

/// Europa in der Krise

AUF DER SUCHE NACH EINER ZUKUNFTSSTRATEGIE

WERNER WEIDENFELD /// Europa, der Kontinent findet keine Ruhe. Er driftet von Krise zu Krise. Schuldenberge werden angehäuft. Es grassiert die Angst um das eigene Geld. Folgerichtig kommen Zweifel an Handlungsfähigkeit und Legitimation der Europäischen Union auf.

Einführung

Hinweise auf die Entmündigung der Bürger durch das Monster Europa werden zum Bestseller. Krisenmanagement wird zum eigentlichen Inhalt und zum eigentlichen Erscheinungsbild der Politik. Wäre es eingebettet in eine klare Strategie und Perspektive, dann 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, dass sie das alles nicht verstehen. Zum eigentlichen Kern des Problems ist diese Orientierungslosigkeit geworden. Die Baustelle Europa braucht also nichts dringender als eine geistige Ordnung.¹

Wie kann nun die strategische Antwort auf diese schwierige Lage aussehen? Sie kann nicht in dem historischen Hinweis auf die Gründerzeiten und die klassischen Motivationslagen der frü-

hen Nachkriegszeit bestehen – was häufig genug versucht wird. 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 20 Jahren einen immensen Machttransfer nach Europa gegeben. Reichte es einst, auf die Frage nach europäischer Zuständigkeit mit dem Hinweis auf Agrarmarkt, Außenzoll und Außenhandelsverträgen zu antworten, so muss man heute umgekehrt argumentieren. Es gibt nur noch zwei Bereiche, in denen Europa keine Gestaltungskompetenz

Die EU-Kommission in Brüssel – für viele Bürger mittlerweile eine Regulierungsbehörde und das Symbol für das entmündigende Machtmonster Europa.



besitzt, nämlich die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme und die Kulturpolitik. Die gut 500 Millionen Menschen mit ökonomischem Spitzenpotenzial und solider 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 der neuen Begründungskonstellationen und der präzisen Strategien. Nur so kann Europa eine zukunftsfähige Form finden. Die Alternativen zu diesem Konzept 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: Es besteht in der Diskrepanz zwischen internationalisierter, ja weitgehend globalisierter Problemstruktur, teilweise nationaler, teilweise europäischer Entscheidungsstruk-

EUROPA hat sich zu einem orientierungslosen Machtmonster entwickelt.

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

Der grundsätzliche Klärungsbedarf ist dazu ohne weiteres greifbar: Wie soll die Handlungsfähigkeit der Europäi-

schen Union künftig gesichert werden? Wie sind Währungskrisen zu vermeiden? Welches Gewicht besitzt die deutsch-französische Zusammenarbeit? Wie ist die spezifische Rolle Großbritanniens einzuordnen? Wird die Balance zwischen großen und kleinen Staaten in der Europäischen Union gewährleistet? Ist die Grundlage europäischer Legitimation gesichert? Wie kommt Europa seiner weltpolitischen Mitverantwortung nach? Es gibt also Gründe genug, die architektonischen Konstellationsveränderungen in Europa eingehender zu analysieren.

Europa erlebt das Ende alter Selbstverständlichkeiten

Es gab Zeiten, da boten die großen Herausforderungen feste Orientierungen. Solche Filter eingehender Informationen benötigt jede komplexe, moderne Gesellschaft, um Halt zu finden und zu bieten. In der Geschichte der Europäischen Integration ist es nun nicht das erste Mal, dass in einer Krise die Frage nach der Sinnhaftigkeit gestellt wird.² Bisher gab es jedoch immer eine Antwort, die dem Projekt immense Vitalität verlieh. Dies bleibt aber heute aus. Das kennzeichnet die neue Epoche – die Abwesenheit einer identitätsstiftenden Zielprojektion. Ohne Identitätsgrundlage fehlt aber jedem politischen System die Basis seiner Handlungsfähigkeit. Halten wir uns die bisherigen Phasen vor Augen:³

1. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg war der Kontinent von einem Netz europäischer Bürgergruppen durchwebt, die eine große Lehre aus der Geschichte ziehen wollten. Kriege und Katastrophen nationalistischer Art sollten nicht mehr das letzte Wort persönlicher Erfahrung sein. Jetzt sollte dieser,

von breiten Blutspuren gezeichnete Kontinent die Alternative zum Nationalismus anstreben und verwirklichen: die Einigung Europas. Man gab sich höchst anspruchsvolle Ziele. Dazu gehörte der europäische Bundesstaat, der gemeinsame Binnenmarkt, die Politische Union. Hatten doch bereits viele Widerstandsgruppen im Dritten Reich darüber nach-

Der Machtzuwachs und die veränderte Konstellation **BEDÜRFT der Erklärung und genauer Deutung.**

gedacht und konzeptionelle Entwürfe geliefert. Aber diese große Ambition mündete zunächst in einen bescheidenen Schritt. Nicht zuletzt hatte Großbritannien dafür gesorgt. Im Jahr 1949 wurde der Europarat gegründet. Das aber war nicht der ursprünglich angestrebte große supranationale Entwurf.

2. Man bediente sich nun einer anderen Methode, um das Ziel zu erreichen. Es sollten zunächst einzelne, spezifische Funktionen integriert werden. So legten Robert Schuman und Jean Monnet funktionalistische Konzepte für eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl vor. Auf diese Weise konnte auch der frühere Kriegsgegner Deutschland weiter kontrolliert werden, ohne diskriminiert zu sein.

3. Als dies so eindrucksvoll gelang, galt es, sogleich wichtige Funktionen nachzuschieben, nämlich die Organisation der Sicherheit (Europäische Verteidigungsgemeinschaft, EVG). Über

solche funktionalistische Ansätze sollte aber ein großes politisches Dach gebaut werden – die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG). Man hatte also ein großes, präzises Ziel vor Augen.

4. Das half auch über die Krise des Scheiterns von EVG und EPG hinweg. Funktionalistische Ersatzlösungen wurden in Auftrag gegeben. Nicht nur, dass die mit Souveränität auszustattende Bundesrepublik Deutschland sicherheitspolitisch nun anders verankert wurde, nämlich innerhalb von NATO und WEU. Man verhandelte auch um die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM). In dieser klaren Zielperspektive wurden auch die elementaren Konflikte zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland lösbar. Die Römischen Verträge boten eine stabile Rechtsgrundlage.

5. Ein erster größerer Zieldissens führte folgerichtig zur ersten Integrationskrise. Die USA und Großbritannien signalisierten ihre Bereitschaft, dem Druck der Sowjetunion bezüglich des Status Berlins nachzugeben. Das bedeutete für Adenauer und de Gaulle eine Existenzbedrohung des freiheitlichen Westeuropas. Eine Politische Union mit einer sicherheitspolitischen Komponente sollte eine Antwort bieten. So wurde es in den sogenannten Fouchet-Plänen niedergelegt. Die übrigen EWG-Staaten aber wollten dieser Führungsvorgabe nicht folgen. Adenauer und de Gaulle schufen dann eine kleine Ersatzlösung, den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag.

6. Die nachlassende Zielsicherheit für das Projekt „Europa“ führte zu etlichen Jahren der Stagnation und Krise. Die „Politik des leeren Stuhls“, die mit

dem sogenannten Luxemburger Kompromiss beigelegt wurde, bot die symbolische Botschaft zur Lage. Diese unklare Perspektive ließ trotz des weiter bestehenden Ost-West-Konflikts keine Integrationsdynamik im alten Stil zu. Die krisenhafte Zuspitzung des Niedergangs fand eine scharfe und weithin akzeptierte Bezeichnung, nämlich „Euro-sklerose“. Europa konnte mit den dynamischen Märkten nicht mehr mithalten. Es erschien erschöpft, gleichsam ein Ausschnitt aus dem Museum. Helmut Kohl und François Mitterrand erkann-

für die gegenwärtige Herausforderung zu lernen: Europa braucht starke politische Führungsfiguren und strategische Köpfe.⁴ Die Politik muss die notwendigen Schritte strategisch erklären und vertrauensbildend durchhalten. Erklärungsdefizite sind zu vermeiden, zumal eine nur schwach ausgebildete Identität⁵ keine zusätzlichen Stabilisierungsleistungen erbringt.

Bei allen Krisenmeldungen darf man also die Lernprozesse nicht übersehen, die unter Druck ausgelöst werden. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist hierfür das beste Beispiel. Im Vertrag von Maastricht hatte man zwar die Währungsunion präzise mit ihren Stabilitätskriterien definiert, die von Anfang an geforderte politische Umrahmung jedoch ausgespart. Die Elemente einer Politischen Union wurden erst unter dem Druck der Finanzkrise wieder thematisiert.

Unter Druck wird ein Lernprozess verwirklicht

Die dramatische Verschuldungs- und Währungskrise Europas hätte vermieden werden können. Alle sachlichen Details dazu lagen bereits bei den Vorverhandlungen zum Vertrag von Maastricht auf dem Tisch.⁶ Man wusste: Eine gemeinsame Währung kann auf Dauer nur stabil bleiben, wenn es einen starken, handlungsfähigen politischen Rahmen gibt. Währungsunion und Politische Union sind zwei Seiten einer Medaille. In Maastricht fehlten Kraft und Zeit, diese Erkenntnis politisch direkt zu realisieren. Man nahm sich dazu neue Verträge vor. Aber angesichts der Schönwetterzeiten wurde das notwendige politische Reformprogramm nicht verwirklicht. Als die Griechenlandkrise begann, wurde das poli-

Europa BRAUCHT eine identitätsstiftende Aufgabe, Führungsfiguren und strategische Köpfe.

ten die dringende Notwendigkeit eines strategischen Aufbruchs. Dazu bedurfte es zusätzlich eines begabten strategischen Kopfes. Sie fanden ihn im damaligen französischen Finanzminister Jacques Delors, der die europäische Herausforderung annahm. Nach einigen Monaten des Nachdenkens trug Delors sein Ergebnis vor: Europa braucht zum Aufbruch eine große identitätsstiftende Aufgabe. Dies könnte die Neuorganisation der Sicherheit oder die Vollendung des Binnenmarktes sein. Nur für eine dieser großen Aufgaben besitze Europa die Kraft. Auf dieser Grundlage wurde der Binnenmarkt als das große strategische Thema angenommen. Dazu galt es, über etliche Jahre knapp 300 Gesetze zu entwickeln und umzusetzen. Begleitet wurde dies durch umfassende Informationsprogramme. Dies führte dann zu einem großen ökonomischen und politischen Erfolg.

Aus diesem gelungenen Beispiel ist

Der Druck der Wirtschaftskrise bewirkte Lernprozesse und Reformen, aber es ist noch eine Kultur der LANGFRISTIGEN Strategie nötig.

tische Handlungsdefizit vielfältig klar. Die Europäische Union verfügte nicht einmal über eigene Währungsdaten. Sie erhielt auch keine frühzeitigen Informationen aus den Mitgliedstaaten zu deren nationalen Budgetvorhaben. Jetzt aber, unter ökonomischem und politischem Druck, wurde dies korrigiert.⁷ Ein Stabilisierungsmechanismus wurde geschaffen. Der ergänzende Fiskalpakt wurde relativ kurzfristig möglich: eine verschärfte Schuldengrenze und Schuldenbremse, ein Sanktionsmechanismus mit effektiveren Abläufen unter Einbeziehung des Europäischen Gerichtshofs. Erst unter massivem Druck negativer Realitäten konnte der überfällige Lernprozess realisiert und politisch umgesetzt werden.

Langfristig müssen jedoch die erforderlichen Schritte über diesen gegenwärtigen Status quo der Reform hinausgehen. Denn angesichts der Erosion des gemeinsamen Symbolhaushalts lautet der Befund: Europa braucht Ziele, Perspektiven, Orientierungen. Es muss eine strategische Kultur aufbauen. Wer die große Zeitenwende positiv beantworten will, der benötigt einen anderen kulturellen Umgang mit Europa.

Neue Vitalität wird Europa nicht aus bürokratischen Mammutverträgen erwachsen. Es kann gegenwärtig nur als die rettende, elementare Antwort auf die

Globalisierung ein neues Ethos entfalten. In der Globalisierung liegt die Idee für eine neue, kraftvolle Begründung. Einen Aufbruch aus der zweiten „Euro-sklerose“ kann nur vermitteln, wer die Kunst der großen Deutung beherrscht. Am Beginn steht die Globalisierung mit ihren Konsequenzen für jeden einzelnen Bürger. Europa liefert die Antwort darauf mit seinem strategischen Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen. Nur die Union kann schlüssige Antworten auf die Globalisierung liefern, nur die integrierte Gemeinschaft ist stark genug, den einzelnen Staaten Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren. Europa hat das Potenzial einer Weltmacht. Allerdings muss dieses Potenzial angemessen organisiert und mit dem Geist europäischer Identität erfüllt werden. Eine solche historische Großleistung kann durchaus genau das Europa erbringen, das heute den großen Herausforderungen verunsichert gegenübersteht. Es muss lediglich seinen Lernprozess strategisch konsequent umsetzen.

Europa hat – angemessen organisiert – das POTENZIAL einer Weltmacht.

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 – wie auch die nationalen Parlamente – seine Rolle sensibler und intensiver verstehen und umsetzen.

Identität wird durch einen gemeinsamen Erfahrungshorizont kreiert. Die Möglichkeiten hierzu bieten sich an. Die Dichte integrativer Verbindung hat drastisch zugenommen. Längst sind es nicht mehr bloß die Zollunion oder der Binnenmarkt. Die Wirtschafts- und Währungsunion hat einen schicksalhaften Schub des Aufeinander-Angewiesenseins ausgelöst. Dies muss man politisch beantworten. Europa muss sich als Strategie-Gemeinschaft begreifen.

Dies alles geht nicht von heute auf morgen, gewissermaßen über Nacht. Und nicht jeder Staat wird jeden notwendigen Schritt mitgehen wollen. Entscheidend aber ist es, diese Herausforderung nicht allein als Problem, sondern auch als strategische Chance für die Zukunft Europas zu sehen.

Die strategische Führungskultur vertiefen: differenzierte Integration

Europa muss also seine Führungskultur fortentwickeln. Die machtvolle Koordination des Kontinents kann nicht einfach fortschreiben, was einst für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit sechs Mitgliedstaaten galt. Das erheblich größere Europa ist differenzierter zu organisieren. Bereits seit mehr als 20 Jahren erfolgen Integrationsschritte, an denen sich nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen und bei denen man auch nicht auf den letzten Zögerer warten will. Die Euro-Zone, der Schengen-Raum und etliche weitere Projekte zeigen, dass die differenzierte Integration bereits seit geraumer Zeit ein fester Bestandteil des Integrationsprozesses ist.

Differenzierte Integration kann als Laboratorium für das Innovationspotenzial der Europäischen Union dienen.⁸ Die Heterogenität und die schiere Zahl unterschiedlicher Interessen laden geradezu ein, Projekte voranzutreiben, die von einer Gruppe von Staaten für wichtig erachtet werden, die aber keine Realisierungschance im Geleitzug der gesamten Union haben. Dabei bedeutet differenzierte Integration nicht, ein Zwei-Klassen-Europa einzuführen. Denn Staaten, die heute den nächsten Schritt nicht vollziehen wollen, haben die Gelegenheit, dies später nachzu-

Die Weltpolitik ist nun **MULTIPOLAR** und **digitalisiert**.

len. Die differenzierte Integration bietet also die Chance, die Handlungsfähigkeit der Union zu sichern und die Probleme zu lösen, ohne Fragen der Selbstverständigung zu ignorieren.

Neue weltpolitische Architektur

Europa bewegt sich in einer weltpolitischen Architektur, die zwei neue Aggregatzustände aufweist:

- Die Weltpolitik ist nun wirklich multipolar geworden. Zur Lösung von Problemen reicht nicht mehr der Hinweis auf eine dominante Weltmacht. Das schaffen weder Amerika noch China. Die Liste ist länger geworden: Indien, Japan, Brasilien, Russland – und Europa. Europa ist auf der Grundlage seiner dramatischen Integrationsfortschritte der vergangenen Jahrzehnte zu einem festen Bestandteil der weltpolitischen Machtarchitektur geworden.

- Die Digitalisierung hat die Globalisierung zur Erfahrung eines jeden Details in Jetztzeit gemacht – geschwehe es in Berlin, Peking, Brüssel, Washington oder Brasilia. Nichts ist mehr in insularer Selbstbezogenheit zu erfassen.

Diese digitalisierte und globalisierte multipolare Welt bietet für Europa zwei alternative Handlungsperspektiven: Entweder man wird von Ereignissen, Problemen und Schwierigkeiten überrollt und zum hilflosen Opfer der Gegebenheiten – oder man wird zum mitverantwortlichen Mitgestalter. Europa wird sich nicht der Mitgestaltung entziehen. Dazu braucht es allerdings mehr analytische, konzeptionelle und strategische Kraft, um eine gewisse Deutungshoheit zu erringen.⁹ ///



/// PROF. DR. DR. H.C.
WERNER WEIDENFELD

ist Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie Rektor der Alma Mater Europaea der Europäischen Akademie der Wissenschaften, Salzburg.

Anmerkungen

¹ Siehe dazu vertiefend u. a. Beck, Ulrich: Das deutsche Europa, Berlin 2012; Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, Berlin 2011; Menasse, Robert: Der Europäische Landbote, Wien 2012; Schulz, Martin: Der gefesselte Riese, Europas letzte Chance, Berlin 2013; Mak, Geert: Was, wenn Europa scheitert, Bonn 2012; Kaufhold, Martin: Europas Werte, Paderborn 2012; Enzensberger, Hans Magnus: Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas, Berlin 2011; Weidenfeld, Werner: Die Europäische Union, Akteure – Prozesse – Herausforderungen, München 2013.

² Vgl. Schulze, Hagen: Phoenix Europa, Berlin 1998; Judt, Tony: Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg, München 2006.

³ Vgl. auch Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1980 ff., Bonn / Baden-Baden 1981 ff.

⁴ Ausführlicher dazu Weidenfeld, Werner: Europa – Ein Kontinent auf der Suche nach seiner Identität, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21. Jg. 2011, S. 301-307.

⁵ Vgl. ergänzend Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Identität Europas, München 1985; Nida-Rümelin, Julian / Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europäische Identität, Baden-Baden 2007.

⁶ Vgl. Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Maastricht in der Analyse, Gütersloh 1995.

⁷ Siehe Enderlein, Henrik: Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden 2012, S. 37-44; Kunstein, Tobias / Wessels, Wolfgang: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselseinscheidungen, in: integration, 4/2011, S. 308-322.

⁸ Vgl. u. a. Weidenfeld, Werner / Janning, Josef: Das neue Europa – Strategien differenzierter Integration, Gütersloh 1997; Möller, Almut: Wir gehen dann schon mal vor. Wie viel Ungleichzeitigkeit verträgt Europa?, in: Internationale Politik, 1/2012, S. 20-25.

⁹ Siehe dazu vertiefend Nye, Joseph: Macht im 21. Jahrhundert, München 2011.