

Inhalt

Was ist los mit Europa?	9
<i>Jürgen Rüttgers und Frank Decker</i>	

I. Bestandsaufnahme

Geschichte und Zukunft des Vereinten Europas	17
<i>Jürgen Rüttgers</i>	

Europa: Ja – aber welches?	31
<i>Dieter Grimm</i>	

Die Europäische Union in der Populismusfalle?	49
<i>Udo Di Fabio</i>	

Europäisierter Euroskeptizismus? Eine theoretische Annäherung	59
<i>Lazaros Miliopoulos</i>	

II. Beziehungskrisen und Strategieprobleme

Grenzenloses Europa und die Grenzen Europas	77
<i>Tanja Börzel</i>	

Zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Interessen: Die europäische Politik im Kontext der Flüchtlingskrise	89
<i>Timm Beichelt</i>	

Deutsche Hegemonie in Europa? Über die Rolle und Aufgaben einer »Macht in der Mitte«.....	103
<i>Herfried Münkler</i>	
Die Europäische Union ohne Großbritannien: Wie es zum Brexit kam und was daraus folgt.....	117
<i>Dominik Geppert</i>	
III. Wege zu mehr demokratischer Legitimation	
Europas anderes Demokratieproblem, oder: Ist Brüssel Hüter der Demokratie in den Mitgliedstaaten?	133
<i>Jan-Werner Müller</i>	
Neue Governance-Formen als Erweiterung der europäischen Demokratie.....	149
<i>Gesine Schwan</i>	
Weniger Konsens, mehr Wettbewerb: Ansatzpunkte einer institutionellen Reform.....	163
<i>Frank Decker</i>	
Die Regierung der »Unabhängigen«: Überlegungen zur Demokratisierung der EU	181
<i>Antoine Vauchez</i>	
IV. Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell	
Der europäische Währungsverbund: Von der erzwungenen Konvergenz zur differenzierten Integration	197
<i>Fritz W. Scharpf</i>	
Heilmittel oder Spardiktat? Wahrnehmungen und Realitäten der Austeritätspolitik.....	213
<i>Roland Sturm</i>	

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit: Eigenverantwortung statt Transferunion	229
<i>Christoph M. Schmidt</i>	
Die EU-Finzen in der Krise: Hemmnis europäischer Handlungsfähigkeit	241
<i>Anna Wenz-Temming</i>	
V. Statt eines Schlusswortes	
Nach dem Neoliberalismus: Die Herausforderung der Flüchtlingsintegration.....	257
<i>Philipp Ther</i>	
Autorinnen und Autoren	267

Was ist los mit Europa?

Jürgen Rüttgers / Frank Decker

Europa, das war und ist für viele ein Zufluchtsort. Es steht für ein Leben in Freiheit und Wohlstand, nach dem sich die Menschen sehnen, wenn sie ein- und ausgesperrt sind, von Diktaturen und Unrechtsstaaten gepeinigt werden. Millionen von ihnen machten und machen sich auf den gefährvollen Weg, um in Europa in eine neue Heimat zu finden. Andere standen auf und vertrieben Diktatoren, Militärregime und Parteikader. Friedlich gaben sie fast überall auf dem Kontinent Europa in der Revolution von 1989/90 ein neues Gesicht und eine neue Zukunft.

Die Hoffnungen, die mit dieser welthistorischen Zäsur verbunden waren, sind weitgehend zerstoßen. Die Europäische Union, die den einstigen Kontinent des Nationalismus und der Kriege in eine dauerhafte Friedens- und Wohlstandszone verwandeln sollte, hat ihre Strahlkraft und einen Großteil ihrer Legitimation verloren. Noch nie war die Zahl der Gegner des Integrationsprojekts innerhalb der Gemeinschaft so groß. Rechts- und Linkspopulisten wollen das Rad der Geschichte am liebsten zurückdrehen und empfehlen die Rückkehr zur vertrauten Nationalstaatlichkeit. Die Europabefürworter weichen unter diesem Druck zurück und verlieren aus Angst vor dem Volk ihren Mut.

Krisenerfahrungen sind in der europäischen Politik nichts Neues. Im Grunde kann man die ganze Geschichte der Europäischen Integration als Abfolge von Krisen erzählen.¹ Der Unterschied zur heutigen Situation liegt darin, dass die EU aus jeder dieser Krisen neue Impulse zog und gestärkt hervorging. Einerseits wurde die Integration immer weiter vertieft, andererseits die Gemeinschaft von ihren ursprünglich sechs auf 28 Mitgliedstaaten erweitert. Dass die in den 1990er Jahren zeitgleich vorgenommene Einführung der gemeinsamen Währung und Aufnahme von acht mittelosteuropäischen Ländern (zu denen sich später noch drei weitere zugesellten) auf eine

¹ Loth 2014, Brunn 2002.

Überforderung bzw. Überdehnung des Integrationsprozesses hinauslaufen würden, sollte erst im Zuge der Euro- und Flüchtlingskrise schmerzhaft ins Bewusstsein treten.

Das Neue dieser Krisen liegt darin, dass sie die Europäische Union in ihren Grundfesten, ja in ihrer Existenz bedrohen. Symbolhaft markiert wird dies dadurch, dass mit Großbritannien 2016 zum ersten Mal ein Land aus der Gemeinschaft ausgetreten ist. Auch in anderen Ländern sind die EU-Gegner auf dem Vormarsch. In den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und in Deutschland wissen die rechtspopulistischen Parteien zwischen 10 und 20 Prozent der Wähler hinter sich, in Frankreich und Österreich sogar fast ein Drittel. In den von der Wirtschaftskrise gebeutelten Südländern setzen linkssozialistische oder -populistische Kräfte den mehr oder weniger EU-freundlichen Regierungen zu. In Ungarn und – neuerdings – Polen bauen nationalkonservative Parteien die dortigen Demokratien nach illiberalen und autoritären Vorstellungen um, die den Werten und Prinzipien der EU diametral entgegenstehen.² Und in den USA ist mit dem »Unpolitiker« Donald Trump ein radikaler Vertreter des Anti-Establishment zum Präsidenten gewählt worden, der aus seiner Verachtung Europas keinen Hehl macht und sich den Zerfall der EU offen herbeiwünscht.

Die Populisten und Euroskeptiker sind erfolgreich, weil es ihnen gelingt, die aus Sicht der Bevölkerung zentralen Probleme mit der europäischen Politik ursächlich zu verknüpfen. *Ökonomisch* wird die EU als Urheber von Verteilungsungerechtigkeiten innerhalb der Gesellschaften sowie Konflikten zwischen den auseinanderdriftenden Mitgliedern der Währungsunion betrachtet. *Kulturell* nährt sie die Sorgen vor unkontrollierter Zuwanderung und dem Verlust nationaler Eigenständigkeit. Und *politisch* leidet sie unter angeborenen und / oder von den Eliten bewusst in Kauf genommenen demokratischen und Rechtsstaatsdefiziten.

Auch wenn die Populisten diese Krisenerscheinungen verzerrt darstellen und zum Teil bewusst schüren, handelt es sich keineswegs um bloße Schmären. So ist zum Beispiel durch die Euro- und Griechenlandkrise offenkundig geworden, dass eine Währungsunion ohne sie begleitende Harmonisierung der Fiskal- und Wirtschaftspolitiken nicht funktionieren kann. Die Gefahr, dass die in ihrer Wettbewerbsfähigkeit deutlich unterschiedenen nationalen Volkswirtschaften weiter auseinanderdriften, wenn sie unter eine

² Decker/Henningsen/Jakobsen 2015.

gemeinsame Währung gezwungen werden, wurde lange Zeit durch die niedrigen Kapitalmarktzinsen verdeckt, die es Ländern wie Griechenland oder Italien ermoglichten, ihre Konsumausgaben iber wachsende Staatsschulden zu finanzieren.³ Die Banken- und Schuldenkrise setzte dem ein Ende. Die vom Euro profitierenden wettbewerbsstarken Volkswirtschaften mussten nun den sudeuropaischen Ländern mit breit aufgespannten Rettungsschirmen zu Hilfe eilen, denen wiederum im Gegenzug eine harte Sparpolitik auferlegt wurde. Auf beiden Seiten verstärkte sich so der Eindruck einer von Brüssel ausgehenden Fremdbestimmung.

Die Schattenseiten der »negativen« Integrationspolitik, die sich ganz auf die Beseitigung von Marktbarrieren konzentrierte und die Bewältigung der daraus entstehenden sozialen und kulturellen Nebenfolgen weiterhin den nationalen Mitgliedstaaten iberlie, hatten sich schon seit den 1990er Jahren zunehmend bemerkbar gemacht und die Kritik an der EU genährt.⁴ Die von Brüssel als Teil der vier Grundfreiheiten hochgehaltene Arbeitnehmerfreizugigkeit ist eine große Errungenschaft, weil sie iber die ökonomische Dimension hinaus auch den politischen Kern des gemeinschaftlichen Identitatsverstandnisses umfasst. Gleichwohl muss sie mit dem Problem umgehen, dass Personen sich iber kulturelle, sprachliche und wohlfahrtsstaatliche Grenzen hinweg nicht so leicht hin- und her bewegen lassen wie Güter oder Geldströme. Auch in der Außenpolitik und der Politik der Inneren Sicherheit bleibt das gemeinsame Europa hinter seinen Handlungsmoglichkeiten weit zurück. In der Flüchtlingskrise zeigte es sich 2015 zur Sicherung der Außengrenzen ebenso wenig in der Lage wie zu einer fairen Verteilung der Schutzsuchenden auf die Mitgliedstaaten, die einige Länder sogar grundsätzlich verweigerten.

Die Handlungsunfähigkeit ist nicht zuletzt den institutionellen Strukturen der EU geschuldet, sie spiegelt sich in der Krise der sogenannten intergouvernementalen Methode.⁵ Der Anfang der 2000er Jahre eingeleitete Verfassungsprozess, der die Strukturen an die bevorstehenden Erweiterungsrunden anpassen sollte, hat sich als unzureichend erwiesen. Das leidige Demokratiedefizit ist eher noch größer geworden. Auf der einen Seite können sich die für die Ausfüllung des Binnenmarktregimes hauptverantwortlichen Institutionen – die Kommission und der Europäische Gerichtshof

3 Streeck 2013.

4 Offe 2016.

5 Habermas 2011.

(EuGH) – der politischen Kontrolle dadurch entziehen, dass sie ihre Handlungsmacht unmittelbar aus den Verträgen ableiten. Auf der anderen Seite haben in den souveränitätsrelevanten Bereichen der Finanz-, Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik weiterhin ausschließlich die Regierungen das Sagen. Solange deren Konsens die entscheidende Legitimationsgrundlage der europäischen Politik bleibt, werden weitere Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene entweder ausbleiben oder nach wie vor nur im zwischenstaatlichen Rahmen stattfinden.

Befürworter der europäischen Integration haben das schwer bestreitbare demokratische Defizit der Union häufig mit dem Hinweis relativiert, deren Qualität bewiese sich vor allem in ihrer Eigenschaft als Rechtsgemeinschaft. Wenn dem so war (und ist), haben die jüngsten Krisen ebenfalls viel Vertrauen zerstört. So wie die vertraglichen Vereinbarungen, die für das Funktionieren der Währungsunion sorgen sollten, von Beginn an regelmäßig gebrochen wurden (wobei Deutschland und Frankreich mit schlechtem Beispiel vorangingen), so hielt das Dublin-Übereinkommen, das die Zuständigkeit des jeweils zuerst betretenen Landes für die Durchführung von Asylverfahren regelt, nur solange, wie sich auch die Flüchtlingszahlen in Grenzen hielten. Die Unfähigkeit bzw. der Unwillen der EU, die demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien in ihren eigenen Mitgliedstaaten zu sichern oder sie gegenüber Nachbarstaaten wie der Türkei und Russland offensiv zu vertreten, kann vor diesem Hintergrund nicht mehr sonderlich überraschen.

Wohin führt der Zusammenprall wirtschaftlicher, sozialer, humanitärer und außenpolitischer Krisenerscheinungen in der EU? In weitere Desintegration und eine Renationalisierung, sagen die einen. Sie wollen die Bereitschaft zum solidarischen Mit- und Füreinander, das Voraussetzung für die Überwindung des nationalen Denkens sei, angesichts des wachsenden Interessen- und Wertegefälles in der Gemeinschaft nicht mehr erkennen. In eine Bestätigung der alten Erfahrung, wonach Europa sich aus Krisen immer wieder erneuere, sagen die anderen. Sie können dabei auch aus der jüngeren Zeit auf manches Positive verweisen. Der Europäischen Zentralbank (EZB) ist es gelungen, die Währungsunion durch den Kauf von Staatsanleihen in den Krisenländern zu stabilisieren. Mit der Bankenunion haben die Mitgliedstaaten weitere Souveränitätsrechte auf die EU übertragen. Die Sanktionen gegen Russland, verhängt wegen der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim-Halbinsel, wurden gemeinsam beschlossen und von allen eingehalten. Und die Europawahl 2014 hat zu einer Machtverschiebung in Rich-

tung des Parlaments geführt, das seinen Anspruch, den Kommissionspräsidenten zu bestellen, gegen den Willen der Staats- und Regierungschefs erstmals durchsetzte.

So betrachtet ist es für »Nachrufe«⁶ auf die EU gewiss zu früh. Gleichzeitig reicht es aber auch nicht aus, bei der Krisenbewältigung ausschließlich pragmatisch zu handeln. Notwendig ist politische Führung, die längerfristige Ziele aufzeigt und durch gemeinsames Handeln verwirklicht. Dies kann und darf nicht nur den politischen Eliten überlassen werden, sondern muss in einem breiten öffentlichen Diskurs stattfinden – innerhalb der Mitgliedstaaten und europaweit. Universitäten und die Wissenschaft spielen dabei eine wichtige Rolle.

Nüchterne Beobachter weisen darauf hin, dass es unter den derzeitigen Bedingungen starker Gegenkräfte keinen Sinn mache, utopische Zukunftsvisionen zu spinnen oder als Antwort auf die Krise immer nur »Mehr Europa« zu fordern. Auch eine Wiederaufnahme des Verfassungsprozesses sei angesichts der divergierenden Interessen in der Gemeinschaft fürs erste nicht vorstellbar. Diese Einschätzung trifft sicher zu. Dennoch bleiben solche Utopien wichtig.⁷ Sie haben nicht nur eine heuristische Funktion bei der Analyse der Krise, sondern setzen auch positive Energien frei, um gemeinsam an der Verwirklichung der vermeintlich unrealistischen Ziele zu arbeiten. Der britische Historiker Brendan Simms hat daran erinnert, dass die großen föderalen Staatswerdungen – wie das Vereinigte Königreich oder die USA – nicht in einem evolutionären Prozess, sondern durch ein Ereignis, einen großen Knall in Zeiten der Krise erfolgt seien.⁸ Auch wenn uns heute vielleicht noch die Phantasie fehlt, sich dasselbe für Europa vorzustellen, sollte man diese Perspektive bei der Lektüre der in diesem Buch versammelten Beiträge, die eher auf inkrementelle Lösungsstrategien abzielen, zumindest im Hinterkopf behalten.

Der Band ist aus einer Ringvorlesung vorgegangen, die im Sommersemester 2015 an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn stattfand. Ursprünglich war die Publikation der Beiträge gleich im Anschluss vorgesehen, doch erschien dies den Herausgebern nach der im September 2015 einsetzenden Flüchtlingskrise nicht mehr sinnvoll. Um die neuen Entwicklungen zu berücksichtigen, wurden deshalb einerseits weitere Beiträge eingeworben, andererseits die bereits vorliegenden Texte aktualisiert und zum

6 Gillingham 2016.

7 Vgl. z.B. Guérot 2016.

8 Simms/Zeeb 2016.

Teil erheblich umgeschrieben. Für ihre Flexibilität und Geduld sei allen Referent_innen und Autor_innen herzlich gedankt.

Auch ansonsten haben sich die Herausgeber gleich mehrfach zu bedanken und tun dies gerne: bei der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) sowie der Konrad Adenauer-Stiftung für die großzügige finanzielle Unterstützung der Ringvorlesung, bei Frau Dr. Anna Wenz-Temming für ihre engagierte und professionelle Mitwirkung an der Redaktion und bei Herrn Jürgen Hotz vom Campus-Verlag für seine Bereitschaft, den Band ins Programm zu nehmen und ihn – nach der langen Vorgeschichte – so zügig herauszubringen, dass er rechtzeitig vor den Wahlen in Frankreich und der Bundesrepublik vorliegt.

Literatur

- Brunn, Gerhard (2002), *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*, Stuttgart.
- Decker, Frank/Henningsen, Bernd/Jakobsen, Kjetil Jakobsen (2015) Hg., *Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa. Der Herausforderung der Zivilgesellschaft durch alte Ideologien und neue Medien*, Baden-Baden.
- Gillingham, John R. (2016), *The EU. An Obituary*, London/New York.
- Guérot, Ulrike (2016), *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*, Bonn.
- Habermas, Jürgen (2011), *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin.
- Loth, Wilfried (2014), *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, Frankfurt a.M.
- Offe, Claus (2016), *Europa in der Falle*, Berlin.
- Simms, Brendan/Zeeb, Benjamin (2016), *Europa am Abgrund. Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa*, München.
- Streeck, Wolfgang (2013), *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin.