, Parlamentarische Versammlung, Gerichtshof. Als Ziel wurde der gemeinsame Markt definiert mit freiem Personen-, Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehr. Das historische Ereignis von Rom steht für den ganz großen Aufbruch der Integration – nach den tragischen Erfahrungen der Kriege und nach den ersten Versuchen, die Lehre aus der Geschichte zu ziehen.

Dieser Blick auf euphorische Höhen der Integrationsgeschichte ist dann jedoch sofort zu differenzieren, sobald man sorgfältiger hinblickt: Der Gipfel von Rom wurde erklommen, nachdem man das tiefste Tal einer Nachkriegskrise durchschritten hatte: 1954 waren sowohl Europäische Verteidigungsgemeinschaft mit Armee und Verteidigungsminister als auch die Europäische Politische Gemeinschaft gescheitert. Ambitionierter war die Integrationspolitik nicht vorstellbar – und dramatischer das Scheitern auch nicht.

Aber die verantwortlichen Europapolitiker verharrten damals nicht in ihrer Schockstarre. Sofort wurde der neue Aufbruch mit neuen Themen initiiert. Die Außenminister trafen sich in Messina auf Sizilien, kreierten den berühmten „Geist von Messina“ mit der Initiierung des Spaak-Berichts, der die Grundlage der Römischen Verträge wurde. Die Verhandlungen um die Römischen Verträge waren dann durchaus nicht konfliktfrei. Am Ende spitzten sich die Meinungsverschiedenheiten auf zwei Elementarkonflikte zwischen Deutschland und Frankreich zu: Frankreich wollte die Kooperation zwischen Nationalökonomien und nicht – wie Deutschland – den kompletten Binnenmarkt. Deutschland wollte bei der Atomgemeinschaft die komplette Nuklearkontrolle auf die europäische Ebene übertragen – während Frankreich lediglich die Kontrolle des Zivilbereichs akzeptieren wollte. Und dann kam es zwischen Deutschland und Frankreich zum Kompromiss. Binnenmarkt einerseits – und keine Kontrolle des militärischen Nuklearbereichs andererseits. Man kann also festhalten: Die Erfolgsgeschichte entstand aus der Krisenerfahrung – und aus der Kompromissbereitschaft.⁸

6 Siehe auch die Beiträge im Kapitel „Die Institutionen der Europäischen Union“ in diesem Buch.

7 Werner Weidenfeld: *Europa – eine Strategie*, München 2014.

8 Vgl. vertiefend Wilfried Loth: *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, Frankfurt/M. 2014; Michael Gehler: *Europa: Ideen, Institutionen, Vereinigung*, München 2010; Rüdiger Hohls/Hartmut Kaelble: *Geschichte der europäischen Integration bis 1989*, Stuttgart 2016.

So war es auch bei allen späteren Krisen – beispielsweise nach der „Politik des leeren Stuhls“ (1965/66) oder der „Eurosklrose“ (Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre), die zur WWU führte. Auch nach dem desaströsen Verlauf des Gipfels von Nizza (Dezember 2000) formulierte die belgische Ratspräsidentschaft beim Gipfel von Laeken (Dezember 2001) die entscheidenden Zusatzfragen, die in der Europäischen Verfassung und dann im Vertrag von Lissabon eine Antwort erhalten sollten.⁹

Die Verlaufskurven dieser Krisen Europas waren immer die gleichen: Krise – Problem- druck – Lernprozess – Lösung. Und warum ist es dieses Mal nicht so? Erstmals wird in der Krise die Frage nach der Sinnhaftigkeit des Gesamtprojekts gestellt – und findet bisher keine überzeugende Antwort. Auch die Versuche, das Fest der Römischen Verträge nun mit Zukunftspapieren zu unterfüttern, hat nicht zum Ende der strategischen Sprachlosigkeit geführt. Die Europapolitik bleibt voll damit beschäftigt, situatives Krisenmanagement in den diversen Themenfeldern zu betreiben – Brexit, Migration, Terror und Euro-Schulden- krise. Aber die Sehnsucht der Menschen nach Orientierung ist massiv greifbar. In Zeiten, die gleichermaßen von Komplexität und von Konfusion gekennzeichnet sind, will man wissen, wo Europa in fünf bis zehn Jahren stehen wird. Zu dieser Dimension ist jedoch „Fehlanzeige“ zu melden. Zwar spüren die Entscheidungsträger diesen Erwartungsdruck. Sie liefern diverse Papiere – so der Kommissionspräsident mit seinem „Weißbuch zur Zukunft Europas“ mit fünf Szenarien¹⁰, so das Europäische Parlament mit seinen Entschlüssen wie auch die Visegrád-Staaten und dann der Europäische Rat mit der „Erklärung von Rom“¹¹ direkt zum Jubiläum. Aber alle Papiere blieben merkwürdig unprä- zise. Sie sind als wortreiche Beiträge zur strategischen Sprachlosigkeit abzuhaken.

Ein anderer Tag ist institutionell im Blick auf Machtarchitektur und Entscheidungs- prozess höchst erwähnenswert: der 31. März 2017. An diesem Tag wurde der Übergang zur wirklichen Mehrheitsentscheidung vollzogen. Bis zu diesem Tag durfte ein Land im Ministerrat eine Abstimmung gemäß den Regeln des Vertrages von Nizza beantragen. Dort war völlig disproportional und jenseits einer demokratischen Perspektive eine völlig verzerrende Stimmgewichtung gegeben. So verfügte Deutschland über 29 Stimmen und Polen und Spanien nur über zwei weniger, also 27 Stimmen. Der Vertrag von Lissabon hatte diese Schieflage abgeschafft. Die Mehrheit ist gegeben, wenn 55 Prozent der Mitgliedstaaten zustimmen, die 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren – aber bis zum 31. März 2017 konnte noch das alte Verfahren aufgerufen werden.

Aber worum geht es nun im Blick auf die strategische Zukunft? Europa steht unter Druck. Von innen wegen populistischer Aversionen und nationalistischer Distanzierungen, von außen wegen tektonischer Verschiebungen der weltpolitischen Architektur – von den USA über die arabische Welt bis hin zu China. Eine Strategie der Selbstbehauptung Euro- pas – als Antwort auf diesen Druck – muss daher ihre Wirkung nach innen wie nach außen entfalten. Es geht daher nicht zuletzt um eine positiv inspirierende Vision der eigenen Zukunft.

Europa braucht also Ziele, Perspektiven und Orientierung. Es muss eine strategische Kultur aufbauen. Das ist das Vermächtnis aus Anlass des 60-jährigen Jubiläums der Römi-

9 Werner Weidenfeld (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008.

10 Siehe auch den Beitrag „Europäische Kommission“ in diesem Buch.

11 Siehe auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Buch.

schen Verträge. Wer die große Zeitenwende Europas positiv beantworten will, der benötigt einen anderen politisch-kulturellen Umgang mit Europa:

- In der Globalisierung liegt die Idee für die neue kraftvolle Begründung der Integration. Einen Aufbruch aus der zweiten Eurosklerose kann nur vermitteln, wer die Kunst der großen Deutung beherrscht. Europa hat das Potential zur Weltmacht. Allerdings muss dieses Potential angemessen organisiert und mit dem Geist der Identität erfüllt werden.
- Eine mächtige politische Wirklichkeit, die ihre Identität sucht, braucht den Ort repräsentativer Selbstwahrnehmung. In der klassischen Lehre der Repräsentativen Demokratie ist dieser Ort das Parlament. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sind heute jedoch weit davon entfernt, der öffentliche Ort der Selbstwahrnehmung einer Gesellschaft mit ihren Zukunftsbildern und Hoffnungen, mit ihren Ängsten und Konflikten zu sein. Das Europäische Parlament muss also seine Rolle sensibler und intensiver verstehen und umsetzen.
- Identität wird durch einen gemeinsamen Erfahrungshorizont kreiert. Die Möglichkeiten hierzu bieten sich an. Die Dichte integrativer Verbindungen hat drastisch zugenommen. Längst ist es nicht mehr bloß die Zollunion oder der Binnenmarkt. Die WWU hat einen schicksalhaften Schub des Aufeinander-angewiesen-Seins ausgelöst. Dies gilt es, politisch zu beantworten. Europa muss sich als Strategiegemeinschaft begreifen.

Dieses Zukunfts-Europa, das den „Geist von Messina“ ebenso wie den „Geist von Laeken“ inspirierend umsetzt, wird ein Europa nah am Bürger sein. Europa verständlich zu machen, Europa als Ort der Partizipation zu kreieren – das wäre die Lösung.

Aber im Alltag erleben die Europäer gegenwärtig eine andere Wirklichkeit. Viele jener Entwicklungslinien, die in den Medien häufig mit der Überschrift „Erosion der EU“ versehen werden, gewinnen an Präzision in dem Erlegen einzelner Fragmente:

- Der Brexit¹² hält die Europäer in Atem. Da beschließt einer der großen Mitgliedstaaten den Austritt aus der Europäischen Union. Das Verfahren wird vertragsgerecht eröffnet. Und das riesige Paket von tausenden Gesetzen, die entflochten werden müssen, steht zur Verhandlung an. Auch die andere Seite, die Definition der künftigen Beziehung zwischen Großbritannien und der EU-27 will geklärt sein.¹³
- Die Sorge um Populismus nimmt in fast allen EU-Ländern zu. Die Wahlen des Bundespräsidenten in Österreich, die Wahlen in den Niederlanden und in Frankreich bieten Anschauungsmaterial. Und dann bilden sich Gegenbewegungen: Demonstrationen für Europa. Viele Tausend Menschen gehen auf die Straße für die Einigung Europas.
- Einzelne Staaten wollen die rechtsstaatlichen Vorgaben der Europäischen Union nicht umsetzen. Polen, Tschechien und Ungarn bieten Anschauungsmaterial. Die Union lotet aus, wie sie von den vertraglichen Sanktionsmitteln Gebrauch machen kann. Vertragsverletzungsverfahren sind in der Vorbereitung beziehungsweise bereits eröffnet. Rechtsstaatliche Fragwürdigkeiten haben auch die Beziehung zwischen der Türkei und der Europäischen Union erheblich gestört. Inwieweit die Beitrittsverhandlungen ausgesetzt werden müssen oder gar abgebrochen werden sollten, blieb kontrovers.
- Der Druck aus den USA auf Europa nimmt zu. Nachdem der neue amerikanische Präsident Donald Trump klargemacht hat, dass er die schützende Hand von Europa wegzieht, ergreift die Europäische Union Schritte zur Intensivierung der sicherheits-

12 Siehe auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Buch.

13 Vgl. im Überblick Aus Politik und Zeitgeschichte: Brexit, 49-50/2016; Funda Tekin: Was folgt aus dem Brexit? in: integration 3/2016, S.183-197.

politischen Dimension – und Großbritannien – auf dem Brexit-Kurs befindlich – bremst nicht mehr. Die aktuelle Negativerfahrung führt also zum Druck, positive Integrationssschritte zu ergreifen.

- Begleitet wird dies alles von Machtkämpfen und Personalkonflikten. Einerseits versuchte der Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz eine weitere Amtszeit für sich zu erkämpfen.¹⁴ Es gelang ihm nicht. Der Italiener Antonio Tajani wurde sein Nachfolger – so begab sich Schulz in das politische Feld des nationalen, innenpolitischen Wettstreits. Der polnische Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, stand im März 2017 zur Wiederwahl. Nur ein Mitgliedsland war strikt dagegen: Polen. Es vermittelte den Eindruck, als sei das Heimatland des Kandidaten im Besitz des Besetzungsrechts für das Amt. Das konnten die übrigen Mitglieder nicht hinnehmen. Das Ergebnis war: Nach lautstarken Konflikten wurde Tusk wiedergewählt.

Keines aber von all diesen Fragmenten des europäischen Krisenmodus vermittelte strategische Erkenntnisse. Wo immer versucht wird, Zusammenhänge zwischen diesen Details aufzuzeigen, werden drei Problemkategorien als politisch-kulturelle Grundierung herausgearbeitet: (1) Vertrauensverlust, (2) Solidaritätsverlust sowie (3) Identitätsverlust.

Ganz offenbar hat das Ende des Kalten Krieges der Integration Europas wichtige Elemente der Sinnstiftung geraubt.

Mit Blick auf die neue Politik der USA, angestoßen von Präsident Trump, zog Bundeskanzlerin Merkel eine markante Schlussfolgerung: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück weit vorbei.“¹⁵ Nur welche Konsequenz daraus für die europäische Integration zu ziehen ist – dies bleibt bis heute offen. In den Vorschlägen des Europäischen Parlaments ebenso wie im „Reflexionspapier“¹⁶ der Europäischen Kommission.

Zukunftsreflexionen

Das „Weißbuch zur Zukunft Europas“ nennt zunächst statistische Faktoren, die Europas Zukunft prägen werden: Europas Anteil an der Weltbevölkerung sowie am weltweiten Bruttoinlandsprodukt geht zurück; der Euro ist eine Weltwährung; doch andere Akteure gewinnen an Gewicht; die Arbeitslosigkeit sinkt, ist in der Union aber immer noch auf einem hohen Niveau; Europa wird bis 2030 die älteste Bevölkerung weltweit haben. Und dann bietet die Kommission fünf Szenarien für die Zukunft Europas: (1) Weiter wie bisher; (2) Schwerpunkt Binnenmarkt; (3) Wer mehr will, tut mehr; (4) Weniger, aber effizienter; (5) Viel mehr gemeinsames Handeln. Diese unverbindlichen Varianten klingen gut, bieten aber keinen wirklichen strategischen Halt. Nach Lektüre des „Reflexionspapiers“ wird das Gespür für die eigentlichen Notwendigkeiten eher geschärft: Die große strategische Antwort auf die Fragen Europas stehen noch aus: vom institutionellen Konzept der Reform des Entscheidungsprozesses, den inhaltlichen Notwendigkeiten einer Politischen Union und einer Sicherheitsunion, der Erweiterungsperspektive bis hin zum strategischen Diskurs zur Realisierung weltpolitischer Mitverantwortung und zur wirklich differenzierten Integration. Seit den Wahlen in Frankreich im Frühjahr 2017 hat die Meta-

14 Siehe auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Buch.

15 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Enormer Wandel der politischen Rhetorik, 29.5.2017, S. 1; Oliver Georgi: Merkels Schröder-Moment, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.5.2017, S. 2.

16 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas, die EU der 27 im Jahr 2025, Überlegungen und Szenarien, Brüssel 2017.

pher vom deutsch-französischen Motor der Integration wieder Konjunktur. Darauf ist der gespannte Blick vieler Europäer nun gerichtet.

Weiterführende Literatur

- Anthony Atkinson et al. (Hrsg.): Nationalstaat und Europäische Union, Baden-Baden 2016.
- Camille Bedock: Reforming Democracy. Institutional Engineering in Western Europe, Oxford 2017.
- Dieter Borchmeyer: Was ist deutsch? Die Suche einer Nation nach sich selbst, Berlin 2017.
- Stefan Collignon et al.: Europe: Coming together or falling apart?, Rom 2017.
- Theodor Stephan Friedrich: Europa neu erkennen, Starnberg 2017.
- Heinrich Geiselberger: Die große Regression. Eine Debatte über die geistige Situation der Zeit, Berlin 2017.
- Dieter Grimm: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München 2016.
- Ulrike Guérot: Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie, Bonn 2016.
- Nicolaus Heinen et al.: Alles auf Anfang, Warum der Euro scheitert – und wie der Neustart gelingt, Frankfurt/New York 2017.
- Bodo Hombach/Edmund Stoiber: Europa in der Krise – Vom Traum zum Feindbild?, Baden-Baden 2017.
- Thomas Jansen: Europa verstehen. Reflexionen gegen die Krise der Union, Baden-Baden 2016.
- Klaus Leggewie: Anti-Europäer. Breivik, Dugin, al-Suri & Co., Frankfurt 2016.
- Jo Leinen/Andreas Bummel: Das demokratische Weltparlament. Eine kosmische Vision, Bonn 2017.
- Wilfried Loth: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt 2014.
- Carlo Masala: Weltunordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens, München 2016.
- Luuk van Meddelaar: Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europas, Berlin 2016.
- Herfried Münkler/Marina Münkler: Die neuen Deutschen. Ein Land vor seiner Zukunft, Berlin 2016.
- Klaus Offe: Europa in der Falle, Berlin 2016
- Heribert Prantl: Trotz alledem! Europa muss man einfach lieben, Berlin 2016.
- Tilman Reppen (Hrsg.): Europa als Idee, Baden-Baden 2016.
- Gerhard Riehle: Eurokrise. Verzicht auf den Euro als Chance für Europa, Baden-Baden 2016.
- Jürgen Rüttgers/Frank Decker (Hrsg.): Europas Ende, Europas Anfang. Neue Perspektiven für die Europäische Union, Frankfurt 2017.
- Thomas Schmid: Europa ist tot, es lebe Europa, München 2016.
- Hans-Peter Schwarz: Helmut Kohl, München 2012.
- Brendan Simms/Benjamin Zeeb: Europa am Abgrund. Ein Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa, München 2016.
- Hans-Werner Sinn: Der Euro. Von der Friedensidee zum Zankapfel, München 2015.
- Frank-Walter Steinmeier: Europa ist die Lösung. Churchills Vermächtnis, Wals bei Salzburg 2016.
- Anton Sterbling: Zuwanderungsschock. Deutschland und Europa in Gefahr? Probleme bei der Zuwanderung und Integration, Hamburg 2016.
- Joseph Stiglitz: Europa spart sich kaputt. Warum die Krisenpolitik gescheitert ist und der Euro einen Neustart braucht, München 2016.
- Jürgen Turek: Globalisierung im Zwiespalt. Die postglobale Misere und Wege, sie zu bewältigen, Bielefeld 2017.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008.
- Werner Weidenfeld: Europa – eine Strategie, München 2014.
- Werner Weidenfeld: Europas Seele suchen, Baden-Baden 2017.
- Werner Weidenfeld: Normen, in: Thomas Jäger (Hrsg.): Die Außenpolitik der USA. Eine Einführung, Wiesbaden 2017, S. 143-161.
- Werner Weidenfeld: Europa – der Kontinent strategischer Sprachlosigkeit – 60 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge, in: EUZ, Zeitschrift für Europarecht 4/2017, S. 84-95.
- Edgar Wolfrum: Welt im Zwiespalt. Eine andere Geschichte des 20. Jahrhunderts, Stuttgart 2017.