

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

65. Jahrgang · 52/2015 · 21. Dezember 2015



## Europäische Integration in der Krise

*Amanda Michalopoulou*

Europa: Eine Liebesgeschichte

*Julian Lehmann*

Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise“ 2015

*H. Kundnani · U. Guérot · A. Miskimmon*

Deutschland in Europa. Drei Perspektiven

*Frank Schimmelfennig*

Mehr Europa – oder weniger?

Die Eurokrise und die europäische Integration

*Renate Ohr · Gustav A. Horn*

Der Euro und die Schuldenkrise kontrovers

*Wim van Meurs*

Retrospektive und Krisennarrative  
der europäischen Integration

*Manuela Boatcă*

Multiple Europas und die interne Politik der Differenz

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

## Editorial

„Angela Merkel – Kanzlerin der freien Welt“, titelt das US-Magazin „Time“ und kürt die deutsche Regierungschefin zur „Person des Jahres 2015“. Begründet wird diese Wahl vor allem mit Merkels Flüchtlings- und Europolitik. Deutschlands Haltung in den beiden Krisen, die im zurückliegenden Jahr die politische Agenda in Europa beherrscht haben, ist indes umstritten: Von „deutscher Übermacht“ war vor allem in Bezug auf Rhetorik und Handeln gegenüber den überschuldeten Staaten in der Eurozone die Rede; „moralischen Imperialismus“ in der Flüchtlingskrise hat der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán der deutschen Regierung bei einem Besuch in Bayern vorgeworfen.

In beiden Krisen zeigen sich die 19 Länder der Eurozone beziehungsweise die 28 Mitgliedstaaten der EU uneinig. Mit der Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der neu definierten Rolle der Europäischen Zentralbank ist zwar die Integration in der Währungsunion vertieft worden, es besteht aber kein Konsens über die weiteren Schritte. Soll es eine „Wirtschaftsregierung“ in der Eurozone geben, die befugt ist, über sozial-, fiskal- und wirtschaftspolitische Maßnahmen die ökonomischen Ungleichgewichte auszubalancieren? Oder soll der Schwerpunkt auf der Einhaltung bestehender fiskalpolitischer Regeln und auf Haushaltskontrolle liegen, um die „Stabilitätsunion“ zu stärken?

Schien schon mit den Auseinandersetzungen über die Hilfen für Griechenland ein Tiefpunkt erreicht, so hat sich die Krise der EU in der zweiten Jahreshälfte durch die humanitäre Flüchtlingskrise und den Zusammenbruch des gemeinsamen Asylsystems dramatisch verschärft. Die erstmalig mit Mehrheitsbeschluss gegen die Stimmen von Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Rumänien durchgesetzte Quotenregelung zur Verteilung von Flüchtlingen zeugt von der tiefen Zerrissenheit der Union in der europäischen Flüchtlingspolitik. Die islamistisch motivierten Terroranschläge von Paris markieren schließlich den tragischen Abschluss des europäischen Krisenjahrs 2015.

*Anne Seibring*

Amanda Michalopoulou

# Europa: Eine Liebesgeschichte

Essay

„Es fällt mir schon schwer zu sagen, was ich zu wissen glaube.“

Samuel Beckett, Erste Liebe

In den 1990er Jahren fuhr ich als junge Journalistin nach Amsterdam zur Präsentation des Essaybands „Europe, Experience and Expectation“, für den ich

**Amanda Michalopoulou**

Geb. 1966; Prosaschriftstellerin, lebt in Athen; Verfasserin u. a. von „Oktopusgarten“ (2001), „So ist das Leben“ (2001) und „Ich mach euch den Garaus“ (2002); Autorin für die griechische Tageszeitung „Kathimerini“ und den „Tagesspiegel“.

einen Beitrag verfasst hatte. An der Rezeption des Hotels wurde ich um meine Kreditkarte gebeten. Es war mir peinlich einzugestehen, dass dieses Plastikgeld bei uns in Griechenland noch nicht das Licht der Welt erblickt hatte. Ich

war beherrscht von einem Gefühl der Rückständigkeit, das in den europäischen Ländern der Peripherie von jeher dann spürbar wird, wenn sie aufgerufen sind, ihr Europäertum zu beweisen. Zum Glück wehte mir dann der eiskalte Wind um die Nase, ich traf meine Kollegen (unter ihnen der damals noch junge irische Schriftsteller Colm Tóibín), die niederländische Königin gab uns einen Empfang, und so war ich, als ich in Sälen, die an Versailles erinnerten, unter Kristalleuchtern an Käsestangen knabberte, von Europa geblendet. Heute denke ich, dass dieser Wechsel von Beklommenheit und Begeisterung ein prophetischer Augenblick war – eine symbolische Zusammenfassung für den Übergang Griechenlands vom großen Fest zur Kapitalkontrolle.

Aber zurück zu dem Buch: „Europe, Experience and Expectation“, das war ein in blauem Samt gebundener Prachtband, eine Edition der Stiftung Praemium Erasmianum, mit einem Vorwort von Jacques Delors. Jeder beteiligte Autor sollte neben einem Essay auch ein traditionelles regionales Kochrezept beisteu-

ern. Bevor in jenen Jahren von Multikulturalismus die Rede war, sprachen wir über eine Homogenisierung, die wir uns in etwa wie einen großen Mixer vorstellten. Die regionalen Kulturen würden zermahlen werden, und anschließend käme etwas Wunderbares oder etwas Monströses heraus. Die Verfasser stritten sich über völlig unhaltbare Thesen, denn wir kannten das aktuelle europäische Palimpsest noch nicht, wir erahnten es noch nicht einmal: Es ging darum, eine gemeinsame europäische Identität zu erschaffen, eine Art Vereinigte Staaten Europas. Oder etwa nicht? Während wir über die Zukunft diskutierten, verpassten wir die Gegenwart, die Feier, den cartesianischen Moment, als Europa der Herr im Spiel war – oder es zumindest zu sein glaubte – und nicht der Spielstein.

Ich hatte jedenfalls ein Rezept für Oktopus geliefert und war damit einem griechischen Postkartenidyll treu geblieben, das einen hohen Wiedererkennungswert hat: in der Sonne trocknende Oktopusse. Wenn ich mich recht erinnere, hatte ich meinen Text in antikisierender klassizistischer Ikonografie mit einem Hinweis auf Europas Raub durch Zeus begonnen. Ich hatte festgestellt, dass man nur den Rücken Europas und nicht das Gesicht sehen könne, denn man wisse noch nicht, was die heißbegehrte europäische Vereinigung bringen werde.

Die Vereinigung hat einen sexuellen Kontext. Sie setzt eine Beziehung voraus, die zum Höhepunkt kommt. Aus der reichen Sättigung dieses Höhepunkts schauen die Liebenden auf den zurückgelegten Weg und erinnern sich an die Anfänge ihrer Liebesgeschichte. Damals war die europäische Idee noch eine Idealisierung unseres Wunsches, einer breiteren Gruppe anzugehören – nicht nur geopolitisch und ökonomisch, sondern sogar mythologisch. Es war ein erotisches Herzflimmern, keine echte Beziehung. Heute sehen wir klar: Die Beziehung hat sich nicht vervollständigt.

## Was für ein Europa?

Ich habe das ganze Arbeitszimmer durchwühlt. Aber der kostbare samtene Band mit den Essays und den Kochrezepten bleibt

Übersetzung aus dem Griechischen: Birgit Hildebrand, Berlin.

unauffindbar. Als wäre das einzige Zeugnis des kosmopolitischen Samt-und-Seiden-Europas, von dem wir auf den Empfängen der europäischen Institutionen unseren Champagner schlürfend geträumt hatten, auf immer verloren. Stattdessen fiel mir der nächste europäische Sammelband in die Hände, an dem ich mich beteiligt hatte, völlig intakt. Eine Edition der Universität Helsinki mit dem Titel „Europe in Flames“ von 2001. Nach den Konflikten auf dem Balkan begann der triumphale Glaube Europas an sich selbst zu schwinden. Bis dahin war Europa ein bürokratisches Konstrukt und zugleich ein religiöses System gewesen. „Ich glaube an Europa“ hieß: Ich glaube an die europäische Menschheit, die über Raum und Zeit hinausreicht und die altgriechische Philosophie, Galilei und das cartesianische Denken mit umfasst. Es hieß auch: Ich glaube an den westlichen Kanon. – Ich möchte an Harold Bloom erinnern, der in seinem provokanten Buch „The Western Canon“ die europäische Literatur und das philosophische Denken in vier Zeitalter eingeteilt hatte, deren letztes unseres war: Er nannte es das „chaotische Zeitalter“. – Im chaotischen Zeitalter also schrieben wir nun alle über Kriege, Grenzen, das Ich und den Anderen. Der Philosoph Simon Critchley empfahl in seinem Essay eine Einwanderungspolitik, die sich zu dieser Zeit noch fast wie ein Witz ausnahm: „Man sollte eine Einwanderung in die Länder forcieren, die sie verweigert haben. Wir sollten Abertausende neuer Personen an diese müden alten Orte schicken, einige Generationen lang warten und sehen, was passiert.“

In diesem Sommer ist der Humor als Möglichkeit endgültig verloren gegangen angesichts der Flüchtlingswellen an den griechischen und italienischen Küsten. Die Sammelbände zu europäischen Themen veralten mittlerweile so schnell: Die Entwicklungen überholen uns. Wir wissen unterdessen, dass es die europäische Gesellschaft so nicht gibt, wie wir sie uns erträumt hatten. „Was für ein Europa?“, fragen sich die Massenmedien, die akademische Gemeinschaft, die politischen Beobachter und die Bürgerinnen und Bürger mit schwirrendem Kopf in allen Tonarten. Wahrhaftig, was für ein Europa? Es sieht so aus, als hielten wir uns im Gehirn von Victor Hugo auf, der an die potenzielle Koexistenz von Nationalismus

und Europäertum glaubte. Ist das aber überhaupt möglich? Oder trifft man irgendwann eine Wahl?

Nationalität und Europäertum koexistieren nur in Gebrauchsanweisungen von Ikea. Dort findet man auf Griechisch, Französisch, Deutsch, Englisch, Schwedisch, Ungarisch, Rumänisch oder Polnisch dieselben Ratschläge darüber, was man zur verlängerten Lebensdauer von Polstern unternehmen kann. Nur in solchen Faldblättern bleibt die europäische Idee von Einheit und Differenz erhalten. Draußen, in der realen Welt, hat Europa sich in den Haaren. Die Flüchtlingskrise zeigt mehr als deutlich, dass wir nicht in einem Ikea-Katalog leben.

„Das Baltikum gehört uns“, haben die Letten bei einem Marsch gegen Migranten gesagt. „Das Land gehört mir“, haben die Ungarn durch ihre Taten gezeigt, durch die Errichtung des Zauns. Und der tschechische Ministerpräsident Bohuslav Sobotka hat die Europäische Union gewarnt, sie drohe sich mit der Quotenregelung „lächerlich zu machen“. Darin sind wir uns alle einig: Europa droht, sich lächerlich zu machen. Aber aus völlig anderen Gründen. Wenn der slowakische Regierungschef Robert Fico konstatiert, er nähme für sein Land lieber ein EU-Verfahren wegen Vertragsverletzung in Kauf, als eine verpflichtende Quotenregelung für Flüchtlinge zu akzeptieren, begreift man, dass etwas faul ist im Staate Europa.

„Das gehört mir“: die Sprache des Kindes, dem man das Spielzeug wegnimmt. Wer Nachwuchs hat, weiß genau, dass ein Kleinkind mit Krallen und Nägeln um seine kleine Eisenbahn kämpft.

## Das Eigene und die Anderen

„Wir müssen eine gemeinsame Erzählung für die Krise in der Eurozone finden“, sagte Angela Merkel 2012 zum damaligen griechischen Ministerpräsidenten Antonis Samaras. Es war einer der seltenen Momente, in denen die Notwendigkeit der Krisenbewältigung und die Erfindungsgabe eine gemeinsame Vision ausdrückten, als geschlossene Gesellschaft. Die Forderung war nicht nur politisch, es war ein gesellschaftlicher Impuls: Lasst uns eine Geschichte erzählen,

eine überzeugende gemeinsame Geschichte, ein aktuelles Märchen darüber, was heute in Europa geschieht.

Kurze Zeit später nahmen der spanische Ministerpräsident Mariano Rajoy und der italienische Ministerpräsident Mario Monti Deutschland in die Zange, und die Kanzlerin zog sich erneut hinter eine nationale Erzählung zurück, indem sie das nicht Tragbare der griechischen Schulden verschwieg und sich jetzt an Deutschland wandte, nicht an Europa. Griechenland handelt in kritischen Augenblicken genauso. Auch die Letten handeln so mit ihrer Parole: „Das Baltikum gehört uns“. In den Brüsseler Fluren äußern europäische Funktionäre ihr Unbehagen über die Doppelzüngigkeit der europäischen Regierungschefs: „In den Konferenzräumen reden sie in der ersten Person Plural. Wenn sie vor den Kameras stehen, gibt es kein Wir mehr. Dann wird wieder von Deutschland oder Frankreich gesprochen.“ Europäisches und nationales Interesse verkörpern zwei verschiedene Sprachen. Und dafür ist nicht nur politischer Opportunismus verantwortlich, sondern auch die menschliche Natur. Die tiefe, atavistische Furcht vor dem Anderen.

Die griechisch-deutsche Krise ist ein typisches Beispiel. Die Institutionen äußern sich national anders als in ihrer europäischen Repräsentanz. Aber auch die Bürger haben ihre nationalen Reflexe aktiviert, als sie sich während der Krise bedrängt fühlten. Aus friedliebenden Europäern (mit italienischen Mänteln und deutschen Autos) wurden plötzlich „Griechen“. Auf Santorini las ich an einem Geschäft: „Europe out of Greece“, eine Umkehrung des genauso extremen „Griechenland raus aus Europa“ – was man besonders in Nordeuropa oft hören konnte. Auf Englisch, damit es auch alle verstanden. Es war Ende September, und außer Chinesen gab es nur Touristen aus Europa, faulenzende Paare im Urlaub. Solche Parolen haben oft etwas Extrovertiertes und Dramatisches, sie sind ein Ausdruck von Wut und kollektiver Beschwerde. Im vorliegenden Fall: Wenn ihr uns nicht wollt, wollen wir euch schon hundertmal nicht.

Ich habe sieben Jahre lang in Berlin gelebt, von 2003 bis 2010, und hatte insofern Gelegenheit, die Abwehrmechanismen zu beobachten – meine eigenen und die der anderen.

In den ersten Jahren der griechischen Wirtschaftskrise erwarteten die Berliner, dass ich mich für das Steuersystem entschuldigte, als ob ich mindestens der Finanzminister wäre. Im Sommer in Griechenland fragten mich die griechischen Freunde, was die Deutschen denn gegen uns hätten, warum sie uns so geringschätzten. Es war ein interessantes Experiment. Je nachdem, mit wem ich mich unterhielt, registrierte ich bei mir Veränderungen am Körper, in der Atmung und im Wortschatz. Ich blieb derselbe Mensch, aber ich redete ebenfalls in zwei verschiedenen Sprachen. Meine Identitäten (Mehr Griechin? Oder mehr Europäerin?) kollidierten miteinander. Schuldgefühle, Würde, Zorn, Demütigung – das Herz kam nie zur Ruhe.

Es sind also nicht nur die Institutionen. Das Problem steckt in den Zellen: Jeder Bürger zieht sich in seine nationale Identität zurück, wenn er sich bedroht fühlt. Wer ist man, wenn einen die anderen beschimpfen oder sich lustig machen, wenn sie einen fürchten oder kritisieren? Und wer ist man – oder vielmehr wer wird man –, wenn man die Rolle des Opfers oder des Täters bekommt? Was haben Schuld oder Unschuld in der europäischen „Familie“ zu suchen? Und wozu ist der Rekurs auf familiäre Rollen gut, wenn Schwierigkeiten auftreten (der große und kleine Bruder, der verlorene Sohn, der Vernünftige, der Verrückte, der reiche Onkel, die armen Verwandten)? Offenbar brauchen wir einen einfachen Weg, um die Gefühle abzureagieren. Wie beim gemeinsamen Familienmahl nach einem heftigen Streit, wenn alle völlig erschöpft den Kopf über die Suppe beugen.

Der „Economist“ hat kürzlich eine dieser beliebten und unterhaltsamen Statistiken über europäische Befindlichkeiten veröffentlicht, sehr bezeichnend, nach der die meisten europäischen Völker sich selbst für zuverlässig und mitfühlend halten und die anderen für arrogant. Der Prager Philosoph Vilém Flusser hat es so gesagt: „Die Praxis der Selbstbestimmung bringt das menschliche Subjekt zuverlässig in eine Krise.“ Von dieser Krise sprechen wir heute. Wir benutzen Synonyme, Beispiele, Quoten, um die schlichte Idee auszudrücken: Die Identität setzt das Anderssein voraus. Es ist ein normaler Kampf, und man sollte ihn weder dämonisieren noch mit moralischen Begriffen belegen. Man wird nicht vom einen auf den

anderen Tag ein „besserer“ Europäer, wenn man zusieht, wie jeden Tag Leichen von Frauen und Kindern an die Küsten der Inseln gespült werden. Solidarität kann man nicht erzwingen, auch nicht plötzlich unter extremen Bedingungen züchten, unter dem Lärm der Massenmedien, die einmal Mitleid und einmal Angst heraufbeschwören. Man fängt bei den einfachen Dingen an. Man interessiert sich für seinen Nachbarn. Und spürt, dass man selbst auch ein Fremder ist, dass man in einer Welt lebt, die jeweils die Bedeutung bekommt, die man ihr gibt. Nur unter solchen Bedingungen einer existenziellen Neutaupe kann sich Europa wandeln. Ist das utopisch? Offenkundig, wenn man nur die Prämissen des Spätkapitalismus im Kopf hat – wir haben schon fast vergessen, dass das Leben einst auf einem Wertesystem basierte.

## Sehnsucht nach Europa

Ist Europa eine fixe Idee? Und ist ein Europäer „derjenige, der Sehnsucht nach Europa hat“, wie es Milan Kundera formulierte? In diesem Sinn sind die Flüchtlinge, die auf der Suche nach dem europäischen Traum hierher kommen, an den wir Europäer scheinbar nicht mehr glauben, europäischer.

Kundera verkörpert als Tscheche, der seine Werke schon jahrzehntelang auf Französisch verfasst, die Spaltung zwischen dem Nationalen und dem Europäischen exemplarisch. Möglicherweise basiert ein Teil seiner zeitlosen Anziehungskraft in der Erkenntnis und Festigung von Identität und Anderssein. In seinem Buch „Die Kunst des Romans“ kommentiert er die große europäische Kunst mit der Bewunderung und der Hingabe eines Gläubigen. Kundera schreibt eine Apologie des europäischen Romans, der großen europäischen Idee. Wenn er über Cervantes oder Broch spricht, fühle ich mich ermutigt und ehrlich angerührt, denn ich werde mir wieder der tiefen Wurzeln unseres Denkens, unserer Kultur bewusst. Wenn er Husserl anführt, der 1935 über die „Krisis des europäischen Menschentums“ und dessen drohenden Untergang sprach, bin ich enttäuscht wie ein Kind, dem man vom Ende der Welt erzählt.

Vielleicht sehe ich ja das Buch mit dem blauen Samteinband mit einem ironischen Blick, aber im Grunde bin ich froh, dass es einen

Moment der schönen Verrücktheit gab, eine Möglichkeit für einen europäischen Traum. Und ich sehe keinen Grund dafür, dass man ständig ins andere Extrem abgleiten muss und in einen Nekrolog auf die europäische Idee verfällt. Solange wir über Europa sprechen, gibt es Europa. Sogar auf diese Weise – problematisch, fehlerhaft, unvollständig.

Alle europäischen Probleme – kürzlich war es die griechische Krise, jetzt ist es die Flüchtlingskrise – sind Ausdruck dieser unvollständigen Beziehung, in der ein Starker einen Schwachen tadelt und ein Schwacher einen Starken zurechtstutzt. Die gefährliche Falle besteht darin, dass Konkurrenz zwar im nationalen Rahmen als etwas gilt, was das Land voranbringt, in Europa aber zur gegenseitigen Vernichtung führen kann. Und dagegen müssen wir etwas unternehmen.

## Postskriptum

Während diese Zeilen in der redaktionellen Bearbeitung sind, stellt uns die Realität auf die Probe. Die Terroranschläge des 13. November in Paris verleihen den theoretischen Ausführungen über Solidarität ein Empfinden nahezu körperlichen Schmerzes. Dieser gleichzeitig konkrete wie diffuse Schmerz bildet die Grundlage für eine andere Definition des zerbrechlichen Europäertums, wie wir es heute erleben.



Julian Lehmann

# Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlings- krise“ 2015

Das Jahr 2015 markiert den vorläufigen Höhepunkt des Trends steigender Asylanträge in der Europäischen Union. Nach Angaben des europäischen

**Julian Lehmann**

LL.M., geb. 1986; Projektmanager am Global Public Policy Institute, Reinhardtstraße 7, 10117 Berlin.  
jlehmann@gppi.net

Statistikamts ersuchten allein in der ersten Jahreshälfte rund 400 000 Menschen internationalen Schutz in der EU; eine Steigerung von etwa 85 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Aktuelle Zahlen aus Deutschland weisen Anfang November 813 480 Asylanträge seit Januar aus.<sup>1</sup> Doch aus Zahlen allein lässt sich der Ende 2015 weit verbreitete „Krisendiskurs“<sup>2</sup> nicht erklären. Vielmehr treffen hohe Zugangszahlen von Schutzsuchenden auf eine im Flüchtlingschutz politisch zerstrittene sowie von den rechtlichen und administrativen Kapazitäten her unterentwickelte EU. Dies führt zu katastrophalen Szenen an den Außen- und Binnengrenzen der Schengen-Zone und auch in den Nicht-Schengen-Transitländern auf der Balkan-Route. Die Anerkennung eines Schutzstatus ist dabei auch in der EU längst keine Garantie mehr für adäquate Versorgung; freiwillige Helfer können staatliche Defizite nur notdürftig kompensieren. Politisch und rechtlich sind bestehende Instrumente (insbesondere die Zuständigkeitsregelung der Dublin-Verordnung) an der Realität gescheitert. Doch bislang bringen die Mitgliedstaaten nicht den politischen Willen für eine tragfähige Neuregelung auf.

Der Großteil der Flüchtlinge in der EU kommt gegenwärtig aus dem Krisenbogen von Syrien bis Afghanistan. In Deutschland kamen bis November 2015 über 60 Prozent aller Asylsuchenden aus nur drei Ländern: Syrien (knapp 40 Prozent), Afghanistan (rund 12 Prozent) und Irak (rund 9 Prozent). Der starke Anstieg der Zugangszahlen von Asyl-

suchenden ist Teil eines weltweiten Trends. Maßgeblich aufgrund des Krieges in Syrien ist die Zahl der Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge innerhalb von fünf Jahren um ein Drittel auf über 60 Millionen 2015 gestiegen.

Neben diesem Trend sind die Zahlen in der EU aber auch wegen der angespannten Situation in den Nachbarländern Syriens gestiegen. Hier leben nach wie vor etwa 90 Prozent der über vier Millionen syrischen Flüchtlinge. Zwar gibt es keine repräsentativen Daten zu den Gründen der Weiterwanderung. Angaben des UN-Flüchtlingshilfswerks deuten aber darauf hin, dass es neben der dramatischen Lage in Syrien die fehlende langfristige Perspektive in den Erstaufnahmestaaten der Region, aufgebrauchte private Ersparnisse und die Versorgungsmängel waren, die zu einer Weiterwanderung motivierten.<sup>3</sup> Der humanitäre Notfallplan der UN für die Erstaufnahmestaaten hatte ein Deckungsdefizit von 70 Prozent, was sich direkt auf die Situation von syrischen Flüchtlingen auswirkte.<sup>4</sup> Darüber hinaus haben Flüchtlinge aus einem Land wie Syrien, das vor dem Krieg ein mittleres Pro-Kopf-Einkommen aufwies, andere Erwartungen an Versorgung und Perspektiven als etwa Flüchtlinge aus der Zentralafrikanischen Republik.

## Humanitäre „Flüchtlingskrise“

Die Unzulänglichkeiten im europäischen Flüchtlingssystem sind seit Jahren bekannt. Dass sich die Situation 2015 zu einer Krise verdichtete, die seit Sommer das politische Tagesgeschehen dominiert, ist auch Folge einer Verkettung von Ereignissen. Am 19. April sank im Seegebiet zwischen Tunesien

<sup>1</sup> EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) Jahreszugang, Stand: 8. 11. 2015.

<sup>2</sup> „Flüchtlingskrise“ in den deutschsprachigen Medien, außerhalb Deutschlands meist „Migrationskrise“, im englisch- und spanischsprachigen Raum „Migrantenkrise“.

<sup>3</sup> Vgl. UNHCR, Seven Factors behind Movement of Syrian Refugees to Europe, 25. 9. 2015, [www.unhcr.org/560523f26.html](http://www.unhcr.org/560523f26.html) (8. 12. 2015); Vera Mironova/Karam Alhamad/Sam Whitt, In Two Charts, This Is What Refugees Say about Why They Are Leaving Syria Now, in: Washington Post vom 28. 9. 2008.

<sup>4</sup> Vgl. UNDP, 3RP Funding Snapshot, Top Donor Group Meeting, September 2015, [www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2015/09/3RP-Funding-Snapshot.pdf](http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2015/09/3RP-Funding-Snapshot.pdf) (8. 12. 2015).

en und Italien ein Schiff mit mutmaßlich über 900 Menschen an Bord, über 800 von ihnen (die genaue Zahl ist nicht bekannt) ertranken. Das Unglück ist ein trauriger Superlativ in einer Reihe von weiteren Bootsunglücken: Von Januar bis März 2015 kamen 479 Menschen im Mittelmeer ums Leben.<sup>5</sup> Bis Juni sank die Zahl der Todesopfer auf 12, vermutlich bedingt durch effektivere Rettungsoperationen und durch die Wahl anderer Routen. Der Land- und Seeweg über die Türkei wurde statt des Seewegs über Nordafrika zur wichtigsten Fluchtroute in die EU.<sup>6</sup>

Die Wahl anderer Fluchtrouten verlagerte indes auch die humanitären Brennpunkte, erst auf Griechenland, den Westbalkan (insbesondere Mazedonien, Serbien und Kroatien), Slowenien und Ungarn, und dann in einer Art politisch-geografischem Jo-Jo wieder zurück nach Griechenland. Ob die Asylsuchenden auf der Route versorgt wurden, hing von der Präsenz des Flüchtlingshilfswerks der UN (UNHCR), privater Hilfsorganisationen und anderer freiwilliger Helfer ab. An den Ankunftsorten der Asylsuchenden in Griechenland verschlechterten sich die ohnehin europarechts- und menschenrechtswidrigen Aufnahmebedingungen weiter. Die Leiterin von Ärzten ohne Grenzen nannte die Lage auf den griechischen Inseln „beschämend“,<sup>7</sup> UNHCR bezeichnete sie als „totalen Chaos“.<sup>8</sup> Auf der Insel Kos kam es Anfang August zu Zusammenstößen, bei denen die Polizei Feuerlöcher und Schlagstöcke gegen Asylsuchende einsetzte, die sich registrieren lassen wollten.

Die Regierungen der Nicht-EU-Transitländer Mazedonien und Serbien entschieden im Juni 2015, Flüchtlingen künftig Transitvisa auszustellen, um ihnen die reguläre Weiterreise zu ermöglichen. Offenbar überrascht von den Folgen – bis Mitte August durchquerten

rund 40000 Menschen die beiden Länder – rief die mazedonische Regierung am 21. August den Notstand aus und ließ die Grenzübergänge an Bahngleisen zeitweise wieder schließen.<sup>9</sup> Zusammenstöße zwischen Asylsuchenden und der Polizei folgten.

Ungarn, das wegen der verbotenen Rücküberstellungen nach Griechenland der erste für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständige EU-Staat auf der Westbalkanroute ist, beschloss derweil im Juni den Bau eines Grenzzauns. Bis Ende 2015 soll er auf einer Länge von 175 Kilometer das Überqueren der Grenze aus Serbien verhindern. Nachdem die ungarische Regierung Ende August kurzzeitig die reguläre Weiterreise von Asylsuchenden per Zug nach Deutschland und Österreich ermöglichte, ließ sie Anfang September den Budapester Bahnhof für alle Personen ohne gültiges EU-Visum schließen. Mehrere Tausend Asylsuchende strandeten. Ein Teil von ihnen, etwa 1200 Menschen, brach am 4. September zu einem Fußmarsch auf der Autobahn nach Wien auf. Nach einer Einigung zwischen der ungarischen, österreichischen und deutschen Regierung wurden am Folgetag in einer einmaligen Aktion 4500 Menschen per Bus an die österreichische Grenze gebracht, wo sie mit Sonderzügen auch nach Deutschland weiterreisen konnten. Die Entscheidung fiel auch im Kontext der Todesfälle in Österreich: Am 27. August hatten österreichische Polizeibeamte in einem auf der Autobahn südlich von Wien abgestellten, aus Budapest kommenden Kühlcontainer die Leichen von 71 Menschen, darunter auch Kinder, entdeckt.

Ab Mitte September wählten Asylsuchende wegen der Schließung der serbisch-ungarischen Grenze zunehmend den Weg durch Kroatien nach Slowenien, das als Reaktion auf die Zugangszahlen ebenfalls mit der Errichtung eines Grenzzauns begann – nach eigenen Aussagen zur besseren Steuerung der Fluchtbewegungen.<sup>10</sup> Im Oktober begrenzte die Re-

<sup>5</sup> Vgl. UNHCR, *Mediterranean Crisis 2015 at Six Months: Refugee and Migrant Numbers Highest on Record*, 1.7.2015, [www.unhcr.org/5592b9b36.html](http://www.unhcr.org/5592b9b36.html) (8.12.2015).

<sup>6</sup> Vgl. ebd.

<sup>7</sup> Zit. nach: MSF's Liu: *EU, Greece Must Fix „Disgraceful“ Conditions for Refugees*, 28.9.2015, [www.amna.gr/english/articleview.php?id=11437](http://www.amna.gr/english/articleview.php?id=11437) (8.12.2015).

<sup>8</sup> Zit. nach: U.N. Urges Greece to End „Total Chaos“ on Islands where Migrants Land, 7.8.2015, [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-un-idUSKCN0QC0ZW20150807](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-un-idUSKCN0QC0ZW20150807) (8.12.2015).

<sup>9</sup> Vgl. Aleksandar Dimishkovski, *Macedonian Police Clash with Migrants on Border with Greece*, 21.8.2015, [www.nytimes.com/2015/08/22/world/europe/macedonia-police-migrants-crackdown.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/08/22/world/europe/macedonia-police-migrants-crackdown.html?_r=0) (8.12.2015).

<sup>10</sup> Vgl. *Slovenia Starts Building Fence to Control Flow of Refugees*, 11.11.2015, [www.theguardian.com/world/2015/nov/11/slovenia-fence-refugees-veliki-obrez](http://www.theguardian.com/world/2015/nov/11/slovenia-fence-refugees-veliki-obrez) (8.12.2015).



gierung die Anzahl der Personen, die einreisen dürfen, allerdings auf 2500 täglich, sodass sich an der Grenze zu Kroatien Wartepunkte bildeten, an denen mehrere Tausend Asylsuchende ohne Versorgung ausharrten. Bis zu einer Einigung zwischen Kroatien und Serbien über den Verkehr von Zügen für Flüchtlinge Ende Oktober 2015 strandeten auch an der serbisch-kroatischen Grenze rund 10000 Menschen unter freiem Himmel. Im November 2015 verschärfte sich die Situation erneut im Grenzgebiet zwischen Griechenland und Mazedonien: Die mazedonische Armee begann mit dem Bau eines vorläufig nur einige Hundert Meter langen Grenzzauns, der Asylsuchende von der grünen Grenze zu einem offiziellen Grenzübergang lenken soll. Gleichzeitig kündigte Mazedonien an, nur noch Syrer, Iraker und Afghanen ins Land zu lassen. UNHCR kritisierte diese Maßnahme als völkerrechtswidrig.

## Das Dublin-System am Boden

Die Dublin-Verordnung – eines der Kernstücke des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems – ist Ende 2015 faktisch am Boden. Das unmittelbar anwendbare EU-Gesetz enthält einen Kriterienkatalog darüber, welches EU-Land für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist. An dem Grundprinzip hat sich seit der ersten Fassung der Verordnung von 2003 nichts geändert: Zuständig ist das Land, in dem ein Asylsuchender erstmals EU-Boden betritt, üblicherweise die Staaten an den EU-Außengrenzen. Das System war nicht als Solidaritätsmechanismus gedacht, sondern goss vielmehr den kleinsten politischen Nenner über das Verhältnis von Flüchtlingsschutz und Grenzschutz in Gesetzesform. Sowohl das geografische Zentrum als auch die Peripherie der EU verknüpften die Zuständigkeit für Asylverfahren mit dem Grenzschutz. „Wer Asylsuchende einreisen lässt, muss sich auch um sie kümmern“, könnte das Dublin-Prinzip umschrieben werden. Souveränität über den Grenzschutz gibt dabei kein Land ab. Schon bei der jüngsten Neufassung der Verordnung 2012/13 gab es keine politische Mehrheit für einen Notfallverteilungsmechanismus von Flüchtlingen.

Bereits in der Vergangenheit stand das Dublin-System wegen faktisch unterschiedlicher Aufnahmebedingungen massiv unter Druck.

Die Zahl der tatsächlichen Überstellungen war gering.<sup>11</sup> Sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als auch der Europäische Gerichtshof stoppten 2011 und 2013 Überstellungen nach Griechenland wegen der dortigen Mängel bei der Unterbringung und in den Asylverfahren.<sup>12</sup> Ende 2014 untersagte der EGMR die Überstellung einer Familie mit Kindern nach Italien, solange dort keine Garantien für kindgerechte Aufnahme vorlägen.<sup>13</sup> In Hunderten Verwaltungsgerichtsentscheidungen in mitgliedstaatlichen Gerichten wurden bei besonderen individuellen Umständen auch Überstellungen in andere EU-Länder, darunter Bulgarien und Ungarn, gestoppt.

Die Drohung Italiens, Asylsuchende während der Umbrüche in Ägypten und Libyen einfach nach Norden weiterreisen zu lassen, machte außerdem schon 2011 deutlich, wie leicht das Dublin-System politisch unterlaufen werden kann: Es fußt auf einer ordnungsgemäßen Registrierung in der EU-weiten Datenbank EURODAC; ohne Registrierung in den Ankunftsändern können auch keine Dublin-Überstellungen von weitergewanderten Asylsuchenden stattfinden. 2015 ließen mehrere überforderte und vom Dublin-System frustrierte EU-Staaten Flüchtlinge ohne Registrierung weiterwandern.

Im September 2015 wurde ausgerechnet Deutschland, dem langjährigen Verfechter der Dublin-Verordnung, vorgeworfen, es habe das System zum Einsturz gebracht. Grund war nicht nur der Bustransfer der Asylsuchenden aus Budapest, sondern auch die Entscheidung, Dublin-Rücküberstellungen syrischer Staatsbürger auszusetzen. Ende August hatte eine Dienstanweisung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern eine entsprechende Leitlinie aufgezeigt. Das Papier war allerdings nicht als

<sup>11</sup> Zahlen für 2015 liegen noch nicht vor, für ältere Zahlen siehe Antwort der Bundesregierung vom 18.8.2015 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Bundestagsdrucksache 18/5544.

<sup>12</sup> Vgl. EUGH – C-411-10, C-493-10, N.S. v. Vereinigtes Königreich und M.E. v. Irland; M.S.S. v. Belgien und Griechenland, 30696/09, Urteil vom 21.1.2011.

<sup>13</sup> Vgl. Tarakhel v. Schweiz, 29217/12, Urteil vom 4.11.2014.

bindende Vorgabe gedacht und ließ offen, ob Deutschland für Syrer den Selbsteintritt erklärt (bei Vorliegen von systemischen Mängeln in den Asylverfahren des eigentlich zuständigen EU-Staates<sup>14</sup>) oder lediglich die Überstellungsfristen in Dublin-Verfahren tatenlos ablaufen lassen will. Das BAMF ruderte mit der Aussage zurück, dass Dublin-Verfahren syrischer Staatsangehöriger „zum gegenwärtigen Zeitpunkt weitestgehend faktisch nicht weiter verfolgt“ werden.

Deutschlands Entscheidung, die Dublin-Verordnung auszusetzen, lagen vermutlich vor allem praktische Erwägungen zugrunde. Bereits vorher lag die Zahl der Überstellungen für Syrer bei unter 150 Personen, nicht zuletzt wegen der schlechten Bedingungen in den Transitländern Italien, Ungarn und Bulgarien. Der administrative Aufwand des Dublin-Systems hatte den Nutzen längst überstiegen. In jedem Fall trug die Entscheidung aber zur Wahrnehmung bei, die Bundesregierung wolle die Illusion eines funktionierenden Zuständigkeitssystems nicht einmal mehr aus politischen Gründen aufrechterhalten.

Die Frage der Zuständigkeit über Asylverfahren und damit die Zukunft des Dublin-Systems bestimmten auch die Diskussionen auf EU-Ebene. Bereits im Mai hatte die EU-Kommission in ihrer „Migrationsagenda“ angekündigt, 40 000 Asylsuchende von den Grenzstaaten auf Grundlage freiwilliger Zusagen umzuverteilen. Im September schlug sie mit breiter Zustimmung des EU-Parlaments die Aufstockung um 120 000 Asylsuchende nach festen Quoten vor.<sup>15</sup> Der Ministerrat billigte die Vorschläge am 14. und 22. September mit vier Gegenstimmen (Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn) nach Wochen des Streits zwischen Gegnern und Befürwortern der Umverteilung. Er stimmte damit erstmalig einem quotenbasierten Ad-hoc-Verteilungsmechanismus zu, gestützt auf eine Art Notfallkompetenz des Rates im EU-Vertrag im Falle hoher Zugangszahlen.<sup>16</sup> Ungarn blieb als Gegner der Pläne vom Me-

chanismus ausgenommen. Für die Verteilung sollen besonders schutzbedürftige Personen aus Herkunftsländern ausgewählt werden, die mit sehr hohen Anerkennungsquoten der Asylgesuche (75 Prozent und mehr) korrelieren – derzeit Syrien, Irak und Eritrea.

Praktische Voraussetzung für die Umverteilung ist die Einrichtung sogenannter Hotspots. Die von Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten, Mitarbeitern von Europol und Mitarbeitern der vom EU-Asylunterstützungsbüro betriebenen Registrierungscentren in Italien und Griechenland sollen in Zukunft auch frühzeitig erkennen, wer nicht schutzbedürftig ist, und eine schnelle Rückkehr von abgelehnten Asylbewerbern ermöglichen. Dabei bleibt aber unklar, wie vor Ort ein faires Asylverfahren gewährleistet werden kann und wie Asylsuchende dazu gebracht werden können, ohne Einsatz von Zwang in den Zentren zu bleiben. Aktuell stehen die Hotspots auch vor Implementierungsproblemen: Die Mitgliedstaaten haben Schwierigkeiten, genügend Beamte bereitzustellen, und nur wenige Asylsuchende sind bereit, sich registrieren zu lassen. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass funktionierende Hotspots ressourcen- und zeitintensiv sind<sup>17</sup> und der Verteilungsmechanismus bei Asylsuchenden unpopulär ist, weil individuelle Präferenzen über die Wahl des Aufnahmelandes unberücksichtigt bleiben und die Weiterwanderung auf eigene Faust derzeit eine bessere Situation verspricht. Nach mittlerweile knapp hundert umverteilten Personen sind zwei Jahre eingeplant, um die Umverteilung der 160 000 Asylsuchenden zu erreichen. Bei kontinuierlich hohen Zugangszahlen läuft der Verteilungsmechanismus damit Gefahr, irrelevant zu werden.

## Eine politisch gespaltene EU

Der wichtigste weitere Vorschlag der EU-Kommission ist, einen dauerhaften quotenbasierten Verteilungsmechanismus zu schaffen, der die Regeln der Dublin-Verordnung ergänzen soll. Für diesen Vorschlag fehlt es trotz der politischen Fortschritte in Richtung

<sup>14</sup> Siehe Artikel 3 Absatz 2 der Dublin-Verordnung.

<sup>15</sup> Für eine Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten siehe Europäische Kommission, Refugee Crisis: European Commission Takes Decisive Action – Questions and Answers, 9. 9. 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5597\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_en.htm) (8. 12. 2015).

<sup>16</sup> Artikel 78 Absatz 3 Vertrag über die Arbeitsweise der EU.

<sup>17</sup> Vgl. Rosie Scammell/Fotini Rantsiou, The EU's Hotspot „Solution“ Deepens Refugee Crisis, 23. 10. 2015, <http://newirin.irinnews.org/hotspot-solution-deepens-refugee-crisis/> (8. 12. 2015).

Umverteilung allerdings nach wie vor an der erforderlichen politischen Mehrheit. Dabei stoßen sich die Gegner eines Verteilungssystems zunehmend an der außerhalb Europas für ihre Führungsrolle gelobten Bundesrepublik, deren angeblich liberale Flüchtlingspolitik zu den hohen Zugangszahlen beitrage. Tatsächlich nimmt Deutschland seine Spitzenposition als ein Aufnahmeland der Wahl (nach den bislang verfügbaren Zahlen 2015 rund 40 Prozent aller Asylanträge in der EU) nicht zuletzt auch durch die Versäumnisse anderer Mitgliedstaaten ein. Bei der Wahl des Aufnahmelandes spielt, neben sozialen, ökonomischen und kulturellen Erwägungen, auch die Behandlung durch die Behörden eine Rolle.<sup>18</sup>

Ferner reagierte Deutschland genau wie andere EU-Staaten auf die hohen Zugangszahlen und das politische Patt in der EU mit restriktiven Maßnahmen. In einem ersten Gesetzespaket wurden unter anderem die verbleibenden Westbalkanstaaten (Kosovo, Albanien und Montenegro) zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt; 2014 waren bereits Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt worden. Damit wird die Beweislast für die Asylanträge erhöht und sollen Verfahren beschleunigt werden. Ein zweites, gegenwärtig noch verhandeltes Gesetz („Asylpaket II“) soll unter anderem ein Sonderverfahren für Personen einführen, die aus sicheren Herkunftsländern kommen oder mutmaßlich ihre Reisedokumente beseitigt haben. Die Nichtregierungsorganisation Pro Asyl bezeichnete den Referentenentwurf des Gesetzes als „Frontalangriff auf das individuelle Asylrecht“.<sup>19</sup> Schließlich führte auch Deutschland wieder temporäre Grenzkontrollen ein, um kurzfristig auf die Einhaltung der Dublin-Regeln zu pochen und den politischen Druck für einen neuen Verteilungsmechanismus zu erhöhen. Doch mittlerweile stehen die Bundesregierung und ihre europäischen Partner auch sicherheitspolitisch unter Druck: Einige der belgischen Attentäter der Terroranschläge in Paris vom 13. November hatten sich, möglicherweise auch aufgrund

der chaotischen Situation an den Außengrenzen, relativ frei zwischen Europa und Syrien bewegen können. Über eine immer härter geführte Diskussion über die Sicherung der Außengrenzen und durch den politischen Rechtsruck in zahlreichen Mitgliedstaaten droht menschenrechtlichen und humanitären Erwägungen das Nachsehen.

Konsens gibt es unter den EU-Mitgliedern derzeit nur hinsichtlich Maßnahmen, deren Wirksamkeit nicht ausschließlich in ihrer eigenen Kontrolle liegen: der Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern und der EU-Türkei-Kooperation über den vorgelagerten Grenzschutz. Auf einem Gipfeltreffen am 29. November 2015 vereinbarte die EU Hilfszahlungen in Höhe von drei Milliarden Euro für syrische Flüchtlinge, zahlbar in Tranchen im Gegenzug für eine bessere Grenzsicherung. Weiterhin stehen für die Türkei Visaerleichterungen und eine Wiederbelebung des EU-Beitrittsprozesses aus.

Ob die EU 2016 flüchtlingspolitisch handlungsfähig wird, hängt davon ab, inwiefern die Ad-hoc-Maßnahmen greifen und zu permanenten, funktionierenden Mechanismen weiterentwickelt werden. Dabei stehen die Regierungen vor einem „Europäisierungsdilemma“: Nicht nationale, sondern nur europäische flüchtlingspolitische Antworten sind erfolversprechend, doch sie machen die EU auch für (euroskeptische) Gegner des Flüchtlingsschutzes politisch angreifbar. Notwendige gemeinsame Instrumente betreffen die wichtigsten Aspekte der Verantwortungsteilung für Flüchtlinge: menschenrechtskonformer Grenzschutz, eine Reform des Dublin-Systems, möglicherweise zunächst in einer „Koalition der Willigen“, geordnete Erfassung von Flüchtlingen, Kostenteilungsmodelle, bessere Anreize zur Flüchtlingsaufnahme, effektivere Überprüfungsmechanismen der gemeinsamen Standards und die Flankierung der regulären Flüchtlingsaufnahme mit Resettlement und humanitärer Aufnahme. Der Stresstest für das EU-Asylsystem wird jedenfalls noch andauern: Aktuelle Schätzungen der EU-Kommission gehen von bis zu drei Millionen Asylsuchenden bis 2017 aus.

<sup>18</sup> Vgl. Anita Scholz, Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern, Ergebnisse einer Expertenbefragung, BAMF-Forschungsbericht 19/2015.

<sup>19</sup> Pro Asyl, Asylpaket II: Frontalangriff auf das individuelle Asylrecht, Pressemeldung vom 18.11.2015.

# Deutschland in Europa. Drei Perspektiven

In den vergangenen Jahren, insbesondere im Zuge der Eurokrise, wurde breit über Deutschlands (neue) Rolle in Europa diskutiert. (Halb)hegemoniale Tendenzen wurden diagnostiziert und gar von der Wiederkehr der „deutschen Frage“ gesprochen. Während die einen vor einer Übermacht Deutschlands in Europa warnen, wird von anderer Seite eine entsprechende verantwortliche Führungsübernahme gefordert. Die Bundesrepublik bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen historischem Erbe, innenpolitischen Rücksichtnahmen und europäischen und internationalen Erwartungen. Die Autorin und die Autoren der folgenden Beiträge werfen aus unterschiedlichen Perspektiven einen Blick auf Deutschland in Europa.

Hans Kundnani

## Ein deutsches Europa – oder ein chaotisches?

In den vergangenen fünf Jahren, seit Beginn der Eurokrise, wurde viel über die angebliche Entstehung eines „deutschen Europas“ geschrieben. In einem

**Hans Kundnani**

M. A. (Oxford), geb. 1972;  
Senior Transatlantic Fellow, The  
German Marshall Fund of the  
United States, Voßstraße 20,  
10117 Berlin.  
hkundnani@gmfus.org

Sinne trifft der Begriff zu: Deutschlands gesteigerte Macht und Frankreichs relative Schwäche haben es Deutschland ermöglicht, anderen Staaten in der Eurozone die eigenen Präferenzen weitgehend aufzuzwingen. Vielleicht das beste Beispiel dafür ist der Fiskalpakt, auf den sich der Europäische Rat im Dezember 2011 einigte und der vorsieht, dass alle Länder der Eurozone eine ähnliche Regelung in ihre Verfassungen aufnehmen sollten wie die „Schuldenbremse“, die 2009 in Deutschland verabschiedet worden war. Doch obwohl seit Ausbruch der Krise viele Deutschland deswegen gerne als „Europas Hegemon“ bezeichnen, haben die Ereignisse der vergangenen fünf Jahre auch immer wieder deutlich

gemacht, dass Deutschland sich nicht zum Hegemon eignet. Deswegen ist das Europa, das aus der Krise erwächst, nicht so sehr ein deutsches als vielmehr ein chaotisches.

Weil Deutschland in den ersten Jahren der Krise die Vorstellung von einem „deutschen Europa“ vehement ablehnte, wurde es zunächst als „Hegemon wider Willen“ oder „zögerlicher Hegemon“ dargestellt – als Macht also, die sich der ihr zugeordneten und angemessenen Rolle verweigert.<sup>1</sup> Forderungen an das Land, mutiger zu agieren, wurden laut, so beispielsweise seitens des damaligen polnischen Außenministers Radek Sikorski in einer Rede in Berlin im November 2011, als er verkündete, er habe vor deutscher Macht weniger Angst als vor deutscher Untätigkeit, und Deutschland drängte, eine Führungsrolle in Europa zu übernehmen.<sup>2</sup> Die dahinter stehende Annahme ist, dass Deutschland fähig ist, europäischer Hegemon zu werden. Doch Deutschland ist noch nicht einmal ein

<sup>1</sup> Vgl. bspw. Stefan Kornelius, Hegemon wider Willen, [www.sueddeutsche.de/politik/euro-krisehegemon-wider-willen-1.1028932](http://www.sueddeutsche.de/politik/euro-krisehegemon-wider-willen-1.1028932) (30.11.2015); Christoph Schönberger, Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: Merkur, (2012) 1, S. 1–8; William E. Paterson, The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, 49 (2011), S. 57–75.

<sup>2</sup> Vgl. Radek Sikorski, Poland and the Future of the European Union, Berlin, 28.11.2011, [www.mfa.gov.pl/resource/33ce6061-ec12-4da1-a145-01e2995c6302](http://www.mfa.gov.pl/resource/33ce6061-ec12-4da1-a145-01e2995c6302): JCR (30.11.2015).

potenzieller Hegemon. Wie bereits in der Vergangenheit deutlich wurde, ist das Land letztendlich zu klein und zu schwach, um diese Rolle zu übernehmen.

## Keine hegemoniale Stabilität

Die Rufe nach einer deutschen Führungsrolle beruhen implizit oder explizit auf der sogenannten Theorie hegemonialer Stabilität, der zufolge ein Hegemon Normen setzt, gleichzeitig aber auch für diejenigen, die in der Rangordnung weiter unten stehen, ein System von Anreizen schafft, damit diese profitieren und im System verbleiben. Insbesondere macht ein Hegemon gegenüber denjenigen, die er in seine hegemoniale Hierarchie kooptiert hat, kurzfristige Zugeständnisse, um die eigenen langfristigen Interessen zu sichern. Ein Paradebeispiel für eine derartige Hegemonie sind die USA nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, die den Westeuropäern in den 1950er Jahren Handelspräferenzen einräumten – und im Zuge dessen amerikanische Importe benachteiligten –, weil diese Politik im Kontext des Kalten Krieges dem eigenen strategischen Ziel westeuropäischer Stabilität diene. Die USA setzten ihre Macht somit in aufgeklärter Weise ein. Für Theoretiker hegemonialer Stabilität besteht die Alternative zur Hegemonie in den internationalen Beziehungen in der Instabilität.

Die Theorie hegemonialer Stabilität geht zurück auf den Wissenschaftler Charles Kindleberger. In seinem 1973 veröffentlichten Buch über die Weltwirtschaftskrise ab 1929 behauptete er, eine Weltwirtschaft funktioniere nur reibungslos, wenn es einen Hegemon gebe (obwohl er selbst den Begriff nicht benutzt hat), der für Stabilität sorgt.<sup>¶</sup> Nach dem Wall Street Crash von 1929 habe das Fehlen eines Hegemons in den 1930er Jahren zum Zusammenbruch des internationalen Systems geführt. Insbesondere kritisierte Kindleberger die USA dafür, dass sie damals gezögert hätten, die weltwirtschaftliche Führungsrolle von Großbritannien zu übernehmen – übrigens zu einer Zeit, als sich Deutschland in einer ähnlichen Position befand wie die Schuldenstaaten in der Eurozone heute. Als

¶ Vgl. Charles Kindleberger, Die Weltwirtschaftskrise. 1929–1939, München 1973.

Mitarbeiter im US-Außenministerium Ende der 1940er Jahre war Kindleberger einer der Architekten des Marshallplans – also des Versuchs, den Fehler zu vermeiden, den die USA seiner Ansicht nach während der Weltwirtschaftskrise begangen hatten.

Interessanterweise nahm Finanzminister Wolfgang Schäuble während der Eurokrise Bezug auf Kindlebergers Theorie und sagte, seiner Ansicht nach sollten dessen Erkenntnisse Anwendung auf die Eurokrise finden. In einer Rede auf dem Höhepunkt der Krise sagte er: „Kindlebergers zentrale Botschaft ist im Jahr 2010 wichtiger denn je.“ Und diese Botschaft lautet: „Damit die Weltwirtschaft stabil sein kann, benötigt sie eine Führungsnation, einen wohlwollenden Hegemon oder ‚Stabilisator‘.“<sup>¶</sup> Deutschland und Frankreich sollten gemeinsam eine Führungsrolle zur Lösung der Probleme innerhalb Europas übernehmen. Doch statt wie die USA die eigene Macht klug einzusetzen, hat Deutschland seit Beginn der Krise statt Anreize zu setzen Druckmittel benutzt und statt langfristiger Ziele kurzfristige Interessen verfolgt.<sup>¶</sup>

Angesichts von Deutschlands eindeutigen Interesse am Erhalt des Euro – nicht zuletzt weil die deutschen Exporte aufgrund von dessen Schwäche gegenüber der D-Mark profitieren – hätte Deutschland in Anlehnung an die US-amerikanische Politik in Europa nach 1945 Maßnahmen ergreifen können, um den eigenen Handelsbilanzüberschuss zu verringern, eine maßvolle Inflation zuzulassen oder als *consumer of last resort*, als „Konsument letzter Instanz“ und damit als eine Art „Weltkonsument“, verschuldeten Volkswirtschaften einen Wachstumsweg aus der Rezession zu ermöglichen und damit ihre Schuldenlast zu reduzieren. Doch wie der Politikwissenschaftler Matthias Matthijs gezeigt hat, weigerte sich Deutschland beharrlich, einen solchen keynesianischen An-

¶ Rede des Bundesministers der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble an der Universität Paris-Sorbonne, 2. 11. 2010, [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2010/2010-11-02-sorbonne.html?view=renderPrint](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2010/2010-11-02-sorbonne.html?view=renderPrint) (30. 11. 2015).

¶ Zu Anreizen und Druckmitteln in der Eurokrise siehe Mark Leonard/Jan Zielonka, A Europe of Incentives, Juni 2012, [www.ecfr.eu/page/-/ECFR58\\_EUROPE\\_INCENTIVES\\_REPORT\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR58_EUROPE_INCENTIVES_REPORT_AW.pdf) (30. 11. 2015).



satz zu verfolgen.<sup>16</sup> Stattdessen bestand es auf Austerität in der Eurozone, was es der Peripherie erschwerte, die eigene Wirtschaft in Gang zu bringen, und die Krise verschärfte. So etwas wie einen Marshallplan gab es für die verschuldeten Länder Europas jedenfalls nicht.

Tatsächlich hat Deutschland also in Europa nicht für Stabilität gesorgt – gemäß der Theorie hegemonialer Stabilität die zentrale Funktion eines Hegemons –, sondern für Instabilität. Deutsche Rhetorik kreist fortwährend um Stabilität: Ständig ist von einer „Stabilitätsunion“ (im Gegensatz zu einer „Transferunion“ oder „Schuldenunion“) oder von einer „Stabilitätskultur“ die Rede. Doch der Begriff wird dabei ausgesprochen eng gefasst: Wenn man in Deutschland von Stabilität spricht, dann meint man Preisstabilität und nichts anderes. Tatsächlich aber hat Deutschland mit dem Versuch, seine „Stabilitätskultur“ zu exportieren, in einem umfassenderen Sinn für Instabilität gesorgt. Insbesondere sein beharrliches Schweigen darüber, inwieweit es eine Vergemeinschaftung europäischer Schulden akzeptieren wird – offenkundig eine bewusst gewählte Strategie, um den Reformdruck auf verschuldete Länder aufrechtzuerhalten –, hat für ein Klima der Verunsicherung gesorgt. Man ist beinahe versucht, von einer deutschen „Instabilitätskultur“ zu sprechen.

Seit Beginn der Krise hat Deutschland Regeln exportiert, aber keine Normen. In anderen Ländern der Eurozone waren viele der Ansicht, diese Regeln würden dem nationalen Interesse Deutschlands und nicht ihrem eigenen dienen. Deshalb haben sie sich oft nur zögerlich deutschen Forderungen gefügt. Sie haben versucht, Widerstand zu leisten, Entscheidungen hinauszuzögern und sich auf eingegangene Verpflichtungen zu berufen. Mit anderen Worten: Es gab kein hegemoniales Einverständnis – eines der zentralen Merkmale von Hegemonie, das sie vom Imperium unterscheidet. Man kann nicht von einem „Berliner Konsens“ analog zum

<sup>16</sup> Vgl. Matthias Matthijs, *Embraced in Washington, Ignored in Berlin. The Unexpected Comeback of Hegemonic Stability Theory at the Time of Crisis*, Paper, siebte Pan-European Conference on EU Politics, The Hague, 5–7.6.2014, [www.sais-jhu.edu/sites/default/files/Kindleberger%20Paper%20-%20MM%20-%20The%20Hague%20SGEU%20-%20June%205,%202014.pdf](http://www.sais-jhu.edu/sites/default/files/Kindleberger%20Paper%20-%20MM%20-%20The%20Hague%20SGEU%20-%20June%205,%202014.pdf) (30. 11. 2015).

„Washington Konsens“ sprechen. In gewisser Weise scheint die heutige Berliner Republik sogar weniger Hegemon zu sein, als es die Bonner Republik war. Als „kooperativer Hegemon“ zusammen mit Frankreich hat Deutschland vor der deutschen Wiedervereinigung und der EU-Erweiterung seine eigenen Präferenzen mit Zustimmung der europäischen Partner erfolgreich „hochgeladen“.<sup>17</sup>

Doch dieses Versagen Deutschlands, die Rolle eines europäischen Hegemons zu übernehmen, wie einige wie Sikorski sich das wünschen, ist nicht bloß das Ergebnis verfehlter volkswirtschaftlicher Ideen (Stichwort: Ordoliberalismus), wie manche im Ausland glauben, sondern spiegelt die Grenzen von Deutschlands wirtschaftlichen Ressourcen wider. Die deutsche Wirtschaft hat sich in den 2000er Jahren erholt, allerdings weitgehend dank Lohnzurückhaltung und einem günstigen Umfeld. Sie bleibt zu fragil, um die Lasten der Hegemonie zu schultern, ob nun über Fiskaltransfers, eine Vergemeinschaftung der europäischen Schulden oder eine gemäßigte Inflation. Kurz gesagt: Deutschland ist wirtschaftlich gesehen nicht nur unwillig, sondern auch unfähig, europäischer Hegemon im kindlebergerschen Sinne zu sein. Der Vergleich mit den USA nach dem Zweiten Weltkrieg macht deutlich, wie unterschiedlich die Situationen damals und heute sind.

## Wiederkehr der „Halbhegemonie“

Das Seltsame an der seit Beginn der Krise geführten Debatte über die deutsche Hegemonie in Europa ist aber, dass sie selten in Verbindung gebracht worden ist mit der Geschichte der „deutschen Frage“ und der historischen Erfahrung mit deutschen hegemonialen Ansprüchen – ein viel relevanterer Bezug als der Vergleich mit der Rolle der USA nach dem Zweiten Weltkrieg. Dabei ähnelt die jetzige Rolle Deutschlands in Europa in auffallender Weise der Stellung Deutschlands innerhalb Europas zwischen 1871 und 1945. Nach der Reichsgründung war Deutschland zu groß für ein Machtgleichgewicht in Europa und zu klein für

<sup>17</sup> Zur Idee eines „kooperativen Hegemons“ siehe Thomas Pedersen, *Germany, France and the Integration of Europe*, London–New York 1998.



die Hegemonie. Deswegen definierte der Historiker Ludwig Dehio die problematische Stellung des deutschen Kaiserreichs in Kontinentaleuropa später als „halbhegemonial“.<sup>8</sup> Deutschlands Größe und seine Lage in Europa – die sogenannte Mittellage – machten es fast zwangsläufig zu einem destabilisierenden Faktor.

Vieles spricht dafür, dass Deutschland jetzt in die Position einer Halbhegemonie zurückgekehrt ist, wie Ludwig Dehio sie beschrieben hat – diesmal jedoch in geoökonomischer statt geopolitischer Form.<sup>9</sup> Die Veränderung Europas durch die europäische Integration bedeutet, dass wir uns nicht wieder in der „Welt von 1913“ befinden, wie der französische Präsident François Mitterrand 1989 in einem Gespräch mit Hans-Dietrich Genscher befürchtete: Es gibt keine Gefahr eines Krieges in Europa.<sup>10</sup> Aber es besteht die Gefahr, dass es innerhalb Europas zu einer geoökonomischen Variante der auf Deutschland zentrierten Dynamik kommt, die 1871 auf die Reichseinigung folgte. Seit Beginn der Krise ist Berlin erneut die „diplomatische Hauptstadt Europas“, wie es das schon in den 1880er Jahren war.<sup>11</sup> Die Dynamik innerhalb der EU konzentriert sich auf Deutschland, da die Mitgliedstaaten in ihrem Verhältnis zur Bundesrepublik eine Mischung aus Anlehnung und Gegengewichtsbildung pflegen.

<sup>8</sup> Ludwig Dehio, *Deutschland und die Weltpolitik im 20. Jahrhundert*, München 1955, S. 13.

<sup>9</sup> Zur Wiederkehr einer deutschen „Halbhegemonie“ in Europa siehe Andreas Wirsching, *Der große Preis*, 11.9.2012, [www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zu-kunft/gastbeitrag-zur-zukunft-europasder-grosse-preis-11886472](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zu-kunft/gastbeitrag-zur-zukunft-europasder-grosse-preis-11886472) (30.11.2015); Andreas Rödder, *Dilemma und Strategie*, 13.1.2013, [www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/europa-dilemma-und-strategie-12023770](http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/europa-dilemma-und-strategie-12023770) (30.11.2015); Dominik Geppert, *Halbe Hegemonie: Das deutsche Dilemma*, in: *APuZ*, (2013) 6–7, S. 11–16; ders., *Die Rückkehr der deutschen Frage*, in: *Journal of Modern European History*, 11 (2013), S. 272–278; Jürgen Habermas, *Für ein starkes Europa – aber was heißt das?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2014) 3, S. 85–94, hier: S. 89, S. 92.

<sup>10</sup> Zu der Äußerung von Mitterrand vgl. David Marsh, *Der Euro. Die geheime Geschichte der neuen Weltwährung*, München 2009, S. 202.

<sup>11</sup> Zu Berlin als „diplomatische Hauptstadt Europas“ in den 1880er Jahren siehe Gordon A. Craig, *Deutsche Geschichte 1866–1945. Vom Norddeutschen Bund bis zum Ende des Dritten Reiches*, München 1993, S. 24.

Der Kontext der Eurokrise erinnert an die Situation nach 1871, insbesondere in der Art, wie andere EU-Mitgliedstaaten – vor allem diejenigen der sogenannten Peripherie – seit Anfang der Eurokrise unter Druck standen, eine „gemeinsame Front“ gegen Deutschland zu bilden, wie George Soros das genannt hat.<sup>12</sup> Nach der Reichsgründung war kein anderer europäischer Staat mächtig genug, um sich Deutschland allein zu widersetzen. Die Staaten Europas hatten deshalb kaum eine andere Wahl, als eine antideutsche Koalition als Gegengewicht zu bilden. Dies wiederum schürte in Deutschland die Furcht vor einer Koalition der Großmächte – Bismarcks *cauchemar des coalitions*, die dann in einer sich selbsterfüllenden Prophezeiung Anfang des 20. Jahrhunderts Wirklichkeit wurden. Heute spürt man in Deutschland Angst, statt von potenziellen militärischen Rivalen von schwachen Volkswirtschaften eingekreist zu werden – eine geoökonomische Variante der Einkreisung.<sup>13</sup>

Die erneute „halbhegemoniale“ Stellung Deutschlands kommt auch in der Flüchtlingskrise deutlich zum Ausdruck – vielleicht ist sie sogar die beste Illustration von dem eher chaotischen Europa, das seit der Eurokrise im Entstehen begriffen ist. Dass so viele von den Flüchtlingen, die aus Konfliktregionen in aller Welt – und vor allem aus Syrien – nach Europa kommen, unbedingt nach Deutschland wollen, zeigt die Wirklichkeit des neuen Europas, das aus einem boomenden „Kern“ und einer verarmten „Peripherie“ besteht. Dass Länder wie Griechenland von dem Flüchtlingsstrom überfordert und deswegen nicht in der Lage sind, zu verhindern, dass die Flüchtlinge weiter nach Deutschland ziehen, ist letztendlich auch eine Folge davon, dass solche Länder durch die von Deutschland durchgesetzte Sparpo-

<sup>12</sup> George Soros, *The Tragedy of the European Union and How to Resolve It*, 27.9.2012, [www.nybooks.com/articles/archives/2012/sep/27/tragedy-european-union-and-how-resolveit/?pagination=false](http://www.nybooks.com/articles/archives/2012/sep/27/tragedy-european-union-and-how-resolveit/?pagination=false) (30.11.2015).

<sup>13</sup> Zur Vorstellung von einem „Albtraum der Koalitionen“ innerhalb der Eurozone siehe auch Wolfgang Proissl, *Why Germany Fell out of Love with Europe*, Juli 2010, S. 19, <http://bruegel.org/2010/06/why-germany-fell-out-of-love-with-europe/> (30.11.2015); David Marsh, *Europe's Deadlock. How the Euro Crisis Could Be Solved – and Why It Won't Happen*, New Haven–London 2013, S. 116.

litik geschwächt sind. So hat die Flüchtlingskrise die Kehrseite deutscher Macht gezeigt: Die Situation in der „Peripherie“ stellt jetzt für die Bundesrepublik eine ernsthafte Bedrohung dar.

Trotzdem aber schafft Deutschland es nicht, dass die anderen EU-Mitgliedstaaten seine Forderung nach einer fairen Verteilung der Flüchtlinge akzeptieren. Stattdessen wird Deutschland „Moralimperialismus“ vorgeworfen. Besonders auffallend ist, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die sich am vehementesten gegen die von der Bundesregierung und der Europäischen Kommission geforderten Quoten gewehrt haben, solche wie die Slowakei waren, deren Ökonomien mit der deutschen aufs Engste integriert sind und nur Wochen davor in der Diskussion um die Schulden Griechenlands Deutschland unterstützt hatten. Die Unfähigkeit Deutschlands, sie zu überzeugen, jeweils ein paar Hundert Flüchtlinge aufzunehmen, deutet darauf hin, dass ihm entweder die Legitimität oder die Ressourcen fehlen, die notwendig wären, um Themen zu verknüpfen und die Pauschalangebote zu machen, auf deren Basis die europäische Integration immer funktioniert hat. Kurz gesagt, die Flüchtlingskrise zeigt wieder, dass Europa nicht von Berlin aus geführt werden kann.

Dies sollte auch nicht überraschen, war doch die EU von Anfang an ein Projekt, das darauf zielte, nicht nur Krieg in Europa, sondern auch Hegemonie zu verhindern. Das europäische Projekt ist eben gerade keines einer einzelnen Macht mit Hegemonialanspruch, wie es frühere Versuche, den Kontinent zu „integrieren“, wie etwa durch Napoleon I., waren. Insbesondere wurde die EU auch geschaffen, um deutsche Macht zu beschränken – dieses Ziel war womöglich „die wichtigste Triebkraft hinter der europäischen Integration“.<sup>14</sup> Im Lichte der erneuerten Debatte über deutsche Hegemonie scheint die EU in dieser Hinsicht versagt zu haben. Nie zuvor in der Geschichte der EU war ein Mitgliedstaat so mächtig wie Deutschland jetzt. Aber auch wenn ein anderer Mitgliedstaat sich in einer ähnlichen „halbhegemonialen“ Stellung befinden würde: Er würde zwangs-

läufig erleben, was Deutschland jetzt erlebt: nicht in der Lage zu sein, seinen Willen durchzusetzen, und zugleich als dominant wahrgenommen zu werden. Weder Deutschland noch ein anderer EU-Mitgliedstaat kann europäischer Hegemon sein.

## Doch noch ein Hegemonialanspruch?

Doch weil Europa immer chaotischer wird, werden allmählich die Stimmen innerhalb Deutschlands lauter, die eine Hegemonialrolle als notwendig erachten und dazu aufrufen, selbstbewusster aufzutreten. Im Kontrast zu den ersten Jahren der Eurokrise hört man jetzt immer häufiger, dass die berühmte, 1953 von Thomas Mann formulierte Wahl zwischen einem deutschen Europa und einem europäischem Deutschland nicht mehr der Realität entspräche: Jetzt ginge es um ein deutsches Europa – oder gar kein Europa. Der Politologe Herfried Münkler etwa argumentiert, dass es Deutschlands Aufgabe sei, Europa zu führen. Es bedarf aus seiner Sicht einer „starken Mitte“, die den Fortbestand des europäischen Projekts sichert – insbesondere in einer Zeit, in der die USA sich vom europäischen Kontinent zurückziehen und nach Asien hinwenden. Da eine Führungsrolle Brüssels nicht zu erwarten sei, kann es sich also „nach Lage der Dinge nur um Deutschland handeln“.<sup>15</sup>

Münkler vermeidet den Begriff „Hegemon“. Aber mit der Rolle als „Macht in der Mitte“, die er als Deutschlands Aufgabe sieht, meint er im Grunde dasselbe – und zwar nicht im wirtschaftlichen, kindlebergischen Sinne. Dabei ist ihm die Geschichte deutscher Hegemonialansprüche durchaus bewusst: Als sich Deutschland in der Vergangenheit in der Position der geopolitischen Mitte befunden hat, sei „das in der Regel weder ihm selbst noch dem europäischen Raum in seiner Gesamtheit gut bekommen“.<sup>16</sup> Es komme darauf an, die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden: „Die politische Zukunft Europas wird entscheidend davon abhängen, ob die Deutschen dieses Mal klüger und verantwortlicher mit der

<sup>14</sup> Geir Lundestad, *The United States and Western Europe Since 1945*. From „Empire“ by Invitation to Transatlantic Drift, Oxford 2005, S. 9.

<sup>15</sup> Herfried Münkler, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2015, S. 55.

<sup>16</sup> Ebd., S. 10.

Rolle einer ‚Zentralmacht Europas‘ (Hans-Peter Schwarz) umgehen als in der Vergangenheit.“<sup>17</sup> Deutschland müsse führen, „aber es muss dies in einer umsichtigen, auf möglichst breite und nachhaltige Unterstützung bedachten Art und Weise tun“.<sup>18</sup>

Münkler fordert Deutschland dazu auf, Europa mit einer aufgeklärten Mischung aus Eigeninteresse und Gemeinwohl zu führen. Das Problem aber ist, dass die Politik, die Deutschland verfolgen müsste, um Legitimität für eine solche Führungsrolle zu gewinnen, diejenige ist, die zum wachsenden Euroskeptizismus in Deutschland führen würde: eine Vergemeinschaftung der Schulden in der Eurozone, die aus deutscher Sicht der berechtigten „Transferunion“ gleichkommt. Um aber die erforderliche Vermittlerrolle zu spielen, so Münkler, muss Deutschland frei sein von dem Populismus, der anderswo in Europa wächst. Die Bevölkerung Deutschlands müsse „sehr viel stärker europafreundlich eingestellt sein und von den Vorteilen des Europaprojekts überzeugt sein als die in den peripheren Mitgliedstaaten“.<sup>19</sup> Das aber gäbe der Bundesregierung eine Rechtfertigung, nationale Interessen durchzusetzen – und zwar im europäischen Interesse. Die Vorstellung, Deutschland könnte Europa „führen“, bleibt eine gefährliche Fantasie.

<sup>17</sup> Ebd., S. 55.

<sup>18</sup> Ebd., S. 163.

<sup>19</sup> Ebd., S. 164.



Ulrike Guérot

## Von Normalität über Übermacht zur Ohnmacht? Betrachtungen zur deutschen Rolle in Europa

Die deutsche Rolle in Europa ist spätestens seit der Eurokrise national wie international wieder ein viel diskutiertes Thema. Deutschland werden verschiedene europäische Rollenkonzepte zugeschrieben, etwa „Zentralmacht“<sup>1</sup> oder „Macht in der Mitte“.<sup>2</sup> Sogar der Topos eines „deutschen Sonderwegs“ kommt wieder auf.<sup>3</sup> Will man sich diesem Thema nähern, so sind verschiedene Dimensionen zu berücksichtigen, zeitliche, thematische, institutionelle wie personelle. Kurz: *Die* deutsche Rolle in Europa gibt es nicht. Es gibt mindestens drei Blickwinkel, um zu Antworten auf die Frage nach Gegenwart und Zukunft der deutschen Rolle in Europa zu gelangen.

**Ulrike Guérot**

Dr. phil., geb. 1964; Gründerin und Direktorin des European Democracy Lab an der European School of Governance, Am Festungsgraben 1, 10117 Berlin. [ulrike.guerot@eusg.eu](mailto:ulrike.guerot@eusg.eu)

Der *erste* Blickwinkel ist der zeitliche Verlauf. Über die vergangenen 15 Jahre hat sich die deutsche Rolle in Europa mehrfach verschoben. Dies wirft die Frage auf, wo denn der Zustand einer „deutschen Normalität“

<sup>1</sup> Vgl. Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994.

<sup>2</sup> Vgl. Herfried Münkler, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2015.

<sup>3</sup> Ausführlich und mit weiteren Literaturangaben: Barbara Lippert, *Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation. Beobachtungen aus aktuellem Anlass*, SWP-Arbeitspapier, Oktober 2015, [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Deutsche\\_Europapolitik.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Deutsche_Europapolitik.pdf) (24.11.2015).

in Europa anzusetzen wäre beziehungsweise welche Zeitspanne zu betrachten ist. War die deutsche Normalität in Europa mit der Wiedervereinigung 1989 vorbei? Oder fing sie mit dem Vertrag von Maastricht 1992 erst an? Welche politischen Ereignisse in der vergangenen Dekade sind dafür entscheidend?<sup>14</sup> Die deutsche Europapolitik vor 1989 beruhte vor allem auf einem starken deutsch-französischen Tandem, einer Anwaltrolle für die kleinen Länder und einem Fokus auf die Gemeinschaftsinstitutionen, insbesondere das Europäische Parlament und die EU-Kommission. Es gab mithin sublimierte deutsche Macht in Europa, die auch oft durch finanzielle Zugeständnisse „erkauft“ wurde. In der Sublimierung lag ihre Legitimität. Versucht man, die Rolle Deutschlands in Europa über die vergangenen 15 Jahre knapp zu beschreiben, so kann man drei Entwicklungsstufen erkennen: zunächst ein zaghaftes Hin auswachsen aus der vorgängigen Ankerrolle Deutschlands für Europa durch den zunehmend artikulierten Willen einer „nationalen Normalität“ zwischen 1998 und 2005; danach eine aktive Phase der „nationalen Formation“ Deutschlands zwischen 2006 und 2009;<sup>15</sup> und schließlich, ausgelöst durch die Eurokrise, eine Phase der deutschen Übermacht<sup>16</sup> oder Hegemonie in Europa.

Retrospektiv wird man vielleicht konstatieren müssen, dass die Idee, dass deutsche und europäische Einigung zwei Seiten der gleichen Medaille sind (weswegen der Prozess der deutschen Einigung von 1989 mit dem Prozess der europäischen Einigung durch den Vertrag von Maastricht 1992 verklammert werden sollte), letztlich nicht ganz getragen hat. Vielmehr hat sich – wahrscheinlich noch nicht einmal beabsichtigt – eine deutsche Nationalwerdung als paralleler Pro-

<sup>14</sup> Die historische Kontextualisierung von Ereignissen und ihren Auswirkungen auf die „deutsche Rolle“, wie etwa der 11. September oder das negative französische Referendum zum europäischen Verfassungsvertrag im Mai 2005, kann hier aus Platzgründen nicht vertieft werden. Es muss einer detaillierten historischen Analyse vorbehalten bleiben, welche exogenen Ereignisse welche Verschiebungen der deutschen Rolle ausgelöst haben.

<sup>15</sup> Vgl. Irene Götz, *Deutsche Identitäten. Die Wiederentdeckung des Nationalen nach 1989*, Köln 2011, die multiple Faktoren für diese „Nationalwerdung“ anführt.

<sup>16</sup> So titelte beispielsweise der „Spiegel“ am 21. 3. 2015 mit „The German Übermacht“.

zess gegen einen europäischen Einigungsprozess gewendet, die fast als gegenläufige Entwicklung bezeichnet werden kann. Das Ende der „deutschen Normalität“ bedeutet mithin den Anfang der europäischen Anomalität. Deutschland hat sich gleichsam aus Europa herausgeschält.

Der zweite Blickwinkel ist die thematische Dimension beziehungsweise die Unterscheidung von Politikfeldern in Europa. Nimmt man die deutsche Rolle in der Außenpolitik oder der Eurokrise in den Blick? Schien die deutsche Übermacht in Europa während der Griechenlandkrise im Juli 2015 noch evident, so ist sie inzwischen längst überlagert von nachfolgenden europäischen Krisen und dem schnellen Changieren der politischen Problemlagen – ab August 2015 der europäischen Flüchtlingskrise und ab November 2015 der „europäischen Terrorkrise“.

In der Nacht des EU-Gipfels vom 12. Juli 2015 kommentierte der US-amerikanische Ökonom und Nobelpreisträger Paul Krugman mit dem Hashtag *thisisascoup* die EU-Ratsverhandlungen auf dem Kurznachrichtendienst Twitter. Dies markierte nach monatelangen, zermürbenden Diskussionen mit Griechenland über dessen Zahlungsfähigkeit und Kreditwürdigkeit den Höhepunkt einer „deutschen Übermacht“ in Europa.<sup>17</sup> Indes konnte schon bei der unmittelbar danach beginnenden europäischen Flüchtlingskrise von einer deutschen Übermacht keine Rede mehr sein. Binnen nur drei Monaten, zwischen August und Oktober 2015, ist aus Übermacht in einer anderen europäischen Problemlage ein weitgehend isoliertes Deutschland geworden, ohnmächtig, der Flüchtlingskrise alleine Herr zu werden – und ohnmächtig, seine europäischen Partner für seine Politik der „Willkommenskultur“ zu gewinnen. Für Geld und gute Worte wollte Frankreich keine Flüchtlinge aufnehmen. Die deutsche Flüchtlingspolitik und Angela Merkels gewagtes „Wir schaffen das“ werden im europäischen Ausland häufig als deutsche Eigentümlichkeit, wenn nicht offen als politischer Fehler bewertet, für den Verantwortung mitzutragen man nicht bereit ist.

<sup>17</sup> Eine ausführliche Darstellung der Ereignisse bietet Reinhard Blomert, *Politische Gruppendynamik*, in: *Leviathan*, 43 (2015) 3, S. 319–324.

In einem anderen Politikfeld, nämlich der Energiepolitik, die nicht mit der Flüchtlingspolitik gleichzusetzen ist, ist ein ähnliches Muster erkennbar: eine deutsche, nicht mit den europäischen Partnern abgestimmte Idiosynkrasie. Die deutsche Energiewende ist für viele europäische Partner – wie auch für die USA – eine wenig durchdachte Idee, wobei Häme und die Sorge, Deutschland könne scheitern, oszillieren.

Ein *dritter* Blickwinkel müsste ausleuchten, ob es inzwischen überhaupt noch um die deutsche Rolle in Europa geht oder um Merks Rolle in Europa. Europa ist ohne Angela Merkel nicht fassbar. Wer repräsentiert Europa? Im Gegensatz zu den 1980er oder 1990er Jahren steht kein Jacques Delors als EU-Kommissionspräsident im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit; auch von José Manuel Barroso war während der Griechenlandkrise nicht viel zu hören. Donald Tusk ist als Präsident des Rates der EU nicht Manager des Ukraine Konflikts oder des europäischen Flüchtlingsdramas. Und Jean-Claude Juncker als EU-Kommissionspräsident ist keine Gallionsfigur für eine gemeinsame europäische Verteidigungsinitiative nach Artikel 42 Absatz 7 EU-Vertrag als Reaktion auf die Terroranschläge vom 13. November 2015 in Paris. Übrig bleibt: Angela Merkel. Der „Economist“ betitelte sie jüngst quasi kontrazyklisch als „The Indispensable Leader in Europe“.<sup>18</sup> Was aber wäre dann ein Deutschland ohne Angela Merkel in Europa?

Die Betrachtung dieser drei Blickwinkel zeigt, dass die deutsche Rolle in Europa nicht auf einen Blick zu fassen ist; es ist eine Art „politischer Kubismus“. Die deutsche Rolle in Europa ist zusammengewürfelt, und mit jedem aktuellen politischen Ereignis wird neu gewürfelt.

## Deutsche Macht in der Ukraine- und der Griechenlandkrise

Die Bedeutung Deutschlands beziehungsweise Merks ergibt sich aus der Tatsache, dass die Maschinerie der EU nicht mehr

<sup>18</sup> Vgl. The Indispensable European, 7. 11. 2015, [www.economist.com/news/leaders/21677643-angela-merkel-faces-her-most-serious-political-challenge-yet-europe-needs-her-more](http://www.economist.com/news/leaders/21677643-angela-merkel-faces-her-most-serious-political-challenge-yet-europe-needs-her-more) (24. 11. 2015).

funktioniert, das institutionelle Gehäuse der EU gleichsam entkernt ist. Dies gilt sowohl für die verschiedenen außenpolitischen Formate und Arenen der EU-28 als auch mit Blick auf die Eurozonen-Governance. Hier hat die sogenannte Unionsmethode<sup>9</sup> die Gemeinschaftsmethode abgelöst und ist während der Eurokrise ein beachtliches europäisches Regelwerk (Fiskalpakt, Europäischer Stabilitätsmechanismus) außerhalb des EU-Vertrags entstanden, das wesentlich von Deutschland gesteuert wurde.<sup>10</sup> In beiden Bereichen hat deutsche Macht partiell europäisches Recht ersetzt,<sup>11</sup> wobei dies im Ergebnis unterschiedlich konnotiert und bewertet werden kann.

Damit stellt sich ein strukturelles Problem: In dem Moment, in dem deutsche Macht ausschlaggebend ist für europäische Politik, müssten das deutsche politische Interesse und seine innenpolitische Machbarkeit kongruent sein mit dem europäischen politischen Interesse und der „europäischen Machbarkeit“. Anders formuliert: Es müsste sichergestellt sein, dass das, was entschieden und verwirklicht wird, *ganz* Europa entspricht. Genau hier liegt indes die feine Scheidelinie, da diese Kongruenz nicht immer gesichert ist, so wie im Folgenden an zwei Beispielen sichtbar werden wird. Im ersten Fall – der Ukrainekrise – wurde Deutschland beziehungsweise Angela Merkel europäischer *leader*; im zweiten Fall – der Griechenlandkrise – europäischer Hegemon. Die strukturell gleiche (machtpolitische) Rolle Deutschlands in Europa führte also zu unterschiedlichen Ergebnissen. Ihre Bewertung ist mithin weniger eine systemische, sondern vielmehr eine politische.

<sup>9</sup> Erstmals vorgestellt in der Rede von Angela Merkel vor dem Europa-Kolleg Brügge im November 2010, vgl. [www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reden/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html](http://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reden/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html) (24. 11. 2015). Die Unionsmethode bedeutet eine Aufwertung des Europäischen Rates, die über die gesamte Eurokrise hinweg sichtbar blieb. Eine kritische Analyse der Rolle des EU-Rates bietet Christoph Möllers, Krisenzurechnung und Legitimationsproblematik in der Europäischen Union, in: *Leviathan*, 43 (2015) 3, S. 339–364.

<sup>10</sup> Ausführlich dazu Cerstin Gammel/ Raimund Löw, Europas Strippenzieher. Wer in Brüssel wirklich regiert, Berlin 2014.

<sup>11</sup> Ulrich Beck, *Das deutsche Europa*, Berlin 2012, spricht von „Merkiavelli“ (Merkel als Machiavellist).



Die deutsche Macht mit Blick auf Russland führte beispielsweise in der Ukraine-Krise zum Minsker Abkommen und dem „Normandie-Format“, einer Vierer-Gesprächsrunde auf Regierungs- und Außenministerebene zwischen Russland, Deutschland, Frankreich und der Ukraine, das immerhin eine respektabel europäisierte Meinungsfindung ermöglicht hat. Klassische Formate, etwa das „Weimarer Dreieck“ (also die Dreiecksbeziehung zwischen Frankreich, Deutschland und Polen), wurden jedoch zunächst außer Acht gelassen, und auch die Außenbeauftragte der EU, Federica Mogherini, wurde nicht miteinbezogen. Da das Ergebnis allerdings für gut befunden wurde, gab es dennoch kaum Kritik, auch wenn Deutschland mit dem Vorwurf einer *Appeasement*-Politik gegenüber Russland ringen muss und die Frage, ob Deutschland wirklich endgültig „im Westen“ angekommen sei, nach wie vor latent im Raum steht.<sup>12</sup>

Deutschland ist also vor allem außenpolitisch bei einer neuen „Ad-Hockerie“ von diversen politischen Koalitionsbildungen in Europa gelandet.<sup>13</sup> Ihm kommt immer mehr die Rolle zu, die Zentrifugalkräfte der EU zusammenzuhalten. Die Bilanz ist gemischt; deutsches Bemühen ist aber durchaus erkennbar, wenn auch die Gefahr besteht, dass die deutsche Ad-hoc-Steuerungsfähigkeit aufgrund der derzeitigen Kumulation von Krisen an ihre Belastungsgrenze stößt, und traditionelle europapolitische Reflexe sogar im Auswärtigen Amt nachzulassen scheinen.

In der außenpolitischen Arena der EU-28 hat Deutschland in jüngerer Zeit trotzdem bemerkenswerte Versuche unternommen, seine Politik einerseits zu europäisieren, andererseits seiner gewachsenen internationalen Verantwortung gerecht zu werden. Mit

dem Review-Prozess des Auswärtigen Amtes,<sup>14</sup> der im März 2015 abgeschlossen wurde, hat Deutschland auf den europäischen Diskurs einer deutschen Führungsrolle reagiert und Maßnahmen unternommen, um seine Strategiefähigkeit zu verbessern. Die neue deutsche globale Verantwortungskultur wurde prominent in den politischen Raum gebracht, beispielsweise durch Reden von Bundespräsident Joachim Gauck. Dies alles spricht dafür, dass Deutschland die Forderung nach europäischem *leadership* und die Bedeutung seiner eigenen Politik und Rolle in Europa sehr ernst nimmt.

Die deutsche Macht in der Griechenland-Krise führte hingegen europaweit zu sozialen und politischen Verwerfungen. Insofern ist mit Blick auf die deutsche Rolle zwischen der außenpolitischen Arena der EU-28 und der Arena der Eurozonen-19 zu unterscheiden. Für einige kleinere EU-Länder war Deutschland auch in der Eurokrise der unangefochtene *leader*, hinter dessen Macht man sich gerne versteckte, weil man in der politischen Einschätzung der Griechenlandkrise und ihren Lösungen mit Deutschland übereinstimmte.<sup>15</sup> Im europäischen Süden und teilweise auch in Frankreich wurde hingegen dieselbe deutsche Macht zur Durchsetzung einer bestimmten ökonomischen Politik in Europa als deutsche „Übermacht“ empfunden.

In vielen europäischen Öffentlichkeiten ist damit der vorgängige *permissive consensus* (stillschweigende Zustimmung) für Europa zu einem *constrained consensus* (erzwungener Konsens) geworden. Es ging um *Default*-Lösungen, nicht um das politisch Optimale oder Wünschenswerte. Für solche Lösungen aber ist eine europäische Öffentlichkeit nicht zu mobilisieren, zumal Deutschland es versäumte, eine übergeordnete europäische Erzählung zu entwickeln, in der die anderen sich

<sup>12</sup> Vgl. Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, München 2005. Die alte Frage, was der „Westen“ denn überhaupt ist, wird mit Blick auf Russland und die Auseinandersetzung mit dem IS mittlerweile neu gestellt. Die permanente Überlagerung von Ereignissen und neuen politischen Konstellationen führt nicht nur zu ständigem Paradigmenwechsel und dem Verschleiß außenpolitischer Parameter, die jahrzehntelang stabil waren, sondern letztlich auch schon fast zur Auflösung der Begrifflichkeiten, mit denen vormals deutsche Außenpolitik konzeptualisiert wurde.

<sup>13</sup> Vgl. B. Lippert (Anm. 3), S. 7.

<sup>14</sup> Vgl. Auswärtiges Amt, *Conclusions from Review*, 26.2.2015, [www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/Review2014/Schlussfolgerungen\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/Review2014/Schlussfolgerungen_node.html) (24.11.2015).

<sup>15</sup> Zu diskutieren bleibt, wie sehr hier eine ökonomische Abhängigkeit eine politische Zustimmung determiniert. In Tschechien gibt es z.B. eine Debatte über die Tschechische Republik als „17. Bundesland Deutschlands“, die unter anderem im Rahmen der Konferenz des Aspen Institute Prags am 7. Juli 2015 zum Thema „Germany and the EU: Who Benefits?“ aufschien.



hätten wiederfinden können.<sup>16</sup> Die Folgen sind Vertrauensverlust, Orientierungslosigkeit und schließlich Populismus sowie zunehmende EU-Systemgegnerschaft im politisch rechten wie linken Spektrum in ganz Europa.<sup>17</sup>

Die Verschiebung der Machtverhältnisse innerhalb der Eurozone und der EU-28 haben vor allem den mittelgroßen und kleinen Ländern geschadet. Sie kommen in der europäischen Entscheidungsfindung so gut wie kaum noch vor. Vor allem die kleineren Länder im ökonomischen Speckgürtel Deutschlands folgen daher einer Logik, die man als *cultural intimidation* bezeichnen könnte: Sie biedern sich Deutschland politisch weitgehend an.

In der Eurozone passierte während der Eurokrise weitgehend, was Deutschland wollte und der Bundestag entschied. Innenpolitische Zwänge führten dazu, dass sich Deutschland auf seine ordoliberalen Prinzipien (Preisstabilität, fiskalischer Konservatismus, Wettbewerbsfähigkeit) beschränkte und diese in Europa durchsetzte. Griechenlandrettung und -hilfe wurden nur um den Preis des politischen Kniefalls von Alexis Tsipras und des Machterhalts der Brüsseler Institutionen mit Deutschland als ihrem wichtigsten Agenten gewährt.<sup>18</sup> Eine politische Union, die gemeinsam getragene und politisch legitimierte Entscheidungen produziert, sieht anders aus.

Ein Ausweg daraus ließe sich nur durch eine Föderalisierung des politischen Systems zumindest innerhalb der Eurozone erzielen: Alle, die von europäischer Politik betroffen sind, die ihre Auswirkungen spüren und Folgen mittragen müssen, müssten

<sup>16</sup> Vgl. Simon Bulmer, *Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics*, in: *West European Politics*, 37 (2014) 6, S. 1244–1263. Die Literatur zum Thema ist indes inzwischen überbordend.

<sup>17</sup> Albrecht von Lucke beschreibt sehr anschaulich die Zusammenhänge zwischen den systemischen Mängeln der EU und den politökonomischen Folgen, insbesondere mit Blick auf das europäische Parteiensystem und den europäischen Rechtspopulismus. Vgl. Albrecht von Lucke, *EU in Auflösung? Die Rückkehr der Grenzen und die populistische Gefahr*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2015) 10, S. 45–54.

<sup>18</sup> So argumentiert überzeugend der Wirtschaftsjournalist Norbert Häring, *Für untertänige Griechen und Iren werden EU-Regeln außer Kraft gesetzt*, 5. 10. 2015, <http://norberthaering.de/de/27-german/news/471-tsipras-belohnung#weiterlesen> (24. 11. 2015).

an der politischen Willens- und mithin Regierungsbildung in Deutschland teilhaben. Nicht alle, die von Deutschlands Entscheidungen betroffen sind, sind auch wahlberechtigt – dies ist der Kern des Demokratiedefizits der Eurozone.

Weil man dieses Problem bisher nicht mit der Perspektive einer politischen Union lösen konnte,<sup>19</sup> kristallisiert sich das europäische Demokratiedefizit in einer asymmetrischen politischen Macht Deutschlands in Europa, die entweder als *leadership* oder als Hegemonie gilt – je nachdem, ob man mit der deutschen Position politisch konform geht oder nicht. Die deutsche Macht trifft damit auf ein institutionelles Vakuum in der Eurozone und der EU.

Die entscheidende Frage ist damit nicht mehr die nach der deutschen Rolle in Europa, sondern viel grundsätzlicher: Was bedeutet es eigentlich für Europa zukünftig, wenn Deutschland fast systemisch in die Rolle gerät, *für* Europa zu entscheiden, wenn Deutschland und Europa also fast deckungsgleich werden? Auch im (nicht-europäischen) Ausland wird Deutschland beziehungsweise derzeit Angela Merkel zunehmend als allein entscheidender Ansprechpartner wahrgenommen. Merkels Staatsbesuch in China ist wichtiger als jeder EU-China-Gipfel;<sup>20</sup> sie hat Zugang zu Wladimir Putin; sie allein zählt für die USA. „Germany must rule Europe“, äußerte ein US-amerikanischer Gesprächspartner in einer Gesprächsrunde einer Berliner Denkfabrik im November 2015.

## Deutsch-französisches Tandem

Vor allem die aktuellen Ereignisse in Paris erfordern einen neuen Blick auf die deutsch-französischen Beziehungen und eine Zusammenfassung

<sup>19</sup> Trotz vielfacher politischer Bemühungen und einer ganzen Reihe von politischen Vorschlägen, z. B. der Glienicker Gruppe vom September 2013; der Groupe Eiffel vom Februar 2014; den offiziellen Berichten der Präsidenten der EU vom Dezember 2012 und vom Juni 2015; sowie jüngst vom französischen Finanzminister Emmanuel Macron in der Süddeutschen Zeitung vom 30. 8. 2015. Hierbei geht es immer um die Ausgestaltung einer politischen Euro-Union.

<sup>20</sup> Vgl. Hans Kundnani/Jonas Parello-Plesner, *China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe*, ECFR Policy Brief, Mai 2012, [www.ecfr.eu/page/-/ECFR55\\_CHINA\\_GERMANY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf).

menschau sich überlappender Politikfelder und sozioökonomischer Entwicklungen, die Europa zum Verhängnis werden könnten. Die desolote politische Situation und das Erstarren des Front National in Frankreich seit 2012 haben auch mit dem Management der Eurokrise zu tun, das für Frankreich aus vielerlei Gründen nicht stimmig war, sondern zu vielschichtigen Verwerfungen führte.<sup>F<sup>1</sup></sup> Letztlich konnte sich Frankreich aus der ökonomischen Umklammerung deutsch-induzierter europäischer Sparpolitik nicht lösen. Frankreich ist darum gleichsam politisch implodiert. Abgesehen davon ist für den französischen Tandem-Partner eine dauerhafte Asymmetrie in den deutsch-französischen Beziehungen politisch und kulturell nicht hinnehmbar.<sup>F<sup>2</sup></sup>

Damit ist aber die Essenz der Problematik der deutschen Rolle in Europa benannt: Was passiert in Europa, wenn Deutschland *führt*, aber Frankreich der politisch wie wirtschaftlich schwache Mann in Europa ist, der in wesentlichen Politikfeldern mangels Geld keine politische Gestaltungskraft mehr hat und jetzt noch die Folgen eines Terrorangriffs bewältigen muss? Wie weit kann Deutschland einem politisch wie wirtschaftlich destabilisierten Frankreich helfen? Und wie könnte jetzt eine europäische Außen- und Verteidigungspolitik, gar ein europäischer „Krieg“ gegen den Islamischen Staat (IS) auf der Grundlage des Beistandsartikels des EU-Vertrags mit europäischer Wirtschaftspolitik (und ihren sozialen Verwerfungen) in Einklang gebracht werden? Kriege kosten viel Geld. Mit Defizitkriterien von drei Prozent dürften sie nicht zu führen sein. Auch um die soziale Misere in den Pariser Vororten zu mildern, müsste viel Geld in die Hand genommen werden. Die französische Reaktion auf die Terroranschläge ist getrieben von der politischen Angst vor dem Front National. François Hollande muss nicht nur schnelle Antworten mit Blick auf die Sicherheit geben; er muss verhindern, dass der IS (und Putin) den Steigbügel für einen weiteren Aufstieg

<sup>F<sup>1</sup></sup> Eine vielschichtige Kontextualisierung bietet Adam Tooze, *Schäuble's Realm*, in: *London Review of Books*, 37 (2015) 22, S. 15–17.

<sup>F<sup>2</sup></sup> Vgl. Ulrike Guérot, *Zwanzig Jahre nach Helmut Kohl. Wo stehen die deutsch-französischen Beziehungen?*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen*, 20 (2013), S. 273–288; dies., *Marine Le Pen und die Metamorphose der französischen Republik*, in: *Leviathan*, 43 (2015) 2, S. 177–212.

Marine Le Pens halten, deren Wahlsieg 2017 nicht mehr ausgeschlossen werden kann und der ein europäischer Albtraum wäre. Hier kommen so viele soziale, wirtschaftspolitische und außenpolitische Verstrebungen vor allem zwischen Deutschland und Frankreich zusammen, dass eine Kontextualisierung in Innen- beziehungsweise Außenpolitik oder „nationale Rollen“ in Europa zwangsläufig ins Leere laufen muss.

## Fazit

Wo die zukünftigen deutschen Optionen, Möglichkeiten und Allianzen im aktuellen Bermuda-Dreieck aus Euro-, Flüchtlings- und Terrorkrise liegen, ist derzeit nur schwer zu beantworten. Die schweren europäischen Krisen der vergangenen Jahre konnten für eine sichtbare europäische Einigungsbewegung bisher nicht genutzt werden. Ob die Terroranschläge in Paris dazu führen könnten, eine solche in der europäischen Verteidigungspolitik zu befördern, dürfte im Wesentlichen von Merkel und ihrer Positionierung in der Frage militärischer Reaktionen auf den Terror des IS eingedenk der thematischen Verquickung mit der Flüchtlingskrise abhängen.

Wenn Europa aber „Krieg führen“ und Flüchtlinge beherbergen, also über die Frage von Krieg und Frieden gemeinsam entscheiden will, dann muss es an den Punkt gelangen, zu begreifen, dass es dafür einen gemeinsamen Haushalt mit neuer legitimatorischer Basis und mithin gemeinsame Entscheidungen braucht. Kurz: Deutsches außenpolitisches *leadership* und deutsche Euro-Hegemonie, letztlich Strategie und Wirtschaft, könnten nur über einen gemeinsamen Haushalt als Grundlage einer sinnstiftenden gemeinsamen Politik in Europa miteinander verbunden werden. Im „nationalen Container“ (Ulrich Beck) ist das bei aller deutschen Macht nicht mehr zu lösen, wenn negative politische Konsequenzen, etwa der eurokritische Populismus, in den einzelnen Nationalstaaten nicht zu groß und gefährlich werden sollen. Das aber entspräche einem europäischen Rütli-Schwur und dem Gründungsakt einer politischen Union – und dazu scheint die EU derzeit nicht in der Lage zu sein.



Alister Miskimmon

# Strategische Narrative deutscher Europapolitik

Deutschland steht infolge seines Engagements für die europäische Integration wachsenden Herausforderungen gegenüber.

**Alister Miskimmon**  
PhD, geb. 1975; Head of Department of Politics and International Relations und Co-Director des Centre for European Politics am Royal Holloway College der Universität London, Egham, Surrey, TW20 0EX/ Vereinigtes Königreich.  
alister.miskimmon@rhul.ac.uk

Dieser Druck resultiert nicht zuletzt aus den seit Ende des Kalten Krieges zunehmenden Kompetenzen der Europäischen Union.<sup>1</sup> Zudem haben Deutschland und die EU in jüngerer Zeit eine Reihe von Krisen zu bewältigen, die die Effektivität und die Legitimität der EU auf die Probe stellen – die Eurokrise, die Ukraine Krise, die Flüchtlingskrise. All diese Krisen gehen Hand in Hand mit einer Neubewertung der Rolle Deutschlands in Europa und in der Welt. Seine zentrale Rolle bei der Bewältigung der Eurokrise hat einige Kommentatoren zu der Ansicht verleitet, wir würden Zeugen eines hegemonialen Deutschlands, das nun auch die Verantwortung dieser Führungsrolle tragen müsse.<sup>2</sup> Angela Merkels Regierung sieht sich derzeit vor die Aufgabe gestellt, Antworten auf diese Krise zu formulieren. Diese Narrative müssen einerseits einen glaubhaften Weg aus der Krise skizzieren, andererseits für Deutschland eine Rolle in Europa und in der Welt beschreiben können, die sowohl im eigenen Land als auch international akzeptiert wird.

Warum sind diese Narrative von Bedeutung, wenn es darum geht, Deutschlands gegenwärtige Europapolitik zu verstehen? Der Politologe Ronald R. Krebs beschreibt, wie Bürger in dem Versuch, Ungewissheiten zu begreifen und die Komplexität ihres täglichen Lebens zu verstehen, auf ihre politischen Führer blicken.<sup>3</sup> Und er weist darauf hin: „Eine Welt ohne narrative Ordnung wäre eine Welt ohne Bedeutung, ohne politische Vision – und ohne Opfer für das Gemeinwohl.“<sup>4</sup> Ein ko-

härentes deutsches Post-Eurokrise-Narrativ lässt sich (derzeit) kaum ausmachen. Und ein solches zu finden, wird schwer sein. Der Journalist Jochen Bittner fürchtet, das gemeinsame Terrain dafür könnte nicht allzu groß sein: „In dieser Fehde gibt es zwei gegensätzliche Narrative, (...) in denen jeweils eine Seite vollkommen recht hat und die andere der Schuldige ist. Auch sind dies (...) emotionale Erzählungen – voller Stolz, Vorurteile, Borniertheit und Ideologie.“<sup>5</sup> Nicht nur Staaten haben Narrative – auch Narrative haben Staaten.

Narrative gehören zum Kern von Politik – und in der Tat steckt unsere politische Existenz voller Geschichten.<sup>6</sup> „Indem wir die Geschichte unseres Werdens erzählen – als Individuum, als Nation, als Volk – definieren wir, wer wir sind. Narrative mögen aus strategischen Gründen formuliert werden, um eine kollektive Identität zu stärken; doch sie können auch der Entwicklung einer kohärenten Gemeinschaft, Nation oder eines kollektiven Akteurs vorausgehen und diese er-

*Übersetzung aus dem Englischen: Kirsten E. Lehmann, Köln.*

*Ich danke meinen Kollegen William E. Paterson und Ben O'Loughlin für ihre hilfreichen Kommentare zu diesem Beitrag. Für Fehler trage ich die alleinige Verantwortung.*

<sup>1</sup> Vgl. Sebastian Harnisch/Siegfried Schieder, Germany's New European Policy: Weaker, Leaner, Meaner, in: Hanns W. Maull (Hrsg.), Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, New York 2006, S. 95–108.

<sup>2</sup> Vgl. David Art, The German Rescue of the Eurozone: How Germany Is Getting the Europe It Always Wanted, in: Political Science Quarterly, 130 (2015) 2, S. 181–212; Simon Bulmer, Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics, in: West European Politics, 37 (2014) 6, S. 1244–1263; ders./William E. Paterson, Germany as the EU's Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraints, in: Journal of European Public Policy, 20 (2013) 10, S. 1387–1405; Beverly Crawford, German Power and „Embedded Hegemony“ in Europe, in: Sarah Colvin (Hrsg.), The Routledge Handbook of German Politics & Culture, London 2014, S. 329–348.

<sup>3</sup> Vgl. Ronald R. Krebs, Narrative and the Making of US National Security, Cambridge 2015.

<sup>4</sup> Ebd., S. 295.

<sup>5</sup> Jochen Bittner, Europe's Civil War of Words, 18. 8. 2015, [www.nytimes.com/2015/08/19/opinion/jochen-bittner-europes-civil-war-of-words.html](http://www.nytimes.com/2015/08/19/opinion/jochen-bittner-europes-civil-war-of-words.html) (24. 11. 2015).

<sup>6</sup> Vgl. Phillip L. Hammack/Andrew Pilecki, Narrative as a Root Metaphor for Political Psychology, in: Political Psychology, 33 (2012) 1, S. 75–103, hier: S. 97.

möglichen.“<sup>7</sup> Strategische Narrative sind ein Weg, über den politische Akteure versuchen, eine gemeinsame Bedeutung internationaler Politik zu kreieren, um das Verhalten innenpolitischer und internationaler Akteure entsprechend zu gestalten.<sup>8</sup> Politische Akteure entwerfen sie, um andere zu überzeugen, zu beeinflussen und politische Agenden zu formulieren. Strategische Narrative lassen sich vor allem in dreierlei Gestalt ausmachen. *Erstens*: Mit Narrativen zur Politik und ihren Grundsätzen suchen politische Akteure Form und Inhalt von deren Entwicklung zu beeinflussen. *Zweitens*: Strategische Narrative zur Identität beschreiben, wie die politische Elite die Rolle ihres Landes in der Welt sieht und wie Erwartungen an diese Identität politische Entscheidungen und Ressourcenverteilung gestalten. *Drittens* legen strategische Narrative zum System im Einzelnen dar, wie ein politischer Akteur die gegenwärtige und zukünftige internationale Ordnung einschätzt.

## Konkurrierende strategische Narrative und die Eurokrise

Deutschlands Europapolitik ist gegenwärtig untrennbar mit der Lösung der Krise innerhalb der Eurozone verbunden. Diese Krise führt die Herausforderungen vor Augen, die darin liegen, ein kohärentes strategisches Euro-Narrativ zu entwerfen. Im Verlauf der ersten zehn Jahre nach Einführung des Euro „schreckten die nationalen politischen Eliten vor den weitreichenden Anforderungen zurück, ein positives und überzeugendes Narrativ des Euro formulieren. Ihre Motivation wurde zudem durch Kommunikationsprobleme mit einer skeptischen Öffentlichkeit geschmälert. Die öffentliche Meinung reagierte angesichts der vielfach als inflationär wahrgenommenen Einführung des Euro verkniffen und später besorgt – angesichts schmerzvoller Anpassungsanforderungen eines aufgewerteten Euro, geringen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit.“<sup>9</sup> Selbst vor dem

<sup>7</sup> Francesca Polletta, *Contending Stories: Narrative in Social Movements*, in: *Qualitative Sociology*, 21 (1998) 4, S. 422.

<sup>8</sup> Vgl. Alister Miskimmon/Ben O’Loughlin/Laura Roselle, *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order*, New York 2013, S. 2.

<sup>9</sup> Kenneth Dyson, *The Euro at 10*, Oxford 2009, S. 4.

Beginn der Eurokrise gab es also keinerlei nachdrücklichen Versuch, ein gemeinsames Narrativ zu schaffen.

Die Diskrepanz zwischen nationalen und EU-Narrativen hat die Reaktionen richtungsweisender Politiker auf der nationalen Ebene – die unter dem Druck ihrer Wählerschaft stehen – bedingt. Sie fanden es zunehmend schwierig, ein Narrativ zu formulieren, das den Euro auf internationaler Ebene unterstützt und gleichzeitig auf die nationale Skepsis gegenüber den Vorteilen des Euro reagiert. Aus der Eurokrise ist (bisher) kein gemeinsames Narrativ hervorgegangen; diese wurde stattdessen des Öfteren in Narrativen beschrieben, die auf Zukunftsprojektionen basieren und Binärmuster wie Austerität versus Wachstum, Disziplin versus Fahrlässigkeit, Gewinner versus Verlierer bieten.

## Deutschlands Kanzlerin: Verteidigerin der Eurozone?

Merkels Narrativ der Eurokrise und der wachsenden Rolle Deutschlands innerhalb der EU wird durch eine mächtige Meta-Erzählung von Deutschlands Rolle im europäischen Integrationsprozess gleichermaßen beschränkt wie verstärkt.<sup>10</sup> Die zentrale Bedeutung der EU für die Rehabilitierung Westdeutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg ist in dem tief greifenden Einfluss der europäischen Integration auf deutsche Institutionen erkennbar. Trotz der Europäisierung Deutschlands war das Thema der Einheitswährung von Anfang an problematisch, ging mit der D-Mark doch ein mächtiges Symbol des „Wirtschaftswunders“ nach dem Zweiten Weltkrieg verloren. Helmut Kohls Entscheidung für den Euro demonstrierte das fortgesetzte Engagement auch des vereinten Deutschlands für eine europäische Integration nach dem Ende des Kalten Krieges. Kohls Narrativ der Beteiligung Deutschlands am Europrojekt, dem es gelang, eine nicht unerhebliche Opposition in Deutschland zu überwinden, lässt sich so zusammenfassen: „Unterstützung für den Euro = Unterstützung für die europäische Integration = der gute Europäer = der gute Deutsche = die Absage an die militaristische

<sup>10</sup> Vgl. Isabelle Hertner/Alister Miskimmon, *Germany’s Strategic Narrative of the Eurozone Crisis*, in: *German Politics and Society*, 33 (2015) 1–2, S. 42–57.

und nationalistische Vergangenheit“.<sup>11</sup> Dieses Narrativ besaß *representational force*<sup>12</sup> – denn es erzwang die Verhaltensänderung von Akteuren.

Merkels Schwierigkeit lag und liegt darin, die Prinzipien, nach denen der Euro funktioniert, zu beeinflussen und gleichzeitig nicht den Anschein zu erwecken, seine Zukunft oder das Engagement der anderen Eurozonenmitglieder für seinen Erfolg infrage zu stellen. Noch ist es ihr nicht gelungen, ein strategisches Narrativ zu entwerfen, dem die Balance zwischen einer Reform und einer Pro-Euro-Haltung gelingt. Dies hat führende Intellektuelle nicht nur in Deutschland dazu gebracht, Merkels Engagement für den Euro und die europäische Integration insgesamt kritisch zu hinterfragen.<sup>13</sup> Obwohl die Bundeskanzlerin den Erfolg des Euro explizit an das europäische Projekt gebunden hat, entstand ein nationales Narrativ der Beteiligung Deutschlands an der Gemeinschaftswährung – eines, das gutes Europäertum mit der deutschen Position gleichsetzt. Hierin liegt eine bemerkenswerte Veränderung in Merkels Narrativ gegenüber jenem Kohls.

Das Risiko in Merkels Narrativ besteht darin, dass jede Andeutung einer Desillusionierung durch die Einheitswährung und die Partner der Eurozone sich in Deutschland in einem größeren Skeptizismus gegenüber dem Euro und der EU insgesamt manifestieren kann. Die Entstehung der Alternative für Deutschland hat ein alternatives Narrativ gegenüber der traditionellen, pro-europäischen Haltung der deutschen Politik seit 1949 auf die Bühne gebracht.<sup>14</sup> Merkels Behändigkeit in der Bewältigung der Krise legt in den Augen mancher den Gedanken nahe, Deutsch-

land versuche, die Krise nicht voreilig zu beenden – um so die Eurozone zu „germanisieren“.<sup>15</sup> Aus dieser Perspektive gesehen, betrachtet Merkel die Eurokrise als Politikfenster, durch das sich einige Schwachstellen des Euro ausräumen lassen. Paradoxe Weise ist ihre Fähigkeit, die Krise zu formulieren und die Antwort der EU-Politik darauf einseitig zu bestimmen, begrenzt – trotz zahlreicher Studien, die besagen, infolge der Eurokrise wachse Deutschlands Macht in Europa.<sup>16</sup>

Die Bundesregierung hat im Bundestag nur wenig Widerspruch auf ihre Antwort zur Eurokrise erhalten. Einzig die Partei Die Linke hat ihre Herangehensweise konsequent infrage gestellt. Ein tief verwurzelt und dominantes pro-europäisches Narrativ definiert Reichweite und Grenzen öffentlicher Debatten über die EU. Der Präsident der Bundesbank, Jens Weidmann, hat sich für Merkel in vielerlei Hinsicht als verlässliches Barometer dafür erwiesen, bis wohin die Bundesregierung der Politik der Eurozone mit Blick auf die Innenpolitik zustimmen kann. Er hat sich als Kritiker der Maßnahmen erwiesen, die den Euro zu destabilisieren drohen und gegen traditionelle Normen der Bundesbank verstoßen, und versteht den harten Sparkurs als einen der „Re-Balancierung“ – eine eindeutige narrative Projektion darauf, dass Griechenland und andere Staaten der Eurozone unausgeglichen wirtschaften.<sup>17</sup> In Merkels und Weidmanns Erwartung sollten die anderen Eurostaaten dem Vorbild der deutschen Haushaltspolitik in Form einer „Schuldenbremse“ folgen.

Merkels strategisches Narrativ speist sich aus der Notwendigkeit, die innenpolitische Unterstützung zu behalten und Reformen der Eurozone zu beeinflussen, ohne Deutschland

<sup>11</sup> Thomas Risse, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca 2010, S. 188.

<sup>12</sup> Janice Bially Mattern, *Ordering International Politics: Identity, Crisis and Representational Force*, London 2005.

<sup>13</sup> Vgl. Ulrich Beck, *Das deutsche Europa*, Frankfurt/M. 2012; Timothy Garton Ash, *The New German Question*, 15.8.2013, [www.nybooks.com/articles/archives/2013/aug/15/new-german-question/?pagination=false](http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/aug/15/new-german-question/?pagination=false) (24.11.2015); Jürgen Habermas, *Germany and the Euro-Crisis*, 9.6.2010, [www.thenation.com/article/germany-and-euro-crisis#](http://www.thenation.com/article/germany-and-euro-crisis#) (24.11.2015).

<sup>14</sup> Vgl. Kai Arzheimer, *The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany?*, in: *West European Politics*, 38 (2015) 3, S. 535–556.

<sup>15</sup> Vgl. Carl Fred Bergsten, *Why the Euro Will Survive: Completing the Continent's Half-Built House*, September/Oktober 2012, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-09-01/why-euro-will-survive> (24.11.2015); Josef Joffe, *I Come To Praise Ms Merkel, Not to Bury Her*, in: *Financial Times* vom 19.6.2012.

<sup>16</sup> Für eine detaillierte Analyse der innenpolitischen Zwänge, die einer Dominanz in Europa entgegenstehen, siehe S. Bulmer/W. E. Paterson (Anm. 2).

<sup>17</sup> Vgl. Jens Weidmann, *Rebalancing Europe*, Rede, Chatham House, London, 28.3.2012, [www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Reden/2012/2012\\_03\\_28\\_weidmann\\_rebalancing\\_europe.html?nn=2094](http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Reden/2012/2012_03_28_weidmann_rebalancing_europe.html?nn=2094) (24.11.2015).



bei der Stützung der Einheitswährung zu hohen finanziellen Verpflichtungen auszusetzen.<sup>18</sup> Dabei hat sie betont, dass die deutsche Beteiligung an der Unterstützung anderer Euroländer durch die Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus Teil des breit angelegten deutschen Engagements für eine europäische Integration ist.<sup>19</sup>

Da die Reichweite, bis zu der Deutschland den Euro unterstützen muss, jedoch gewachsen ist, schwankt Merkels Narrativ zwischen solidarischen Erwartungen und innenpolitischem wie ökonomischem Druck. Deutsche Debatten über die Krise der Eurozone haben sich zeitweise auf die Frage konzentriert, ob Deutschland von seiner Mitgliedschaft profitiert. Als das Ausmaß der Krise bekannt wurde, hat man den Status des eigenen Landes als „Gewinner“ seit der Einführung des Euro bestritten.<sup>20</sup> Merkels Narrativ schwankt zwischen dem, den Euro zu retten und dem, Deutschland nur begrenzt Rettungsaktionen auszusetzen. 2011 bemerkte sie bissig: „Auf die Mitgliedstaaten kommen viele Jahre Arbeit als Buße für vergangene Sünden zu.“<sup>21</sup> Ihr gefühlsbeladenes Narrativ steht im Widerspruch zur technokratischen Sprache einer funktionalen Ausrichtung zwischen Einheiten und Ebenen, wie sie die Europäische Zentralbank anstrebt. Merkels Narrativ gründet in einer Art bedingter Solidarität: „Wir haben immer gesagt: Wer Eigenverantwortung übernimmt, der kann mit der Solidarität der europäischen Partner rechnen. Solidarität ist die zweite Säule der neuen Stabilitäts- und Fiskalunion.“<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Vgl. I. Hertner/A. Miskimmon (Anm. 10).

<sup>19</sup> Vgl. Angela Merkel, Regierungserklärung zu den Hilfen für Griechenland, 5.5.2010, [www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2010/2010-05-05-merkel-erklarung-griechenland.html](http://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2010/2010-05-05-merkel-erklarung-griechenland.html) (24.11.2015).

<sup>20</sup> Vgl. Niall Ferguson, Merkel's „deutsche Michel“ Ploy is Bad Economics, in: *Financial Times* vom 11.7.2013; Hans-Werner Sinn, It Is Wrong to Portray Germany as the Euro Winner, in: *Financial Times* vom 22.7.2013; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *How Germany Benefits from the Euro in Economic Terms*, Policy Brief 1/2013.

<sup>21</sup> Zit. nach: Peter A. Hall, *The Economics and Politics of the Euro Crisis*, in: *German Politics*, 21 (2012) 4, S. 355–371, hier: S. 368.

<sup>22</sup> Angela Merkel, Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates, 14.12.2011, [www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2011/2011-12-14-merkel-ergebnisse-eu-rat.html](http://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2011/2011-12-14-merkel-ergebnisse-eu-rat.html) (24.11.2015).

Trotz dieses eher innenpolitisch definierten Narrativs ist Merkel bei ihrem Engagement für den Euro geblieben – was besonders deutlich wurde, als sie mit Nachdruck sagte: „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa.“<sup>23</sup>

## Deutschlands Europapolitik-Narrativ

Die europäische Integration zeichnet sich mehr und mehr durch Narrative der politischen Auseinandersetzung aus; dadurch gerät Deutschlands Narrativ seines tief greifenden Engagements für die europäische Integration ins Wanken. Die Verkettung der EU-Mitgliedstaaten untereinander benötigt zunehmend eine effektive politische Kommunikation. Merkel muss gleichzeitig zu einer Vielzahl von Öffentlichkeiten sprechen – und ein strategisches Narrativ vorzulegen, um andere zu beeinflussen und auf seine Seite zu ziehen, wird immer öfter als ein wichtiger Aspekt sanfter Machtausübung betrachtet.<sup>24</sup> Die Bundeskanzlerin ist aufgerufen, ein Narrativ zu entwerfen, das die Balance zwischen innenpolitischen, europäischen und internationalen Anforderungen hält. Sie ist diejenige, die das Problem und die Lösung der Eurokrise formuliert. Die zentrale Bedeutung der EU steht noch immer an oberster Stelle, doch es gibt inzwischen größere Auseinandersetzungen um die EU als jemals zuvor. Merkels Narrativ muss die wachsende Position Deutschlands in der EU hervorheben. Genauso, wie Konrad Adenauer für die Wiedervereinigung Deutschlands und des Kontinents das zwingende Narrativ einer „Westintegration“ lieferte, verpflichtete Kohl, nachdem sich Deutschland von den Bürden der Teilung und des Kalten Krieges emanzipiert hatte, das Land erneut der europäischen Integration. Merkel muss nun Deutschlands Rol-

<sup>23</sup> Dies., Regierungserklärung zu Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro, 19.5.2010, [www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2010/2010-05-19-merkel-erklarung-eustabilisierungsmassnahmen.html](http://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2010/2010-05-19-merkel-erklarung-eustabilisierungsmassnahmen.html) (24.11.2015).

<sup>24</sup> Vgl. Laura Roselle/Alister Miskimmon/Ben O'Loughlin, *Strategic Narrative: A New Means to Understand Soft Power*, in: *Media, War & Conflict*, 7 (2014) 1, S. 70–84; *House of Lords, Power and Persuasion in the Modern World*, London 2014, [www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ld-softpower/150/150.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ld-softpower/150/150.pdf) (24.11.2015).



le in der EU als Teil der Lösung all der Herausforderungen, vor denen das Land steht (Einwanderung, Währungs- und Schuldenkrise, Dritter) benennen – in einem solidarischen Narrativ, das sich auf kollektive und individuelle Verantwortung, nicht auf Teilung gründet. Der Politikwissenschaftler Jackson Janes formuliert es treffend: „Es entsteht ein wachsender Bedarf nach einem neuen Narrativ – und zwar nicht länger darüber, wo Frankreich und Deutschland herkommen, sondern vielmehr darüber, wohin sie zusammen als Teil des großen europäischen Projekts gehen wollen.“<sup>25</sup>

Die Europäische Integration bleibt ein zentraler Bestandteil des deutschen Identitätsnarrativs. Und in den verwendeten Narrativen wird die Kohärenz zwischen Europa und Deutschland weiterhin benötigt.<sup>26</sup> Jegliche Kollision zwischen beiden bliebe beunruhigend. Narrative überbrücken, erleichtern und ermöglichen den politischen Wandel. Sie können zwischen politischen Differenzen vermitteln und Ereignissen eine kollektive Bedeutung beimessen.<sup>27</sup> Der Politologe Zaki Laïdi erkennt die größte Herausforderung für die EU nach dem Kalten Krieg darin, eine Bedeutung zu finden – und sagt: „(E)in Europa von Bedeutung wird automatisch zu einem Europa der Macht werden. Doch ein Europa der Macht wird niemals ans Licht kommen, wenn es nicht zuvor seinen Bewohnern und dem Rest der Welt seine Bedeutung klarmachen kann.“<sup>28</sup> Der Impetus eines gemeinsamen Narrativs wird in der Schlussbemerkung des Strategieberichts der EU 2015 skizziert: „In einer vernetzten, umstrittenen und komplexen Welt benötigen wir einen klaren Orientierungssinn. (...) Wir müssen

die Kunst der Orchestrierung in der Polyphonie von Stimmen um den Tisch herum verfeinern, desgleichen die Palette verfügbarer Instrumente. Wir benötigen daher eine gemeinsame, verständliche und konsistente globale EU-Strategie.“<sup>29</sup> Der Europaforscher Jan Zielonka plädiert stattdessen für ein polyphones System der Integration, das auf „Interaktion, Respekt, Differenzierung und Improvisation“ basiert, um den gegenwärtigen Stillstand zu überwinden.<sup>30</sup>

Hierin liegt die Herausforderung: Sollten Deutschland und die EU auf eine noch stärker geschlossene Union drängen, um das zu überwinden, was der EU-Strategiebericht 2015 „vertikale und horizontale Silos“ nannte, die „die potenziell globale Rolle der EU behindern“?<sup>31</sup> Oder sollten sie eher eine Strategie der koordinierten Diversität verfolgen, statt auf ein einziges strategisches Narrativ zu drängen? Angesichts gegenwärtiger Krisen in der EU bleibt die Definition der Probleme – und erst recht die Lösung und der mögliche Ausgang von EU-Entscheidungen – weiterhin heftig umstritten.<sup>32</sup>

## Fazit

Die Anforderungen an den Entwurf eines neuen strategischen Narrativs deutscher Europapolitik werden durch die Unsicherheit über Deutschlands internationale Rolle verkompliziert – insbesondere durch die Frage: Welche Art von Führung sollte Deutschland in der EU einnehmen? Angesichts dieser Frage hat der Direktor der Denkfabrik Carnegie Europe, Jan Techau, ein Ende der Mehrdeutigkeit und ein erneuertes deutsches Engagement in der EU wie in der NATO gefor-

<sup>25</sup> Jackson Janes, *The French-German Dialogue I: Berlin Wants A New Narrative Based On Europe's Future, Not Its Past*, 2010, [www.europeaninstitute.org/index.php/104-european-affairs/august-september-2010/1086-](http://www.europeaninstitute.org/index.php/104-european-affairs/august-september-2010/1086-) (24.11.2015).

<sup>26</sup> Vgl. Frank Wendler, *End of Consensus? The European Leadership Discourse of the Second Merkel Government during the Eurozone Crisis and Its Contestation in Debates of the Bundestag (2009–13)*, in: *German Politics*, 23 (2014) 4, S. 446–459.

<sup>27</sup> Vgl. Maarten A. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford 1995.

<sup>28</sup> Zaki Laïdi, *A World without Meaning: A Crisis of Meaning in International Politics*, London 2012, S. 144.

<sup>29</sup> European External Action Service, *The European Union in a Changing External Environment: A More Connected, Contested and Complex World*, EU Strategic Review 2015, S. 20, [http://eeas.europa.eu/docs/strategic\\_review/eu-strategic-review\\_strategic\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf) (24.11.2015).

<sup>30</sup> Jan Zielonka, *Is the EU Doomed?*, Cambridge 2014, S. 98.

<sup>31</sup> European External Action Service (Anm. 29).

<sup>32</sup> Vgl. Catarina Carta/Ruth Wodaks, *Discourse Analysis, Policy Analysis, and the Borders of EU Identity*, in: *Journal of Language and Politics*, 14 (2015) 1, S. 1–17; Catarina Carta, *The Swinging „We“: Framing the European Union International Discourse*, in: *Journal of Language and Politics*, 14 (2015) 1, S. 65–86.

dert.<sup>P3</sup> Für ein neues strategisches Narrativ der Europapolitik muss Deutschland skizzieren, was seine neue Führungsrolle innerhalb der EU bedeutet, und zudem ein klareres Narrativ der Rolle der EU in der Welt entwickeln – vor allem im Hinblick auf das internationale Krisenmanagement.<sup>P4</sup> Letzteres sollte innerhalb des Narrativs der deutschen und der EU-Position im Kontext der sich entwickelnden globalen Ordnung angesiedelt sein.

Krisen können Phasen darstellen, aus denen Gelegenheiten zur Neubewertung bestehender politischer Grundsätze und Traditionen erwachsen und – inmitten einer Feuerprobe der Unsicherheit – neue Bedeutungen ermöglichen, um die herum eine veränderte politische Ausrichtung und ein neuer Konsens entwickelt werden können. Aus der gegenwärtigen Krisenphase wird Deutschland ein neues Narrativ seiner Identität innerhalb der EU und eine kollektive Erzählung der EU-Antworten auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen „schneiden“ müssen.

<sup>P3</sup> Vgl. Jan Techau, Zu Europa und der Westbindung bekennen! Deutschland muss die Unsicherheit beseitigen, in: Heinrich-Böll-Stiftung/European Council on Foreign Relations (Hrsg.), Auf dem Weg zu mehr Verantwortung?, Reader zur 15. Außenpolitischen Jahrestagung, Juni 2014, S. 35–39; siehe auch ders., Chancellor Merkel's Double Vision, in: New York Times vom 19. 9. 2013.

<sup>P4</sup> In Deutschland gibt es Anstrengungen, das zu skizzieren, was Deutschlands Verantwortung in der Welt ausmachen sollte, vor allem durch einen Bericht des Auswärtigen Amtes 2014 sowie durch Äußerungen Joachim Gaucks zu diesem Thema. Vgl. Rolf Mützenich, Deutschland – Vom Trittbrettfahrer zur Führungsmacht wider Willen?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 8 (2015) 1, S. 273–287; Joachim Gauck, Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen, München, 31.1.2014, [www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html) (24. 11. 2015).

Frank Schimmelfennig

## Mehr Europa – oder weniger? Die Eurokrise und die europäische Integration

Die Europäische Union steckt in einer tiefen Krise, vermutlich der tiefsten in ihrer Geschichte, das ist weitgehend unumstritten. Die Eurokrise und die Flüchtlingskrise stellen zwei Kernprojekte und Aushängeschilder der europäischen Integration infrage: den Euro und Schengen, also die gemeinsame europäische Währung und die offenen Binnengrenzen. In der Eurokrise drohte

der Staatsbankrott mehrerer Euroländer, ihr Ausscheiden aus dem gemeinsamen Währungsraum und vielleicht das Ende des Euro überhaupt. Auch wenn der „Grexit“ in dramatischen Verhandlungen im Sommer 2015 verhindert wurde, bleibt die Währungsunion mit großen Unsicherheiten behaftet. Kurz darauf brach das europäische Asylregime unter dem Druck der Fluchtbewegungen aus dem Vorderen Orient zusammen; in nationalen Alleingängen richteten Staaten im Schengen-Raum neue Grenzkontrollen ein und schoben das Flüchtlingsproblem auf ihre Nachbarländer ab. Schließlich steht die Volksabstimmung über den Verbleib Großbritanniens in der EU vor der Tür. Ein „Brexit“ würde weitere Integrationsfelder – den Binnenmarkt und die Außen- und Sicherheitspolitik der EU – deutlich schwächen.

Die Krise der EU wirft grundsätzliche Konflikte und Debatten über die Richtung, die Möglichkeiten und die Grenzen der europäischen Integration auf, die sich vereinfacht als Alternativen zwischen „mehr Europa“ und „weniger Europa“ darstellen lassen. Empirisch betrachtet: Erweist sich die EU als wider-

**Frank Schimmelfennig**

Dr. rer. soc. habil., geb. 1963; Professor für Europäische Politik, Center for Comparative and International Studies, ETH Zürich, IFW D 45.1, Haldeneggsteig 4, 8092 Zürich/Schweiz. [frank.schimmelfennig@eup.gess.ethz.ch](mailto:frank.schimmelfennig@eup.gess.ethz.ch)

standsfähig und krisenstabil, und sehen wir als Ergebnis der Krise sogar eine Vertiefung der europäischen Integration? Oder führt die Krise zu einem Bedeutungs- und Kompetenzverlust der europäischen Institutionen und zu einer Renationalisierung der europäischen Politik? Präskriptiv gesprochen: Soll Europa in der Krise mit der Integration voranschreiten? Braucht es mehr Europa, um Stabilität wiederherzustellen? Und wenn ja, wie soll dieses „Mehr“ aussehen? Oder zeigt die Krise nicht vielmehr, dass die europäische Integration zu schnell und zu weit gegangen ist und daher „weniger Europa“ angesagt wäre?

In diesem Beitrag beschränke ich mich auf die Eurokrise und ihre Folgen. Auch wenn die Flüchtlingskrise ähnliche Fragen aufwirft, ist sie noch zu neu und zu sehr im Fluss, um empirische Fragen beantworten zu können. Zunächst stelle ich drei integrationstheoretische Perspektiven vor: Intergouvernementalismus, Neofunktionalismus und Postfunktionalismus. Sie vertreten unterschiedliche Auffassungen darüber, unter welchen Bedingungen es zu mehr oder weniger Europa kommt. Dann gehe ich der Frage nach, welche dieser theoretischen Perspektiven den Prozess und das Ergebnis der Eurokrise am besten zu erklären vermag. Meine These ist, dass wir als Ergebnis der Eurokrise trotz massiver Politisierung und trotz eines regierungsdominierten Krisenmanagements deutlich „mehr Europa“ sehen. Dies entspricht den Erwartungen des Neofunktionalismus. Abschließend zeichne ich die wesentlichen Positionen in der Debatte über die Zukunft der europäischen Integration nach, die sich nicht nur in der Dimension „mehr oder weniger Europa“, sondern auch in der politischen Links-Rechts-Dimension unterscheiden.

## Integrationstheoretische Perspektiven

Aktuelle Theorien der europäischen Integration unterscheiden sich in ihren Antworten auf zwei Kernfragen: Geschieht und verbleibt die europäische Integration im Interesse und unter Kontrolle der Nationalstaaten und ihrer Regierungen? Oder löst die Integration eine Eigendynamik aus, die von den Regierungen nicht mehr eingefangen werden kann? Und wenn das so ist, führt diese Eigendynamik zu mehr Integration

oder weckt sie Gegenkräfte, die die Integration zum Stillstand bringen oder gar zu weniger Europa führen?

Aus Sicht des Intergouvernementalismus<sup>1</sup> wird europäische Integration von den nationalstaatlichen Regierungen vorangetrieben und kontrolliert. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten vereinbaren die Integration von Politikbereichen, die in ihrem gemeinsamen wirtschaftlichen und politischen Interesse liegen und die besser gemeinsam als im nationalen Alleingang zu bearbeiten sind. Bei der Ausgestaltung der europäischen Regeln und Institutionen setzen sich die Staaten mit der größten Verhandlungsmacht (normalerweise die bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten) durch. Supranationale Organisationen wie Kommission und Gerichtshof werden von den Staaten eingesetzt, um die Zusammenarbeit zu stabilisieren und die Einhaltung von Regeln zu überwachen. Das Wirken dieser Organisationen und die weitere Integrationsentwicklung bleiben aber unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten.

Neofunktionalismus und Postfunktionalismus gestehen zu, dass die ersten Integrationsschritte zumeist von den Regierungen entschieden werden. Sie widersprechen jedoch der Annahme, dass die Regierungen die weitere Kontrolle über die Integration behalten. Vielmehr setzt die anfängliche Integration unvorhergesehene und unkontrollierbare Entwicklungen in Gang. Diese Entwicklungen beschränken den Handlungsspielraum der Regierungen und zwingen sie zu unerwünschten Integrationsschritten.

Der Neofunktionalismus sieht eine Reihe von *Spillover*-Prozessen am Werk, die systematisch zu „mehr Europa“ führen.<sup>2</sup> Zum einen schafft und stärkt die Integration Akteure wie supranationale Organisationen, multinationale Unternehmen und europäische Interessengruppen, die von den Mitgliedsregierungen unabhängige Interessen an weiterer Integration besitzen. Zum anderen

*Für Forschungsassistenz danke ich Jana Lipps.*

<sup>1</sup> Vgl. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998.

<sup>2</sup> Vgl. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–57*, Stanford 1968.

führt die Integration zu neuen und noch stärkeren internationalen Verflechtungen und Abhängigkeiten. Oft entstehen Probleme daraus, dass die anfängliche Integration zu kurz greift, Konstruktionsmängel aufweist, unbeabsichtigte Folgewirkungen zeitigt – und daher reformiert werden muss. Typischerweise lassen sich die Regierungen auf Reformen ein und nehmen Zuständigkeitsverluste in Kauf, die sie anfänglich abgelehnt hätten. Das liegt daran, dass es für sie angesichts der aktuellen Funktionsmängel und der gewachsenen wechselseitigen Abhängigkeiten nachteiliger wäre, beim Status quo zu verharren oder Zuständigkeiten zu renationalisieren, als die Mängel zu beseitigen und die Integration voranzutreiben.<sup>¶</sup>

Im Gegensatz dazu hebt der Postfunktionalismus Faktoren hervor, die zu einer negativen Eigendynamik führen, den Integrationsfortschritt untergraben und damit funktionale Problemlösungen erheblich erschweren.<sup>¶</sup> An die Stelle des *spillover* tritt die „Politisierung“ der europäischen Integration als zentraler Mechanismus. Politisierung bedeutet, dass die europäische Integration an politischer Brisanz gewinnt: Sie betrifft die Bürgerinnen und Bürger stärker und unmittelbar, polarisiert und mobilisiert. Seit den 1990er Jahren erstreckt sich die europäische Integration zunehmend auf Kernbereiche staatlicher Souveränität und nationaler Identität (wie Währung, Migration, innere und äußere Sicherheit) und greift tiefer in die Lebensumstände der Bürgerinnen und Bürger ein als je zuvor. Der Integrationsfortschritt produziert wirtschaftliche Verlierer, die unter den Verteilungsfolgen der Integration leiden, wenn beispielsweise europäische Regeln Subventionen und Sozialleistungen einschränken, aber auch kulturelle Verlierer, die sich durch die Öffnung der Grenzen und die Verlagerung staatlicher Kompetenzen in ihrer nationalen Identität bedroht fühlen. Euroskep-

tische Parteien mobilisieren diese Gruppen und gewinnen europaweit an Stimmen und Bedeutung. Wahlen zum Europäischen Parlament und Volksabstimmungen über europäische Verträge öffnen zusätzliche Ventile für den wachsenden Unmut über Richtung und Geschwindigkeit der Integration. Im Ergebnis erwartet der Postfunktionalismus, dass die zunehmende Politisierung den europapolitischen Handlungsspielraum der politischen und wirtschaftlichen Eliten einschränkt und die neofunktionalistische Integrationsdynamik bremst oder gar umkehrt. Der Integrationsprozess stagniert; es kommt zu differenzierter Integration, weil einzelne Mitgliedstaaten sich zusätzlicher Integration verweigern; und es drohen sogar Integrationsrückschritte.

## Mehr Europa trotz Politisierung und regierungsdominiertem Krisenmanagement

In der Eurokrise sehen wir alle diese Triebkräfte europäischer Integration besonders deutlich am Werk: eine bis dahin ungekannte Politisierung europäischer Politik, einen ungeheuren Problemdruck auf die unzulängliche Konstruktion der Währungsunion und intensive und dramatische Verhandlungen zwischen den europäischen Regierungen, um in der Krise die Kontrolle zurückzugewinnen. Trotz Politisierung und regierungsdominiertem Krisenmanagement sehen wir im Ergebnis eine deutliche Stärkung der europäischen Integration.

Die Eurokrise war ein Höhepunkt der Politisierung der EU.<sup>¶</sup> Nie zuvor waren die Auswirkungen europäischer Politik für die Bürgerinnen und Bürger (in den hochverschuldeten Euroländern) so direkt, so offensichtlich und so schmerzhaft spürbar wie bei den durch die EU/IWF-Rettungspakete erzwungenen Lohn- und Rentenkürzungen, Steuererhöhungen und Entlassungen. Begleitet wurden diese Programme durch Massenproteste. Die öffentliche Unterstützung der EU und das Vertrauen der Bür-

¶ Vgl. Paul Pierson, *The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis*, in: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hrsg.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998, S. 27–58.

¶ Vgl. Liesbet Hooghe/Gary Marks, *A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, in: *British Journal of Political Science*, 39 (2008) 1, S. 1–23.

¶ Vgl. z. B. Christian Rauh/Michael Zürn, *Zur Politisierung der EU in der Krise*, in: Martin Heidenreich (Hrsg.), *Krise der europäischen Vergesellschaftung?*, Wiesbaden 2014, S. 121–145.

gerinnen und Bürger in die EU sanken in Meinungsumfragen auf einen historischen Tiefpunkt.<sup>6</sup> Wie kein anderes europäisches Thema beherrschte die Eurokrise über lange Zeit die außen- und innenpolitische Agenda der Euroländer. Fast überall in der Eurozone führte die Krise zu vorgezogenen Neuwahlen, Regierungswechseln und zum Erstarken populistischer und euroskeptischer Parteien. In Griechenland kam es im Januar 2015 – ein Novum in der Geschichte der EU – zu einer gegen die EU-Politik gerichteten Koalition aus einer links- und einer rechtspopulistischen Partei. Im Juli 2015 sprach sich das griechische Volk in einem Referendum gegen das Reformprogramm von EU und IWF aus.

Die Eurokrise war jedoch auch ein Höhepunkt der intergouvernementalen Krisendiplomatie und Politikkoordinierung. Nie zuvor trafen sich die europäischen Finanzminister, Staats- und Regierungschefs auf höchster Ebene und in so schneller Folge wie auf dem Höhepunkt der Eurokrise. Aus intergouvernementalistischer Perspektive stellt sich die Eurokrise als ein Prozess dar, bei dem die beteiligten Regierungen ihre unterschiedlichen wirtschaftlichen Eigeninteressen in harten Verhandlungen durchzusetzen versuchten – und die mächtigeren Staaten die Oberhand behielten.<sup>7</sup> Zwar hatten alle Regierungen ein gemeinsames Interesse an der Bewahrung des Euro und der Eurozone – sie versuchten aber gleichzeitig, die enormen Kosten der Eurorettung auf andere Staaten abzuwälzen. Entsprechend forderten die Schuldnerstaaten unter anderem einen Schuldenerlass und Eurobonds, also die (teilweise) Vergemeinschaftung der Staatsschulden, eine gemeinschaftliche Bankensanierung und eine expansive Geld- und Fiskalpolitik; die Gläubigerstaaten hingegen wehrten sich gegen eine Haftungs- und Transferunion und forderten von den Schuldnerstaaten, die Lasten der Anpassung durch harte Sparprogramme zu schultern.

<sup>6</sup> Vgl. Daniel Debomy, *EU No, Euro Yes? European Public Opinions Facing the Crisis (2007–2012)*, Paris 2013; Sara B. Hobolt, *Public Attitudes towards the Euro Crisis*, in: Olaf Cramme/Sara B. Hobolt (Hrsg.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford 2015, S. 48–66.

<sup>7</sup> Vgl. Frank Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis*, in: *Journal of European Public Policy*, 22 (2015) 2, S. 177–195.

Dieser Mix aus einem gemeinsamen Interesse, den Zusammenbruch der Kooperation zu vermeiden, und dem individuellen Interesse, die Kosten dafür der jeweils anderen Seite aufzubürden, ist charakteristisch für die Verhandlungssituation des „Feiglingsspiels“ (*chicken game*). In dieser Konstellation versuchen beide Seiten, die andere zum Einlenken zu bringen, und bleiben so lange hart, bis ein Nachgeben unausweichlich wird, um der Katastrophe zu entgehen. Diese Verhandlungstaktik war während der Eurokrise regelmäßig zu beobachten, etwa als es um die Rettung der Schuldenländer und die Aufstockung der Rettungsfonds ging, aber auch in den Verhandlungen in der ersten Jahreshälfte 2015 zwischen der griechischen Syriza-Regierung und ihren Gläubigern. Entsprechend der Logik des Feiglingsspiels kam es unter dem Druck der Finanzmärkte, des drohenden Staatsbankrotts und der Gefahr eines Auseinanderbrechens der Eurozone immer wieder zu einem Kompromiss in letzter Minute, der typischerweise darin bestand, dass die Schuldnerstaaten die Sparauflagen und die Haushaltskontrolle der EU akzeptierten und dafür von den Gläubigerstaaten finanziell über Wasser gehalten wurden. Die Institutionen, die während der Eurokrise geschaffen wurden, verstetigten diese Kompromisslösung: der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) vergibt Notfallkredite an Staaten, wenn sie den Regeln des Fiskalpaktes für einen ausgeglichenen Staatshaushalt zustimmen, und wer sich der europäischen Bankenaufsicht unterwirft, kann bei der Insolvenz von Banken auf den gemeinsamen Abwicklungsfonds zurückgreifen.

Insgesamt aber handelte es sich um ein asymmetrisches Feiglingsspiel, bei dem die Gläubigerstaaten in der besseren Verhandlungsposition waren. Daher mussten die Schuldnerstaaten das Gros der Anpassungskosten tragen. Das galt vor allem in den Verhandlungen mit Griechenland 2015: weil nur noch geringe Ansteckungsgefahr eines „Grexit“ für den Rest der Eurozone bestand, musste die Syriza-Regierung trotz ihrer fundamentalen Opposition und trotz des gewonnenen Referendums gegen das Reformprogramm der Gläubiger am Ende klein beigeben und auf die Forderungen der Geldgeber eingehen.

Vertreter des sogenannten neuen Intergouvernementalismus argumentieren darüber hinaus, dass die Regierungen sich nicht darauf



beschränkten, vertragliche Leitlinien für die europäische Politik zu beschließen.<sup>8</sup> Vielmehr nahmen intergouvernementale Organe wie der Europäische Rat, die Euro-Gruppe und der Rat für Wirtschaft und Finanzen die Koordinierung der Rettungsprogramme und der Wirtschaftspolitik selbst in die Hand. Dadurch wurde die klassische Gemeinschaftsmethode (Gesetzesinitiative der Kommission, gemeinsame Entscheidung durch Rat und Parlament, Überwachung der Umsetzung durch Kommission und Gerichtshof) umgangen. Außerdem tragen zahlreiche Reformen, die in der Eurokrise vereinbart wurden, eine intergouvernementale Handschrift. Der ESM-Vertrag und der Fiskalpakt sind zwischenstaatliche Verträge, die nur lose mit dem EU-Vertrag verknüpft sind; der ESM selbst ist eine zwischenstaatliche Einrichtung. Der neue Intergouvernementalismus behauptet keineswegs, dass die Reformen in der Eurokrise zu weniger Europa geführt hätten. Er macht aber deutlich, dass mehr Integration nicht unbedingt mehr supranationale Vergemeinschaftung bedeuten muss.

Diese intergouvernementalistischen Befunde sind aus der Perspektive des Neofunktionalismus nicht falsch. Sie müssen aber zum einen im Kontext eines *Spillover*-Prozesses gesehen werden; und zum anderen erkennen wir neben der Intensivierung intergouvernementaler Politikkoordinierung auch die Stärkung supranationaler Organisationen.<sup>9</sup> Der Hintergrund der Krisenreaktion der Euroländer entspricht den vom Neofunktionalismus erwarteten unbeabsichtigten Folgen und Lücken vorhergehender Integration. Die Banken- und Schuldenkrise, die der Eurokrise vorausging, traf die Währungsunion unvorbereitet. Es fehlten wirksame Regeln und Mechanismen zur Rettung oder Abwicklung

<sup>8</sup> Vgl. Uwe Puetter, *Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 56 (2015) 3, S. 406–429; Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, in: *Journal of Common Market Studies*, 53 (2015) 4, S. 703–722.

<sup>9</sup> Vgl. Arne Niemann/Demosthenes Ioannou, *European Economic Integration in Times of Crisis: a Case of Neofunctionalism?*, in: *Journal of European Public Policy*, 22 (2015) 2, S. 196–218; Frank Schimelfennig, *European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism*, in: *Journal of European Integration*, 36 (2014) 3, S. 321–337.

„systemrelevanter“ Banken und zur Rettung oder geordneten Insolvenz überschuldeter Staaten. Die Verfahren zur Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite hatten sich bereits vor der Krise als zahnlos erwiesen. Gleichzeitig war die Finanzmarktinterdependenz in der Eurozone stark angewachsen. Banken aus den Gläubigerländern waren durch vermeintlich risikoarme Anlagen in den nunmehr hochverschuldeten Euroländern stark exponiert. In dieser Situation standen die Euroländer vor der Wahl, entweder die überschuldeten Länder zu unterstützen und die Eurozone stärker zu integrieren oder aber den Bankrott der überschuldeten Länder und ihr Ausscheiden aus der Eurozone hinzunehmen.

In der Abwägung der Kosten und Nutzen dieser Alternativen entschieden sich die Euroländer für mehr Integration. Nach den gängigen Szenarien<sup>10</sup> wäre für die überschuldeten Länder ein Staatsbankrott und Ausscheiden aus dem Eurogebiet mit einem hohen Risiko des Zusammenbruchs des Finanz- und Geldsystems, der Hyperinflation und extremer Rezession verbunden gewesen. Es bestand zudem die Gefahr, dass das Ausscheiden eines einzelnen Landes (etwa Griechenlands) das Vertrauen der Finanzmärkte in die Eurozone insgesamt nachhaltig erschüttert hätte. In den Gläubigerstaaten hätte der Bankrott von Euroländern massive Unterstützungszahlungen für die heimischen Banken erzwungen; ihr Ausscheiden hätte zudem zu einer massiven Aufwertung des Euro, zu einer Verteuerung der Exporte und damit ebenfalls zu einer tiefen Rezession geführt. In der Krise entwickelte sich daher bei allen Euroländern ein überragendes gemeinsames Interesse an der Rettung und Konsolidierung der Eurozone.

Die Europäische Zentralbank (EZB) nutzte in der Krise ihre Autonomie und ihre Kompetenzen, um ihr ursprünglich restriktives und auf die Inflationsbekämpfung fokussiertes Mandat expansiv zu interpretieren und die Eurozone durch die Bereitstellung billigen Geldes und den Ankauf von Staatsanleihen zu stützen. Nicht der ESM, sondern die Ankündigung des EZB-Präsidenten Mario Draghi im Juli 2012, alles zu tun, was nötig

<sup>10</sup> Vgl. z.B. Thomas Straubhaar, *Drei Euro-Zukunftsszenarien*, in: *Die Volkswirtschaft*, 11 (2011), S. 30–33.

sei, um den Euro zu retten, führte zu einer andauernden Beruhigung der Märkte. Darüber hinaus übertrugen die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Bankenaufsicht an die EZB und stärkten die Rolle der Kommission bei der Kontrolle der Staatshaushalte. Die Krise löste also im Euroraum einen erheblichen Integrationsschub aus, mit starkem finanziellem Engagement der Mitgliedstaaten im ESM, einer Neudefinition der Rolle der EZB, einer stärkeren Koordination und Überwachung der nationalen Haushaltspolitik und einer Bankenunion. Im Ergebnis sehen wir trotz starker Politisierung und ungeachtet der regierungsdominierten Krisenpolitik „mehr Europa“ – und auch deutlich mehr Europa, als selbst der in der Krise mächtigste Mitgliedstaat, Deutschland, vor der Krise beabsichtigt und gebilligt hätte.

## Wie weiter? Die Struktur der Reformdebatte

Weder die politischen Akteure noch ihre wissenschaftlichen und journalistischen Beobachter sind der Auffassung, dass die Reparaturen, die die Regierungen und die EZB unter dem Druck der Krise an der Konstruktion der Währungsunion vorgenommen haben, ausreichend sind. Deshalb hat sich parallel zur Eurorettung eine Debatte über die notwendigen weiteren Reformen der EU entwickelt. Eine Dimension der Debatte ist durch den Gegensatz „mehr oder weniger Europa“ strukturiert. Sie dreht sich um die Frage, ob weitere Zuständigkeiten an die EU und ihre Organe abgegeben werden – oder aber bei den Staaten verbleiben und sogar an sie zurückverlagert werden sollten. In einer anderen Dimension der Debatte geht es um die Frage: „Welches Europa?“ Hier folgt die Debatte dem Links-Rechts-Schema, das auch im staatlichen Rahmen die wichtigste Dimension der Parteipolitik ist. Sie verläuft zwischen denen, die die Währungsunion durch wohlfahrtsstaatliche Komponenten ergänzen wollen (links), und denen, die auf fiskalpolitische Disziplin und ökonomische Anpassung setzen (rechts).

In der politischen Debatte zeigt sich das für die Positionen der Parteien zur europäischen Integration typische Muster. In der Mitte sehen wir eine große Koalition für mehr Europa, wobei sozialdemokratische

und grüne Parteien für ein „soziales Europa“ aufgeschlossener sind als die Parteien der rechten Mitte. Allerdings sind die wirtschaftsstarken und weniger verschuldeten Euroländer unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung eher für eine Stabilitätsunion, während die wirtschaftlich schwächeren Staaten sich stärker für Transferkomponenten einsetzen. Neben der Parteiprogrammatik spielt also die ökonomische Situation des Staates eine wichtige Rolle. An den rechten und linken Rändern des Parteienspektrums finden wir euroskeptische Stimmen, die die nationale Souveränität gestärkt sehen wollen, wobei die rechten eurokritischen Parteien vorwiegend gegen Identitätsverlust, Migration und finanzielle Transfers ins Ausland mobilisieren, während linke euroskeptische Parteien gegen die Vorherrschaft des Marktes, den fiskalischen und wirtschaftlichen Anpassungsdruck der Währungsunion und die damit verbundenen sozialstaatlichen Einbußen argumentieren.

Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Konzeptionen für „mehr Europa“ lassen sich anhand der Reformvorschläge des französischen Wirtschaftsministers Emmanuel Macron und des deutschen Finanzministers Wolfgang Schäuble verdeutlichen. Macron wirbt für nichts weniger als eine „Neugründung Europas“.<sup>11</sup> Aufbauend auf der schon lange von französischen Regierungen vertretenen Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung sehen die Vorschläge einen „Euro-Kommissar“ vor, ausgestattet mit Befugnissen, die Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik der Euroländer zu koordinieren, und mit einem nennenswerten eigenen Budget, um wirtschaftliche Reformen in den Euroländern und Ungleichgewichte zwischen ihnen abzufedern. Der Euro-Kommissar und seine Politik sollen durch ein demokratisch gewähltes Parlament der Eurozone legitimiert und kontrolliert werden. Die Notwendigkeit einer solchen weitreichenden Reform wird damit begründet, dass eine Währungsunion von Staaten mit so unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit und so unterschiedlichen Wirtschaftsmodellen wie in der Eurozone ohne einen Finanzausgleich regelmäßig zu Ungleichgewichten und Krisen führe, die Euroländer

<sup>11</sup> Vgl. das Interview mit Emmanuel Macron, in: Süddeutsche Zeitung vom 30. 8. 2015.

auseinandertreibe und letztlich zum Scheitern verurteilt sei. Dieser Ausgleich muss aber, wie im nationalen Wohlfahrtsstaat, parlamentarisch legitimiert werden.

Demgegenüber schlägt Bundesfinanzminister Schäuble zwar ebenfalls einen EU-Finanzminister oder „Haushaltskommissar“ vor und befürwortet die Einrichtung eines Eurozonen-Parlaments, um dessen Arbeit demokratisch zu legitimieren.<sup>12</sup> Allerdings sieht er die Rolle des Haushaltskommissars in erster Linie in der Kontrolle der nationalen Haushalte und Schuldenaufnahme entsprechend den Vorgaben des Fiskalpaktes. Im Extremfall soll er die Haushaltspläne der Euroländer ablehnen und Nachbesserungen verlangen können. „Mehr Europa“ soll also vor allem dazu dienen, die fiskalpolitischen Regeln der Währungsunion wirksamer durchsetzen zu können. Von Finanzausgleich ist keine Rede. Vielmehr wendet sich Schäuble gegen eine Vergemeinschaftung von Staatsschulden oder Bankenrisiken und fordert eine Insolvenzordnung für Euroländer.<sup>13</sup>

Innerhalb der Eurozone findet man explizite Forderungen nach „weniger Europa“ unter den Regierungen üblicherweise nicht – sehr wohl aber bei radikalen Parteien und in akademischen Beiträgen. Linke wie rechte euroskeptische Parteien berufen sich dabei auf die Volkssouveränität. Am öffentlichkeitswirksamsten stellte sich der ehemalige griechische Finanzminister Yanis Varoufakis im Namen der staatlichen Souveränität gegen „Dr. Schäubles Plan für Europa“,<sup>14</sup> seine Position findet aber ein breites Echo in linken Parteien, die im Rückzug aus der Währungsunion die einzige Möglichkeit sehen, ihre nationalen wirtschaftspolitischen Ziele umsetzen zu können. In der deutschen akademischen Debatte sind es vor allem Wissenschaftler aus dem Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung wie Wolfgang Streeck und Martin Höpner, die die gemeinsame Währung

angesichts der wirtschaftlichen Unterschiedlichkeit der europäischen Gesellschaften für eine hoffnungslose und daher abzuschaffende Fehlentwicklung der europäischen Integration halten.<sup>15</sup> Diese Position ist in der Diagnose von der Macrons nicht weit entfernt, erachtet aber Finanztransfers als nicht ausreichend oder nicht durchsetzbar.

So schlüssig die Positionen der Reformdebatte für sich genommen sein mögen, so problematisch erscheint ihre politische Umsetzung. Ein geplanter Umbau der Währungsunion zu mehr oder weniger Europa stößt an enge Grenzen der Machbarkeit und Zustimmungsfähigkeit. Auf der einen Seite sind die Länder der Eurozone wirtschaftlich und politisch zu stark miteinander verflochten, um die Währungsunion ohne erhebliche Kosten zurückzufahren. Diese Erkenntnis hat sich in den Auseinandersetzungen der Eurokrise unter den Regierungen Bahn gebrochen, und auch in der Bevölkerung der Euroländer gibt es keine Mehrheiten für eine Abschaffung des Euro.<sup>16</sup> Auf der anderen Seite dürften jedoch auch die Mehrheiten für einen umfassenden Ausbau der Währungsunion und die dazu notwendige Vertragsänderung schwer zu finden zu sein. Zu unterschiedlich sind die Interessenlagen und Auffassungen der Gesellschaften und der Regierungen. Wenn die bisherige Integrationsentwicklung eine Richtschnur vorgibt, dann bleibt „Durchwursteln“ der vorherrschende Modus der Reform: durch die Krise erzwungene kleine, mühsame und für sich genommen unzureichende Schritte anstelle der großen Lösung.

<sup>12</sup> Vgl. Wolfgang Schäuble/Karl Lamers, Mehr Integration in Europa ist das richtige Ziel, 31.8.2014, [www.wolfgang-schaeuble.de/mehr-integration-in-europa-ist-das-richtige-ziel/](http://www.wolfgang-schaeuble.de/mehr-integration-in-europa-ist-das-richtige-ziel/) (9.11.2015).

<sup>13</sup> Vgl. René Höltschi, Schäubles Gegenvorschlag, 11.9.2015, [www.nzz.ch/-1.18611813](http://www.nzz.ch/-1.18611813) (9.11.2015).

<sup>14</sup> Vgl. Yanis Varoufakis, Dr. Schäubles Plan für Europa, 19.7.2015, [www.zeit.de/2015/29/schuldenkrise-europa-wolfgang-schaeuble-yanis-varoufakis](http://www.zeit.de/2015/29/schuldenkrise-europa-wolfgang-schaeuble-yanis-varoufakis) (9.11.2015).

<sup>15</sup> Vgl. Wolfgang Streeck, Es ist soweit, 19.2.2015, [www.zeit.de/2015/06/euro-waehrungsunion-europa-ende](http://www.zeit.de/2015/06/euro-waehrungsunion-europa-ende) (9.11.2015); Martin Höpner, Man hätte den Euro niemals einführen dürfen, [www.zeit.de/wirtschaft/2015-08/euro-waehrungsunion-krise-europa](http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-08/euro-waehrungsunion-krise-europa) (9.11.2015). Siehe auch Wolfgang Streeck/Jens Beckert, Die Fiskalkrise und die Einheit Europas, in: APuZ, (2012) 4, S. 7–17 (*Anm. d. Red.*).

<sup>16</sup> Zwischen Frühjahr 2013 und Frühjahr 2015 ist die Zustimmung zur Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Euro als einheitlicher Währung in den Euroländern gestiegen (von 62 auf 69 %), während die Ablehnung zurückgegangen ist (von 31 auf 25 %). Vgl. Standard Eurobarometer 83. First Results, Juli 2015, S. 25, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb83/eb83\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf) (10.11.2015).

# Der Euro und die Schuldenkrise kontrovers

In der Debatte um die Finanz- und Schuldenkrisen im Euroraum, insbesondere in Griechenland, und deren Bewältigung gibt es eine Reihe wiederkehrender, teils höchst umstrittener Fragen. Die APuZ-Redaktion hat sieben von ihnen formuliert und Renate Ohr und Gustav A. Horn unabhängig voneinander vorgelegt. Sie antworten in abwechselnder Reihenfolge.

**2010 sagte Angela Merkel: „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa.“ Richtig oder falsch? Anders gefragt: Scheitert Europa/die EU am Euro?**

**OHR:** Die beiden Fragen erfordern unterschiedliche Antworten. Die Aussage von Angela Merkel halte ich für falsch. Die EU braucht den Euro nicht, um die

**Renate Ohr**

Dr. rer. oec., geb. 1953; Professorin für Wirtschaftspolitik, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen.  
renate.ohr@wiwi.uni-goettingen.de

wesentlichen Vorteile aus dem in weiten Teilen sehr erfolgreichen europäischen Integrationsprozess zu ziehen. Die zweite Frage muss dagegen bejaht werden, denn es besteht die Gefahr, dass der europäische Integrationsprozess scheitert oder zumindest deutliche Rückschritte erfährt, wenn man „koste es, was es wolle“ versucht, einen Euro(raum) zu erhalten, der letztlich die gesamte EU destabilisiert. Die EU kann damit also sehr wohl „am“ Euro scheitern – aber nicht durch ein Scheitern des Euro selbst oder eine Verkleinerung der Eurozone, sondern durch den Versuch, Länder dauerhaft in der Eurozone zu halten, die nicht bereit oder fähig sind, die Regeln der Währungsunion einzuhalten. Damit wird nicht nur das Fundament des Euro, sondern der gesamten EU unterhöhlt.

Die entscheidenden Wohlfahrtseffekte der EU resultieren aus dem weltweit einzigartigen, 28 souveräne Staaten umfassenden Binnenmarkt. Ein nicht mehr durch Grenzkontrollen oder andere Hemmnisse separierter gemeinsamer Markt für Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräfte und Kapital hat die grundlegenden Voraussetzungen für intensive Wirtschaftsverflechtungen und Wachstum in der EU geschaffen. Dieser Binnenmarkt ist vor dem Euro ent-

standen. Er funktionierte auch schon ohne Euro, und er umfasst auch heute nach wie vor viele EU-Länder, die nicht zum Euroraum gehören, wie Großbritannien, Schweden, Dänemark, Polen oder Ungarn. Diese Staaten sind genauso wie die Euroländer in den Binnenmarkt integriert und profitieren von ihm. Betrachtet man zudem die Entwicklung des Handels im Euroraum seit Bestehen der europäischen Währungsunion, so ist festzustellen, dass in fast allen Mitgliedsländern der Handel mit den Europartnern zwar zugenommen hat, doch der Handel mit Nicht-Europartnern deutlich stärker gewachsen ist. Eine gemeinsame Währung ist für den Handel und auch für die ausländischen Direktinvestitionen wohl doch nicht so ausschlaggebend. Der Hauptpfeiler der europäischen Integration, der EU-Binnenmarkt, hängt somit nicht vom Euro ab. Stattdessen wird der gesamte Integrationsprozess dadurch gefährdet, dass die institutionellen Fehlentwicklungen in der Währungsunion und der oft hilflos anmutende Umgang mit der Eurokrise die Bereitschaft der Bürger in Europa, das europäische Einigungsprojekt weiterhin mitzutragen, schwinden lassen.

**HORN:** Ja, zumindest teilweise. Politisch ist die Einführung einer gemeinsamen Währung mit einem expliziten partiellen nationalen Souveränitätsverzicht verbunden, der deutlich über die EU-Kooperationsverträge, die nationale Souveränität nur vertraglich binden, nicht aber abschaffen, hinausgeht. Mit der Gründung der Europäischen Zentralbank (EZB) verzichteten die Mitgliedstaaten der Währungsunion

**Gustav A. Horn**

Dr. rer. oec. habil., geb. 1954; apl. Professor für VWL an der Universität Duisburg-Essen; wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf.  
gustav-horn@boeckler.de

auf die nationale Souveränität in der Geldpolitik und traten diese Kompetenz an die EZB ab. Ökonomisch bedeutete die Einführung des Euro, dass alle Mitgliedstaaten ein gemeinsames Inflationsziel haben, das von der EZB auf mittlere Sicht inzwischen nicht über, aber nahe bei zwei Prozent definiert wird. Dies war seinerzeit ein großer Schritt, bedenkt man, dass in den 1990er Jahren noch viele europäische Volkswirtschaften unter nahezu zweistelligen Inflationsraten zu leiden hatten.

Von Anfang an bestand weder in politischer noch in ökonomischer Hinsicht Einigkeit über die Gestalt eines künftigen Europas. Insbesondere die Bedeutung nationaler Souveränität ist nach wie vor zwischen und in den Mitgliedstaaten umstritten. In den 1990er Jahren, möglicherweise im Überschlag angesichts des fallenden Eisernen Vorhangs, war die vorherrschende Vision über Europa mit zurückgedrängter nationaler Souveränität verbunden. Ob die Konsequenzen eines solchen Vorgehens seinerzeit von allen verstanden wurden, ist zweifelhaft.

Vor diesem Hintergrund würde ein Scheitern des Euro – wie die Aussage der Kanzlerin impliziert – mindestens ein partielles Scheitern Europas bedeuten. Es wäre nämlich das Scheitern der seinerzeit vorherrschenden Vision von Europa. Wenn der erste ernsthafte Fall, in dem eine eigenständige europäische Souveränität begründet wurde, scheitert, dürfte es auf absehbare Zeit kaum zu weiteren Vorhaben dieser Art kommen. Europa bliebe letztlich ein relativ loser Verbund von Nationalstaaten.

### **Kamen die Währungsunion und der Euro zu früh? Was sind die Grundprobleme der Konstruktion des gemeinsamen Währungs- und Wirtschaftsraums?**

HORN: Nach dem Zweiten Weltkrieg, als es in die zweite weltpolitische Reihe versetzt worden war, entstand die Vision eines durch Integration wiedererstarkenden friedlichen Europas. Vieles wurde über die Jahrzehnte erreicht: die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und deren politische Vertiefung und Erweiterung durch die EU, insbesondere nach dem Fall der Mauer in Richtung Osteuropa. Die Einführung des Binnenmarktes und die zeitweise Fixierung der Wechselkurse waren weitere Mei-

lensteine auf diesem Weg. Die Einführung des Euro sollte diesen Bestrebungen vor der Kulisse der deutschen Vereinigung eine zusätzliche Qualität verleihen.

In Deutschland war der Euro vor allem aus ökonomischen Gründen umstritten. Es herrschten weit verbreitete Zweifel, ob die EZB angesichts der hohen Inflationsraten in einigen Mitgliedsländern in der Lage sein würde, eine binnen- wie außenwirtschaftlich stabile Währung zu schaffen. Grundsätzlicher noch, hegte insbesondere die Bundesbank Bedenken, ob nicht vor Beginn der Währungsunion und mit der Einführung einer gemeinsamen Geldpolitik weitergehende Konvergenz in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik vonnöten sei. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die aktuellen Schwierigkeiten stellt sich die Frage, ob die damals von der Bundesbank empfohlene Strategie nicht die bessere gewesen wäre. Die Idee der Befürworter war jedoch, dass der Euro die Integrationsbemühungen beflügeln sollte, da die Volkswirtschaften des Euroraums durch die gemeinsame Währung nicht zuletzt durch engere Handelsverflechtungen in eine stärkere wechselseitige Abhängigkeit geraten würden, die auch wirtschaftspolitisch hätte begleitet werden müssen. Im Idealfall hätte sich ein stetiger Prozess in Richtung wirtschaftliche und politische Integration herausgebildet. Dieser Idealfall ist nicht eingetreten. Politisch wurde dies in Deutschland als Ablehnung einer Transferunion (*no-bailout*) formuliert. Gravierender war aber, dass nicht einmal die elementaren Grundlagen der Währungsunion beachtet wurden.

Insbesondere wurde übersehen, dass, wie bereits erwähnt, mit dem Eingehen der Währungsunion bereits ein Verzicht auf nationale Souveränität geleistet wurde, nämlich das Recht auf eine eigenständige Geldpolitik. Dies mag den Wirtschaftspolitikern in den Mitgliedstaaten noch bewusst gewesen sein, aber offenkundig nicht, in welcher Weise sich damit ihr Handlungsspielraum veränderte. Denn entweder musste man sich dann auch auf nationaler Ebene an das gemeinsame Inflationsziel halten oder aber doch eine flankierende und kompensierende europäische Finanzpolitik akzeptieren. Letzteres war wegen der Ablehnung einer Transferunion nicht gewollt, ersteres wurde nicht gesehen.



Folglich wurden die Gefahren vernachlässigt, die sich für die Stabilität des Euroraums aus den divergierenden Inflationsraten ergaben. Abweichende Inflationsraten bedeuten, dass die Volkswirtschaften durch reale Aufwertungen, wenn ihre Inflationsraten relativ hoch sind, beziehungsweise reale Abwertungen, wenn sie relativ niedrig sind, ihre Wettbewerbsposition verändern. Erstere verlieren, und ihre Leistungsbilanz wird nach einiger Zeit negativ. Letztere gewinnen und erzielen auf längere Sicht Überschüsse im Außenhandel (wie beispielsweise Deutschland). Erstere verschulden sich damit zunehmend, letztere hingegen häufen Auslandsvermögen an.

Damit baut sich eine potenzielle Krisenlage auf, bei der die erste Gruppe wegen hoher privater oder öffentlicher Verschuldung Finanzierungsschwierigkeiten auf den globalen Finanzmärkten bekommt. Genau dies war das Problem von Griechenland, Irland, Spanien und Portugal, die besonders hohe Inflationsraten aufwiesen. Damit gerieten aber auch die Gläubiger in Schwierigkeiten, deren Inflationsraten besonders niedrig waren. Hierzu zählt vor allem Deutschland. Deren Auslandsanlagen wurden durch die Verkaufswelle entwertet, was diese Volkswirtschaften letztlich doppelt bestrafte: zuerst durch den vorab geleisteten Konsumverzicht und dann durch die entwerteten Vermögen.

Insofern war der Euro einerseits eine Frühgeburt: weil die Wirtschaftspolitiker in den Mitgliedstaaten die sich aus der Währungsunion und dem gleichzeitigen Verzicht auf kompensierende Transfers ergebenden Beschränkungen im Hinblick auf die nationalen Inflationsraten noch nicht verstanden hatten. Andererseits ist es zweifelhaft, ob dieses Verständnis zu einem späteren Zeitpunkt vorhanden gewesen wäre. Es scheint, als ob dieses Grundverständnis einer Währungsunion erst durch Krisen erlernt werden kann. Wenn dem so ist, dann kann man die derzeitige Krise als einen unangenehmen, aber dennoch notwendigen Schritt auf dem Weg zu einer vertieften und stabilen Währungsunion ansehen. Der Preis dieses Lernens in Gestalt beträchtlicher Produktionsverluste und immenser Arbeitslosigkeit ist allerdings hoch.

OHR: In einer Währungsunion verlieren die Mitgliedsländer zwei nationale wirtschaftspolitische Instrumente – die Geldpolitik und

die Wechselkurspolitik. Dies ist problematisch, solange noch unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen, divergierende endogene und exogene ökonomische Störungen oder unterschiedliche wirtschaftspolitische Zielvorstellungen vorliegen. Denn für eine reibungslos funktionierende Währungsunion muss eine Geld- und Währungspolitik definierbar sein, die zu allen beteiligten Mitgliedsländern gleichermaßen gut „passt“ (*one size fits all*). Da zugleich der Wechselkurs als monetärer Puffer zur Abfederung unterschiedlicher ökonomischer Entwicklungen wegfällt, müssten gegebenenfalls andere Ausgleichsmechanismen in Kraft treten. Dies könnte eine verstärkte Arbeitskräftemobilität sein, stärkere Differenzierungen in der Lohngestaltung, hohe Lohn- und Preisflexibilität oder aber fiskalische Ausgleichsmechanismen. Existieren jedoch Mobilitäts- beziehungsweise Flexibilitätseinschränkungen, so entsteht nicht die gewünschte Konvergenz der Wirtschaftsentwicklungen, sondern Divergenz, die verstärkte ökonomische und politische Spannungen auslöst. Letzte Konsequenz ist eine Abkehr von einer vorrangig an Preisstabilität orientierten Geldpolitik und/oder ein umfangreicher grenzüberschreitender Finanzausgleich oder ein Auseinanderbrechen der Gemeinschaft. In der Vergangenheit haben Währungsunionen ohne Aufgabe der nationalen Souveränität der Mitgliedsländer (politische Union) nicht überleben können.

Vor dem Hintergrund der sehr großen wirtschaftlichen, sozialen und interessenpolitischen Divergenzen in der Eurozone bei gleichzeitig mangelnder Bereitschaft, entscheidende nationale Kompetenzen abzugeben, muss man sagen: Ja, der Euro kam – zumindest für einige Länder – zu früh. Es ist ein Irrtum zu glauben, man könne Europa über den Euro zusammenzwingen. Stattdessen gefährdet die gemeinsame Währung sogar ein – vielleicht langsames, aber dafür konfliktfreieres – Zusammenwachsen der noch immer recht unterschiedlichen EU-Partner.

### **Wie ist die Finanzkrise 2007/2008 nach Europa gekommen?**

OHR: Die Finanzkrise begann als Immobilienkrise in den USA und weitete sich sodann zu einer Bankenkrise aus, die sich nicht mehr lokal begrenzen ließ. Starke Kurseinbrüche an den globalen Aktienmärkten führten zu

einem Vertrauensverlust, und der Interbankenhandel schrumpfte auf ein Minimum. Durch die Verknappung der Liquidität wurde zunehmend auch der realwirtschaftliche Bereich betroffen, mit der Folge eines weltweiten Konjunkturerinbruchs. Durch Maßnahmen zur Bankenrettung und zur Konjunkturstabilisierung stieg im Verlauf der Krise auch die Staatsverschuldung vieler Staaten weiter an.

Doch war die globale Finanzkrise zwar Auslöser, aber nicht die grundlegende Ursache der anhaltenden Krise vieler Eurostaaten. Die sich schon zuvor unterschwellig entwickelten Instabilitäten und makroökonomischen Fehlentwicklungen wurden hierdurch nur sehr abrupt zum Vorschein gebracht: Die Wettbewerbsfähigkeit der Eurostaaten hatte sich in den ersten zehn Jahren der Währungsunion sehr stark auseinander entwickelt. So stiegen in den südeuropäischen Ländern – wie auch früher zu Zeiten des Europäischen Währungssystems (EWS) – die Löhne stärker als die Produktivität, was zu einer realen Aufwertung und wachsenden Leistungsbilanzdefiziten führte. Im Gegensatz zu den Zeiten des EWS war nun aber der Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr durch eine Abwertung korrigierbar. Mit den Leistungsbilanzdefiziten stieg dann auch die Auslandsverschuldung.

Zunächst profitierten die südeuropäischen Länder vom Abbau der zuvor bestehenden wechselkursbedingten Risikoprämien. Die Mitgliedschaft in der Eurozone ermöglichte einen sehr viel günstigeren Zugang zu Kapital, der half, die hohen Staatsdefizite und Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren. Prinzipiell floss dabei zwar das Kapital „in die richtige Richtung“, also in Länder mit Kapitalbedarf, doch wurden die Möglichkeiten des billigeren Kapitalzugangs für Konsum statt für produktive Investitionen verwendet. Als dann im Zuge der weltweiten Finanzkrise Risiken wieder bewusster wahrgenommen wurden, wurde deutlich, dass die hohe Verschuldung nicht zur Finanzierung wachstumsträchtiger Wirtschaftsstrukturen genutzt worden war, sondern sie die Wettbewerbsfähigkeit noch weiter geschwächt hatte. Der rapide Vertrauensverlust gegenüber den betreffenden Ländern zeigte sich in einem massiven Anstieg der Risikoprämie, der dann einige Länder an den Rand der Zahlungsunfähigkeit trieb.

HORN: Vor dem Hintergrund des fundamentalen Unverständnisses wesentlicher Zusammenhänge in der Währungsunion war es nahezu folgerichtig, dass die Unsicherheit, die im Zuge der Finanzmarktkrise entstanden war, auf den Euroraum in besonderer Weise übergriff. In dieser Krise wurde offenbar, dass es kein gemeinsames Verständnis über die Funktionsweise des europäischen Währungsraums gab. Wenn dem aber so war, dann war auch unklar, wie mit den Folgen der Handelsungleichgewichte umgegangen würde. Insbesondere war somit zweifelhaft, wer am Ende für die Auslandsschulden der Defizitländer einstehen würde. Schon der geringste Zweifel oder nur dessen Anschein führt zu einem raschen Rückzug der Anleger von den entsprechenden Märkten. So kam es im Herbst 2009 nacheinander zu einer dramatischen Verkaufswelle für Staatsanleihen der Schuldnerländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien.

Diese auch als *sudden stop* bezeichnete Lage löste fortwährende Grundsatzdebatten über die Zukunft des Euroraums aus, die die Unsicherheit immer weiter verstärkten. Angeheizt wurde diese vor allem durch Debatten über ein zeitweiliges oder gänzliches Verlassen des Euroraums seitens einzelner Krisenländer, vor allem Griechenlands („Grexit“). Denn ein Ausstieg aus der gemeinsamen Währung hätte unweigerlich einen Staatsbankrott des jeweiligen Ausstiegslandes zur Folge gehabt. Mit anderen Worten: Die Anleger riskierten, ihr Vermögen zu verlieren, was die Verkäufe weiter steigen und die Kurse der Staatsanleihen weiter fallen ließ. Das bedeutete gleichzeitig, dass jede Neuemission von Staatsanleihen mit hohen Risikozuschlägen in Gestalt höherer Zinsen versehen war. Dies war eine Konstellation, in der sich der Bankrott dieser Länder in eine sich selbst erfüllende Prophezie wandelte. Weil die Verkaufswelle die Risikozuschläge für die Staatsanleihen so stark steigen ließ, wurde deren pünktliche Bedienung durch die Schuldner immer unwahrscheinlicher. Diese Unsicherheit drohte zeitweise den Währungsraum zu sprengen.

### **Welche Faktoren haben insbesondere zur Krise des griechischen Staatshaushaltes geführt?**

HORN: Die ersten Fehler wurden mit der Einführung des Euro in Griechenland gemacht. Diese selbst war schon ein Fehler,

da Griechenland bereits seinerzeit gemessen am Inflationsziel der EZB zu hohe Inflationsraten aufwies und sich diese wenige Jahre nach dem Beitritt sogar noch erhöhten, anstatt – wie erhofft – auf das Inflationsziel zu konvergieren. Wie erwähnt, wurde dies nicht als Problem gesehen, und so setzte ein schleichender Verlust an Wettbewerbsfähigkeit ein, der die griechische Wirtschaft zunehmend belastete. Statt hierauf mit einer restriktiven Finanzpolitik zu reagieren, die auch die Inflationsrate nach unten gedrückt hätte, wurden die Ausgaben nicht zuletzt durch starke Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor und üppige Pensionszusagen noch gesteigert. Dies alles war durch die Einnahmen aus einem ohnehin maroden Steuersystem nicht mehr gedeckt, und so übersetzte sich die zunehmende Auslandsverschuldung in eine zunehmende Staatsverschuldung. Hinzugefügt werden muss, dass die von den übrigen Mitgliedstaaten Griechenland aufgezwungene Therapie einer Austeritätspolitik mit allzu raschen und starken Ausgabenkürzungen wegen ihrer verheerenden Wirkung auf die griechische Binnenwirtschaft und damit die Steuereinnahmen die Verschuldung in der Folge sogar noch erhöhte. Hinzu kamen die bereits erwähnten Effekte der Unsicherheit über einen Verbleib Griechenlands in der Währungsunion.

OHR: Griechenland hatte schon seit Beginn der Mitgliedschaft in der Eurozone mit falschen Zahlen operiert und eine viel zu hohe Staatsverschuldung. Mit dem Beitritt zur Währungsunion ermöglichte die billige Kreditaufnahme weitere Schulden, die Griechenlands hohes Staatsdefizit und Leistungsbilanzdefizit finanzieren halfen. Die in den ersten Jahren erfolgte Angleichung der Renditen auf Staatspapiere in der Eurozone, die als Erfolg gefeiert wurde, hatte also genau die falschen Signale gesetzt und weitere Fehlentwicklungen produziert. Die günstige Verschuldung sowie die reichliche Verfügbarkeit von Liquidität vereinfachten die Möglichkeit von kreditfinanzierten, leider oft unproduktiven Ausgaben. Zugleich sank in Griechenland die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund der über das Produktivitätswachstum hinaus steigenden Löhne. Ineffiziente Finanzbehörden, Korruption und Schattenwirtschaft rundeten das Bild einer staatlichen Misswirtschaft ab, durch die Griechenland letztlich seine Kreditwürdigkeit vollkommen verlor.

## **Warum steht Deutschland wirtschaftlich und haushälterisch so gut da? Profitiert die Bundesrepublik stärker als andere Länder vom Euro?**

OHR: Die derzeit relativ gesunde wirtschaftliche Situation Deutschlands mit vergleichsweise niedriger Arbeitslosigkeit und im Vergleich zum Euroraum überdurchschnittlichen Wachstumsraten ist nicht auf den Euro zurückzuführen. In den ersten Jahren des Euro (1999–2007) galt Deutschland sogar als der „kranke Mann Europas“ mit weit unterdurchschnittlichem Wachstum und sehr hoher Arbeitslosigkeit. Ursache waren institutionelle Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt, aber auch eine zu geringe Investitionstätigkeit, da das Kapital zu dieser Zeit in die peripheren Euroländer floss – sodass der Euro der deutschen Wirtschaft in dieser Phase eher schadete. Die Wende kam mit den Hartz-Reformen und der nachfolgenden Lohnzurückhaltung. Die rasche Bewältigung des durch die Finanzkrise ausgelösten Konjunkturunbruchs über eine massive Ausdehnung der Kurzarbeit (statt Entlassungen) und die Konjunkturförderprogramme (wie etwa die „Abwrackprämie“) trugen ebenfalls zur Gesundung bei. Mit dem zunehmenden Wachstum, aber auch durch bewusste Konsolidierungsanstrengungen verbesserte sich auch die Haushaltssituation, sodass mittlerweile sogar ein Haushaltsüberschuss zu verzeichnen ist.

Hat der Euro nun zu dieser Entwicklung beigetragen? Der Euro verringert Umtauschkosten und schaltet Wechselkursrisiken sowie die damit verbundenen Absicherungskosten im Euroraum aus. Als größter Exporteur in der Eurozone könnte Deutschland theoretisch am meisten von dieser Senkung an Transaktionskosten profitieren. Allerdings ist der Exportanteil, der in Euroländer geht, bei uns deutlich geringer als in anderen Euroländern. Zudem hat der Anteil unseres Handels, der mit Europartnern erfolgt, in den vergangenen Jahren stetig abgenommen. Auch der hohe Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands besteht aktuell nur zu einem Viertel gegenüber den Europartnern.

Oftmals wird aber auch argumentiert, dass eine eigene deutsche Währung viel stärker als der Euro wäre, der Euro Deutschland also auch im Handel mit Nicht-Eurostaaten helfe. Die frühere D-Mark stand allerdings auch oft unter Aufwertungsdruck, da Deutschland ei-

nen deutlichen Stabilitätsvorsprung gegenüber den meisten anderen Ländern hatte. Dennoch war die Bundesrepublik auch zu dieser Zeit sehr exportstark und hatte eher von der starken Währung profitiert, indem über geringere Importpreise die Rohstoff- und Vorleistungsimporte billiger waren und auch das Konsumentenpreisniveau günstig beeinflusst wurde. Der Handelsvorteil des Euro scheint also nicht so bedeutend zu sein. Stattdessen trägt Deutschland am meisten zu den verschiedenen „Rettungsschirmen“ bei, die zudem den vertraglich vereinbarten Ausschluss gemeinschaftlicher Haftung aushebeln. Deutschland ist stark von den „unkonventionellen“ Maßnahmen der EZB betroffen, die zum Teil bis an die Grenze der Staatsfinanzierung gehen. Für eine Volkswirtschaft, die sich ihren Wohlstand in den vergangenen 60 Jahren nicht zuletzt durch ihre stabile Währung gesichert hat, ist die aktuelle EZB-Politik daher ein nicht zu unterschätzendes Risiko.

**HORN:** Wo Panik ist, wird verzweifelt Sicherheit gesucht. Dies zeigte sich nicht zuletzt darin, dass Geldströme aus den Krisenländern in die übrigen Staaten des Euroraums, insbesondere nach Deutschland, flossen, in der Hoffnung, dass zumindest Deutschland auch nach einem möglichen Zerfall der Währungsunion über eine stabile Währung verfügen würde. Dieser Zustrom an Kapital führte zu extrem niedrigen Zinsen in Deutschland. Das erleichtert die Finanzierung von Investitionen insbesondere im Bau und den Konsum auf der Basis von günstigen Kreditbedingungen. All dies hat zu einer relativ günstigen Konjunktur in Deutschland beigetragen. Ein weiteres Ergebnis war, dass der deutsche Finanzminister seine Zinszahlungen massiv senken konnte. Man kann dies je nach Standpunkt als Prämie für haushaltspolitische Solidität oder als Krisenphänomen interpretieren. Nur stabil und nachhaltig ist diese Situation nicht, da auch Deutschland, sollte die Krise wiederaufflammen oder gar eines der Krisenländer ausscheiden, massive Vermögensverluste drohen.

**Wie schätzen Sie die Diskussionen um Austritte aus der Eurozone („Grexit“) oder der EU („Brexit“) ein, welche Folgen hätten diese?**

**HORN:** Das haben die Entwicklungen 2011 und 2012 bereits angedeutet. Steigt in der Wahrnehmung der Finanzanleger die Wahr-

scheinlichkeit eines Zerfalls des Euroraums, werden sie ihre europäischen Finanzpapiere verkaufen. Massive Zinsaufschläge, die die Wirtschaft im Euroraum belasten, wären die Folge. All dies wird aber solange nicht eintreten, wie die EZB bereit ist, sich diesen Verkaufswellen durch theoretisch unbegrenzte Aufkäufe entgegen zu stellen. Würde ihr jedoch hierfür – wie einige fordern – das Mandat entzogen, sind die geschilderten Panikwellen unvermeidlich. Der vollständige Zerfall der Währungsunion mit all seinen Folgen wäre nur eine Frage der Zeit. Europa würde dann ökonomisch in die 1980er und 1990er Jahre zurückkatapultiert werden. Es müsste sich wieder ernsthaft mit schädlichen Wechselkurs-turbulenzen auseinandersetzen. Zudem gilt es, die mit dem Währungszerfall unvermeidlichen Staatspleiten und die daraus resultierenden Vermögensverluste zu verarbeiten. Da das Gros der europäischen Schuldanleihen mittlerweile in der öffentlichen Hand der Nicht-Krisenländer ist, wäre ein Anstieg der Staatsverschuldung dort, also auch in Deutschland, wohl unvermeidlich.

**OHR:** Die Risiken eines möglichen „Grexit“, sowohl für die Gläubiger als auch für die EU und für Griechenland selbst, werden meist überdramatisiert. Doch weder würde der Euro daran scheitern, noch die EU. Die Abwertung der Währung des ausscheidenden Landes würde dessen Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Dies ist notwendig und gewünscht, damit Griechenland seine außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte abbauen kann. Die derzeit geforderte „interne Abwertung“ durch Lohn- und Preissenkungen zielt im Wesentlichen auf dasselbe Ergebnis, ist aber für die Bürger schwerer zu verkraften und politisch schwieriger durchzusetzen. Die Anpassungslasten, gerade auch für die schwächsten Teile der Bevölkerung, wären bei einer externen Abwertung geringer. Die erfolgende, anfänglich sicherlich sehr starke Abwertung würde im Übrigen nach einiger Zeit auch wieder zu Aufwertungserwartungen und damit zu einer Rückkehr von Kapital führen.

Unabhängig davon müsste im Falle Griechenlands dann allerdings auch eine Umschuldung erfolgen, damit sich trotz abgewerteter Währung das Problem der Schuldenrückzahlung lösen lässt. Weitere Hilfe kann (und sollte!) in diesem Fall gewährt werden durch die Regional- und Strukturfonds, den Kohä-

sionsfonds oder die Europäische Investitionsbank, also durch konkrete Projekte, aber nicht mehr durch „Haftung ohne Kontrolle“.

Die EU funktioniert sehr wohl mit Ländern ohne Euro. Die EU würde aber nicht mehr gut funktionieren, wenn Großbritannien als großes stabiles Nettozahler-Land mit hohem außen- beziehungsweise geopolitischem Gewicht austreten würde. Dies könnte nun aber durch die anhaltenden Instabilitäten und politischen Verunsicherungen in der Eurozone forciert werden. So ist im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Referendum zum Verbleib Großbritanniens in der EU eine wesentliche Forderung des britischen Premierministers David Cameron an die EU, dass „Euro-Outs“ nicht in die Probleme der „Euro-Ins“ hineingezogen werden dürfen. Vor dem Hintergrund des ordnungspolitisch nicht immer überzeugenden Krisenmanagements innerhalb der Eurozone sind im Zuge der Instabilitäten im Euroraum wachsende innergemeinschaftliche Transfers oder weitere Schritte in Richtung Zentralisierung nicht auszuschließen. Ein Austritt Großbritanniens aus der EU wäre dann durchaus denkbar.

Weder eine Transfergemeinschaft noch die derzeitige Politik der EZB können das Grundproblem der strukturellen Heterogenität, der divergierenden Wettbewerbsfähigkeit und der mangelnden Stabilitätsbereitschaft in der Eurozone lösen. Es besteht stattdessen die Gefahr, dass man – um den Euro zu retten – Europa aufs Spiel setzt. Ein Ausscheiden eines Landes aus der Eurozone, nicht aus der EU, könnte dagegen dem ausscheidenden Land wieder mehr Wettbewerbsfähigkeit verschaffen und den verbleibenden Euroraum – und damit auch die EU insgesamt – gegebenenfalls wieder stabilisieren.

### Ihre drei wichtigsten Reformvorschläge?

OHR: In einer Zeit, in der die Eurokrise angesichts der Flüchtlingsdramatik aktuell etwas in den Hintergrund gerückt ist, ist man geneigt, die Fehlentwicklungen in der Europäischen Währungsunion als minderschwere Probleme anzusehen. Dies ist jedoch ein Trugschluss: Gerade für die Bewältigung der Herausforderungen durch die Flüchtlinge und die Frage, inwieweit hier Europa beziehungsweise die EU zu einer gemeinsamen und solidarischen Lösung kommen kann und

wird, ist es entscheidend, inwieweit eventuell gleichzeitig andere Belastungen die Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der Gemeinschaft schwächen.

Für die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Eurozone wäre es dabei schon hilfreich, wenn die ursprünglich vorgesehenen institutionellen Regeln der europäischen Währungsunion eingehalten werden würden. Dies bedeutet, dass das offizielle Paradigma einer „Stabilitätsgemeinschaft“ auch konkret verfolgt werden müsste, dass die Unabhängigkeit der EZB nicht nur *de jure*, sondern auch *de facto* gewährleistet sein müsste, dass eine Nichteinhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Fiskalpaktes zu tatsächlichen Sanktionen führen und die *No-bailout*-Vereinbarung auch strikt eingehalten werden müsste. Eine Weiterentwicklung in Richtung Fiskalunion erscheint mir dafür nicht der richtige Weg. Stattdessen müssten innerhalb der vorhandenen institutionellen Vorgaben der Währungsgemeinschaft wieder die richtigen Anreizmechanismen gesetzt werden.

Dies bedeutet *erstens* eine konsequente Umsetzung der Übereinstimmung von Haftung und Kontrolle bei staatlicher und privater Verschuldung und damit verbunden auch eine staatliche Insolvenzordnung. Länderrisiken dürfen künftig nicht mehr durch die Gemeinschaft getragen werden, sondern müssen sich in nationalen Risikoprämien niederschlagen. Risikoprämien zwingen Politiker eher zum Handeln – im Gegensatz zu den oft verkündeten „strikten Sanktionen“ des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. *Zweitens* sollten Staatsanleihen auch mit Eigenkapital unterlegt werden müssen, um die enge Verflechtung von Staatskrisen und Banken Krisen zu lockern. Schließlich darf *drittens* ein Austritt eines Landes aus der Eurozone nicht mehr „koste es, was es wolle“ verhindert werden. Dem Festhalten an einer unveränderten Eurozone darf kein höherer Wert beigemessen werden als der nachhaltigen Sicherung der EU insgesamt, sonst wird im Endeffekt die EU dem Euro geopfert.

HORN: Ein *erster* Reformschritt wäre lediglich ein Beschluss des Europäischen Rates. Er müsste bestätigen, dass ein Ausstieg aus dem Euro nicht erzwungen werden kann und alle zur Verfügung stehenden Mittel zum Erhalt des Währungsraums eingesetzt werden. Das



würde Spekulationen über temporäre Austritte (Wolfgang Schäuble) oder einer atmenden Währungsunion (Hans-Werner Sinn) ein Ende bereiten. Damit wäre jedweder Spekulation in dieser Hinsicht, deren Nährboden die Unsicherheit ist, die Grundlage entzogen. Zudem verfügte die EZB dann über eine klare politische Legitimation für ihre Rettungsversuche, die derzeit immer wieder angezweifelt wird.

Ein *zweiter* Reformschritt wäre eher eine Schrittfolge. Es gilt, allmählich ein europäisches finanzpolitisches Instrumentarium aufzubauen. Dies ist notwendig, um bei künftigen Krisen unmittelbar europäisch agieren zu können, ohne dass die Rettungsversuche in nationalen politischen Diskursen zerrieben werden. Prominentes Beispiel hierfür ist Griechenland, dem nicht zuletzt als Folge der Debatten in Deutschland eine scharfe und weitgehend schädliche Austeritätspolitik zugemutet wurde, die Griechenlands gesamtwirtschaftliche Produktion um insgesamt 25 Prozent haben einbrechen lassen. Aus europäischer Sicht wäre dies in dieser Härte nicht notwendig und auch nicht ratsam gewesen. Mit dem sogenannten Juncker-Plan und der Verabschiedung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) im Juni 2015 sowie dem europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sind die ersten Schritte in Richtung einer europäischen Fiskalunion bereits getan, weitere müssen folgen.

Auch der *dritte* Reformvorschlag ist ein Prozess. Will man den Weg in Richtung einer verstärkten europäischen Integration beschreiten, bedarf es der Entwicklung zu einer europäischen Zivilgesellschaft. Nur wenn europäische Probleme auch aus einer originär europäischen Perspektive und nicht durch die nationale Brille diskutiert werden, kann eine eigenständig legitimierte demokratische Kontrolle auf europäischer Ebene stattfinden. Es ist Anliegen und Aufgabe der Zivilgesellschaft, also der Parteien, Sozialpartner und anderer Interessenvertreter, diese Entwicklung zu bestärken. Gelingt dies, wird es auch zu einem wirtschaftlich besser integrierten Europa kommen. Gelingt dies nicht, wird der Rückzug ins Nationale wahrscheinlich – mit allen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen.

Wim van Meurs

## Europa und die Eule der Minerva. Retrospektive und Krisennarrative der europäischen Integration

Die 2000er Jahre waren für Historiker eine Zeit der Ungeduld. Erstmals standen die Akten zur Entstehungsgeschichte der Europäischen Gemeinschaften (EGs) nahezu vollständig zur Verfügung. Gleichzeitig wuchs angesichts neuester Entwicklungen wie dem Maastrichter Vertrag, der Einführung des Euro und der Erprobung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik der Bedarf an historischer Orientierung. Von einer Konsolidierung des Integrationsprozesses konnte jedoch angesichts der unvollendeten Nachbesserungsverträge von Amsterdam und Nizza sowie der Gefahr einer wachsenden Euroskepsis und des demokratischen Defizits keine Rede sein. Mit dem Europäischen Konvent und dem Verfassungsvertrag wurde ein qualitativer Sprung im Integrationsprozess anvisiert. Das Scheitern dieser couragierten Initiative führte jedoch genauso plötzlich zu Endzeitstimmung und Überlegungen zu Integrationsrückschritten oder Austritten aus der Europäischen Union. Eine überzeugende und richtungweisende Deutung des *state of the Union* fiel dementsprechend in jenen Jahren sowohl Politikwissenschaftlern als auch Historikern schwer, trotz reger Nachfrage. Besonders gefordert sind diesbezüglich nicht Wissenschaftler, die Ausschnitte und Einzelfragen dieser komplexen Geschichte und institutionellen Architektur für und mit Fachkollegen erforschen, sondern die Autoren von Studienhandbüchern und Übersichtswerken. Sie müssen die Gratwanderung zwischen kritischer Distanz und gesellschaftlicher Nachfrage meistern.

**Wim van Meurs**

Dr. phil., geb. 1964; Associated Professor für europäische Politik und Zeitgeschichte an der Radboud Universität Nijmegen, Erasmusplein 1, 6525 HT Nijmegen/Niederlande.  
w.v.meurs@let.ru.nl

Mit dem Reformvertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat, schien sich die Geduld gelohnt zu haben. Neue institutionelle Arrangements wurden festgeschrieben: das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber, Subsidiaritätsprüfung durch nationale Volksvertretungen („gelbe Karte“) und ein Präsident des Europäischen Rates sowie ein eigener diplomatischer Dienst. Negativ formuliert: Nach dem Tiefschlag des französischen *non* und des niederländischen *nee* schien ein nächster Reformschritt nach Lissabon auch auf längere Sicht höchst unwahrscheinlich. Für Politikwissenschaftler war die Zeit gekommen, den Spielraum innerhalb des abgesteckten institutionellen Rahmens auszuloten. Historiker konnten endlich aus der Perspektive eines gesicherten Ist-Zustands auf den wechselhaften Werdegang „Europas“ zurückblicken.

Heute, keine sechs Jahre nach Lissabon und noch vor den Attentaten von Paris, mutmaßt sogar der Vizepräsident der Europäischen Kommission Franz Timmermans über die Existenzkrise der EU und die Möglichkeit ihres Zerfalls.<sup>¶</sup> „Finalité“ droht von der Zielvorgabe zur Verheißung zu werden. Jeder Meilenstein in der neuesten Geschichte der EU trägt das Suffix „-krise“: Bankenkrise, Eurokrise, Griechenlandkrise, Legitimitätskrise, Ukraine- und Mittelmeerkrise, Flüchtlingskrise, Terrorismuskrise. Angesichts dieser Existenzkrise erscheinen die vorhergegangenen sechs Jahrzehnte europäischer Integrationsgeschichte in einer neuen Perspektive. Für manche hat die Geschichte angesichts der mannigfaltigen Krisen jede Bedeutung und Relevanz verloren. Für andere zeigt eine neue kritische Beschäftigung mit ihr gerade, dass die Ursachen der Krisen im Wesen des europäischen Projekts angelegt sind: die Kluft zwischen Europapolitikern und den Bürgern, unüberbrückbare kulturel-

*Mit Dank an die Ko-Autoren des niederländischen Studienhandbuchs „Europa in alle staten. Zestig jaar geschiedenis van de Europese integratie“ (Nijmegen 2013): Robin de Bruin, Carla Hoetink, Karin van Leeuwen, Carlos Reijnen, Liesbeth van de Grift. Unsere ausgiebigen Diskussionen – inhaltlich, konzeptionell und didaktisch – bilden die Grundlage für diesen Beitrag. Eine aktualisierte deutsche Fassung dieses Handbuchs ist für 2016 geplant.*

¶ Vgl. Timmermans Issues Wake-up Call to Europe, 23.10.2015, [www.euractiv.com/sections/future-eu/timmermans-issues-wake-call-europe-318825](http://www.euractiv.com/sections/future-eu/timmermans-issues-wake-call-europe-318825) (23.11.2015); Frans Timmermans, Huis van Europa-Rede, Den Haag, 9.11.2015, <https://youtu.be/dB4PTFm3xNM> (23.11.2015).

le Differenzen und wirtschaftliche Disparitäten oder die Unfähigkeit Europas, Herausforderungen wie Globalisierung, innerstaatliche Konflikte, Identitätsstiftung oder Umweltschutz zu meistern. Die Reihen derjenigen, die aus dem Muster, dass Europa aus jeder Krise gestärkt hervorgegangen sei, eine optimistische Zukunftsperspektive ableiten, lichten sich in den vergangenen Jahren merklich.

Aus dieser kurzen aktuellen Reflexion ergeben sich drei wesentliche Perspektiven. *Ers- tens* zeigt sich, dass die Geschichte der europäischen Integration keine stetige Akkumulation von gesichertem Wissen ist, sondern dass jede Zeit ihre eigenen Fragen an die Vergangenheit stellt (und entsprechende Antworten formuliert). Weder Geschichtsschreibung noch Theoriebildung lassen sich somit aus ihrem politischen und gesellschaftlichen Kontext losgelöst verstehen. *Zweitens* ist Timmermans' Hiobsbotschaft gleichzeitig ein Appell zu handeln. Jede Analyse des Entwicklungswegs der EU und/oder ihres aktuellen Zustands impliziert auch Idealvorstellungen und eine politische Agenda. Noch vor einem Jahr galt die demokratische Legitimation als „das ganz große Fragezeichen der Zukunft Europas“.<sup>¶</sup> Heute scheint sich das Blatt erneut zu wenden, sind europäische Führungsstärke und politische Ergebnisse gefragt. *Drittens* stellt sich die Frage, was Kontextualisierung und Politisierung aussagen über unsere heutige Fähigkeit, die Geschichte der europäischen Integration (neu) zu schreiben. Trifft vielleicht Hegels Einsicht, dass „die Eule der Minerva erst mit der einbrechenden Dämmerung ihren Flug beginnt“,<sup>¶</sup> auch auf die EU zu? Erst in der Krise oder kurz vor dem Ende ließe sich das Vorhergegangene im richtigen Licht betrachten und bewerten.

In diesem Beitrag wird gezeigt, wie Historiker und Theoretiker der Integration ihre Sicht der Dinge den Fragen und Überzeugungen ihrer Zeit anpassten. Dabei offenbart sich außerdem, dass die akademischen Beobachter die politische Wirklichkeit nicht nur nicht distanziiert beobachten, sondern ihr Forschungsobjekt auch maßgeblich beeinflussen. Im zwei-

¶ Werner Weidenfeld, Die Bilanz der europäischen Integration 2014, in: ders./Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 15–28, hier: S. 24.

¶ Georg Friedrich Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Frankfurt/M. 1972 (1820), S. 14.

ten Teil werden diese historischen Einsichten aufs Heute als flüchtige Schnittstelle zwischen Vergangenheit und Zukunft angewandt. Welche Art historischer Narrative zur Integration braucht Europa heute?

## Europäische Meistererzählungen

Jean Monnet hat im Nachhinein zugegeben, dass er bei seinen Plänen für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa die Bedeutung einer gemeinsamen kulturellen Identität unterschätzt habe. Die Vorteile des Binnenmarktes und andere Ergebnisse gemeinsamer Politik reichen nicht aus, um das europäische Projekt zu legitimieren und zur Selbstverständlichkeit zu machen. Gerade wegen der Vorgeschichte aus Kriegen zwischen den Mitgliedstaaten braucht auch Europa eine historische Meistererzählung. Ähnliches galt im 19. Jahrhundert für die Nationalstaaten, nicht zuletzt für Deutschland. Für Historiker war es damals kein Widerspruch, sich sowohl der akademischen Objektivität als auch dem neuen Staat gegenüber in der Pflicht zu fühlen. Auch wenn Leopold von Ranke anders als sein Kollege Heinrich von Treitschke direkte Rechtfertigungen der Staatspolitik ablehnte, betrachteten beide den Aufbau des preußischen Staates als eigenes Ziel der historischen Entwicklung, das es zu untermauern galt.<sup>f</sup>

Die Erfindung einer solchen Meistererzählung, die das europäische Projekt zum großen Ziel der Geschichte selbst macht und somit die Autorität der EU-Institutionen stützt, erwies sich in Brüssel als schwierig im Vergleich zu Berlin im 19. Jahrhundert. Eine europäische Meistererzählung von Zusammenarbeit und Solidarität stand von Anfang an in Konkurrenz zu den etablierten Nationalgeschichten aus Konflikt und Konkurrenz. Außerdem waren einstimmige Meistererzählungen *pro domo* überhaupt dabei in Verruf zu geraten, als sich die europäischen Institutionen im letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts der Bedeutung von Geschichte und Identität bewusst wurden. Dies zeigte sich etwa in der Entscheidung, auf den Eurobanknoten keine realen Gebäude in ausgewählten Mitgliedstaaten, sondern Elemente europäischer Bau-

stile aus verschiedenen Epochen abzubilden. Kaum eine historische Person war als Identifikationsfigur für das vereinte Europa unstrittig. Somit blieb der EU nur ihre eigene, wenig inspirierende institutionelle Geschichte und *founding fathers* wie Jean Monnet, Robert Schuman, Henri Spaak oder Altiero Spinelli.

Man wollte auch nur den Anschein einer orchestrierten Legitimierung durch Geschichte vermeiden. So hat Brüssel sich an seine eigene Geschichte kaum näher herangetraut als durch Kurzdarstellungen in Informationsbroschüren, die eher die hehren Ideale und aktuelle Integrationsergebnisse in den Vordergrund rückten.<sup>f</sup> Die Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die 1982 ins Leben gerufen wurde, bewegt sich vorwiegend im akademischen Bereich und hat die historische EU-Forschung teilweise mit neuen Ansätzen vorangetrieben.<sup>g</sup> Öffentlichkeitsarbeit ist hier ein Fremdwort. 13 von 15 Kommissionsmitgliedern sind an Universitäten in den ältesten neun Mitgliedstaaten beheimatet. Erst 2002 wurde in Luxemburg das Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe gegründet, das sich nachdrücklich bemüht, Bürgern, Schülern und Studierenden aus ganz Europa die EU-Geschichte in Form von Cartoons, Quellenausschnitten und audiovisuellem Material nahe zu bringen.<sup>g</sup> Mit dem Haus der europäischen Geschichte, das 2016 seine Türen öffnen wird, deutet sich eine Kehrtwende an: Die EU-Geschichte wird in das Weltgeschehen integriert und aus aktuellen Fragen heraus auch kritisch betrachtet.<sup>h</sup>

## Historiker und Politikwissenschaftler

In den ersten Jahrzehnten der europäischen Integration wurde die Forschungsarbeit zu dieser neuartigen Organisation fast vollständig von Rechts- und Politikwissenschaftlern geleistet. Wenn EU-Historiker heute die Geschichte ihrer eigenen Teildisziplin schreiben, wird für

<sup>f</sup> Vgl. Jost Dülffer, *Zeitgeschichte in Europa – oder europäische Zeitgeschichte?*, in: APuZ, (2005), 1–2, S. 18–26, hier: S. 18f.; Pascal Fontaine, *Europa in 12 Lektionen*, Brüssel 2014.

<sup>g</sup> Zur Kommission, ihren Nachwuchsgruppen HEIRS und RICHIE sowie der Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration siehe [www.eu-historians.eu](http://www.eu-historians.eu).

<sup>h</sup> Siehe [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu).

<sup>h</sup> Siehe [www.europort.europa.eu/visiting/de/visits/historyhouse.html](http://www.europort.europa.eu/visiting/de/visits/historyhouse.html).

<sup>f</sup> Vgl. Stefan Berger, *The Search for Normality. National Identity and Historical Consciousness in Germany since 1800*, Providence 1997, S. 21–55.

diese Frühphase kaum mehr erwähnt als Walter Lipgens Studien über die Vordenker des europäischen Projekts.<sup>9</sup> Den Historikern waren durch die 30-jährige Sperrfrist für Archivbestände die Hände gebunden. Gewiss verlangte eine integrale Geschichte der EGs auch ausgedehnte Archivreisen und ausreichende Sprachkenntnisse, die mit jeder Erweiterungsrunde ausgebaut werden mussten. Der wahre Grund für ihr Schweigen war aber die damalige Dominanz der klassischen politischen und diplomatischen Geschichte, die die drei Gemeinschaften aus der jeweiligen nationalen Perspektive als lediglich eine weitere intergouvernementale Organisation betrachtete. In Handbüchern zur Nationalgeschichte blitzte das europäische Projekt somit bei den Gründungsjahren kurz auf, um danach trotz wachsender Gestaltungskompetenzen der EGs in der historischen Darstellung gänzlich ignoriert zu werden.

In ebendiesen Jahren beschäftigte die Politikwissenschaftler eine vergleichbare Frage, nämlich ob die Gemeinschaften als Teil der internationalen Beziehungen oder als neuartige Verschmelzung von Innen- und Außenpolitik betrachtet werden sollten. Anders als bei den Historikern wurde dies für Neofunktionalisten und Neorealisten zu einer energiezehrenden Glaubensfrage.<sup>10</sup> Auch wenn die Debatte im Nachhinein wenig produktiv war, rückten doch die EGs als Regionalorganisation in den Mittelpunkt der Forschung, während sie sowohl für Experten der internationalen Diplomatiegeschichte als auch für Nationalhistoriker jeweils ein Randthema blieben. Es ist bemerkenswert, dass einige der wichtigsten Stimmen in dieser Debatte eigentlich keine Politikwissenschaftler waren, sondern Historiker. Von ihren Fachgenossen wurden Experten wie Andrew Moravcsik damals kaum wahrgenommen, von Politikwissenschaftlern umso mehr.<sup>11</sup> Unproduktiv war die Debatte, weil die

<sup>9</sup> Vgl. Walter Lipgens/Wilfried Loth, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik, 1945–1950*, Stuttgart 1977; Walter Lipgens, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940–1945. Eine Dokumentation*, München 1968.

<sup>10</sup> Vgl. Andrew Moravcsik/Frank Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism*, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.), *European Integration Theory*, Oxford 2012, S. 67–90.

<sup>11</sup> Vgl. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998; Robert S. Lieshout/Mathieu L. L. Segers/Johanna Maria van der Vleuten, *De*

Neorealisten sich auf die großen Verträge und Verhandlungsmomente der frühen Integrationsgeschichte konzentrierten und somit nur schlussfolgern konnten, dass die nationale Politik für jede Weichenstellung im Integrationsprozess verantwortlich zeichnete. Umgekehrt befassten sich die Neofunktionalisten mit der Sacharbeit der europäischen Institutionen *zwischen* diesen Weichenstellungen und stellten fest, dass die Europäische Kommission ihre faktischen Zuständigkeiten und Politikfelder auch ohne Beschluss der Staats- und Regierungschefs erweitern und vertiefen konnte.

Die Frage, die die Politikwissenschaftler damals umtrieb – warum souveräne Staaten überhaupt bereit sind, Steuerungskompetenzen einer internationalen Organisation zu übertragen – war gleichzeitig eine Grundsatzentscheidung der politischen Strategie. Für Neorealisten erforderten Integrationsfortschritte das Placet der (großen) Mitgliedstaaten und eine Kongruenz derer Nationalinteressen. Jean Monnet und andere Europapolitiker setzten ihre Hoffnung wie die Neofunktionalisten auf die Eigendynamik des Integrationsprozesses; gewissermaßen unter dem Radar der großen Politik würde jeder Integrationssschritt unweigerlich neue nach sich ziehen. Hier war die Arbeit der Akademiker weit mehr als eine Bestandsaufnahme: Sie diente den Politikern auch als Kompass für die Gestaltung der politischen Realität, die akademisch-distanziert analysiert und beschrieben werden sollte.

In den 1970er und insbesondere in den 1980er Jahren wandten sich die Politikwissenschaftler einer neuen Fragestellung zu. Kein Neorealismus konnte sich der Wirklichkeit der Europäisierung mehr gänzlich verschließen: Agrarpolitik, Regional- und Sozialfonds, Binnenmarkt. Die neue Schule der Liberalen Intergouvernementalisten bemühte sich, den alten Glaubenskrieg hinter sich zu lassen und einen Mittelweg zu finden. Die Nationalstaaten blieben aus ihrer Sicht Dreh- und Angelpunkt der europäischen Integration, aber *Spillover*-Effekte zur Ausweitung der europäischen Politikfelder und Eigendynamik der EG-Institutionen galten nicht länger als Tabu. Die neue Fragestellung betraf somit nicht mehr das *Ob* der EG als neue Ebene des Regierens, sondern das

Gaulle, Moravcsik, and The Choice for Europe: Soft Sources, Weak Evidence, in: *Journal of Cold War Studies*, (2004) 4, S. 89–139.

Wie „Multilevel Governance“ als das Zusammenspiel politischer Entscheidungskompetenzen und Umsetzungsverantwortung auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene faszinierte Verwaltungswissenschaftler und ihre Kollegen der vergleichenden Regierungslehre gleichermaßen. Wie werden die Regeln der Gemeinsamen Agrarpolitik national umgesetzt und schlussendlich dezentral verwirklicht (oder umgangen)? Auch hier ging es jedoch um eine Fragestellung bezüglich Politikfeldern, Implementierung und Verwaltung, die unter Historikern auf wenig Gegenliebe stieß. Weder Nationalhistoriker noch Diplomatiehistoriker befassten sich mit der administrativen Umsetzung und der sozialen Wirklichkeit hinter den politischen Entscheidungen. Erst später entstandene historische Studien, die Politikfelder umfassend analysierten – die ganze Breite der involvierten Institutionen und die ganze Tiefe des Mehrebenenregierens.<sup>12</sup>

In den 1990er Jahren drängte die politische und gesellschaftliche Entwicklung in EU-Europa den Politikwissenschaftlern eine Schlüsselfrage auf, die auch bei Historikern Widerklang fand. Obwohl Mehrebenenregierungen angesichts der wachsenden Kompetenzen Brüssels politisch und akademisch relevant blieb, stellte die Frage nach dem demokratischen Defizit in den vergangenen Jahrzehnten alle anderen Fragen in den Schatten. Stärker als die beiden vorherigen Fragen nach dem *Ob* und dem *Wie* des supranationalen Europas wurde dies zu einer normativen Frage. Nicht wenige Politikwissenschaftler befürworteten ohnehin mehr und immer mehr „Demokratie“, auch für die nationalen Regierungssysteme Westeuropas. Neuerungen wie Referenden oder deliberative Formen der Bürgerpartizipation galten als Allheilmittel für das unverkennbare Vertrauensdefizit der Wähler gegenüber der Politik, das sich in Eurobarometer-Umfragen, stetig sinkender Wahlbeteiligung und im Zulauf populistisch-euroskeptischer Parteien ausdrückte.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Ann-Christina Knudsen, *Farmers on Welfare: The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca 2009; Wolfram Kaiser/Jan-Henrik Meyer (Hrsg.), *Societal Actors in European Integration: Polity-Building and Policy-Making 1958–1992*, New York 2013.

<sup>13</sup> Vgl. Maija-Leena Setälä, *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Houndmills u. a. 1999; Saskia Hollander, *The People or the Prince. The Politics of Referendum Use in European Democracies*, Dissertation, Radboud Universität Nijmegen 2016.

Nur wenige kritische Stimmen monierten, dass das richtige Maß zwischen Demokratie und Bürgerbeteiligung einerseits und „staatlicher“ Handlungsfähigkeit und Output-Legitimität bei einer internationalen Organisation mit 20 oder mehr Mitgliedstaaten ein anderes sei als bei einem zentralisierten, weitgehend homogenen Nationalstaat. Außerdem, so ihr Einwand, würden auch Nationalstaaten zu einem größeren Teil, als den meisten Bürgern bewusst sei, von Fachkommissionen und amtlichen Gremien regiert. Folglich sei das vielzitierte „demokratische Defizit“ erstens keine europäische Besonderheit und zweitens sogar eine vernünftige Einschränkung der Rolle der Zivilgesellschaft in einer funktionierenden repräsentativen Demokratie.<sup>14</sup>

Wie man dies auch bewerten mag, diesmal wurde die neue (und politisch vordringliche) Frage auch von Historikern unmittelbar aufgegriffen und auf die verschiedenen Epochen des Integrationsprozesses angewandt. Erstmals lieferten Historiker von Anfang an einen originären und eigenständigen Beitrag zur wissenschaftlichen (und politischen) Debatte. Dies war sicherlich der Tatsache zu verdanken, dass sich die Geschichte der europäischen Integration endlich als eine historische Teildisziplin etablieren konnte, mit eigenen Lehrstühlen und einem festen Platz im Curriculum.<sup>15</sup> Für Geschichtswissenschaftler war „Demokratie“ keine feste Norm und fixes Ideal, sondern eine gesellschaftliche Vorstellung, die sich je nach historischem Kontext ändert. Nicht Europa sei „undemokratischer“ geworden, sondern die Ansprüche der Bürger hätten sich aus verschiedensten Gründen seit dem Ende des Kalten Krieges gesteigert. Wie so oft bei historischen Studien löste diese Erkenntnis nicht das akute Problem der Politiker, aber eine Relativierung in der Debatte war vonnöten. Neue Studien stellten fest, dass elektorale Partizipation und Bürgerbeteiligung in den ersten Jahrzehnten der EU genauso wie in den Nationalstaaten im Schatten der Verantwortung der Staatorgane für Ordnung, Rechtsstaatlichkeit und „gute Politik“

<sup>14</sup> Vgl. Beate Kohler-Koch/Berthold Rittberger (Hrsg.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham 2007.

<sup>15</sup> Nicht zuletzt dank der Institution der Jean-Monet-Lehrstühle.



gestanden hatten.<sup>16</sup> Sogar die demokratischen Umwälzungen der 1960er und 1970er Jahre waren eher auf andere politische Zielsetzungen und Ergebnisse ausgerichtet gewesen als auf mehr Bürgereinfluss. Erst seit den 1990er Jahren betraf die neue „Krise der Demokratie“ das Ideal der Partizipation und das demokratische Defizit als solche.

Heute, 65 Jahre nach dem Schuman-Plan, wird die EU von Journalisten, Politikern und nicht zuletzt akademischen Meinungsmachern unter Beschuss genommen, auch wenn die wichtigsten drei Punkte der Kritik sich offensichtlich widersprechen. Geblieben ist die Kritik, dass die EU trotz der Position des Europäischen Parlaments und der „gelben Karte“ als Machtinstrument der nationalen Parlamente in ihrer Entscheidungsfindung im Wesentlichen „undemokratisch“ sei und oftmals gegen den Willen ihrer Bürger handle, beispielsweise bei den milliardenschweren Krediten für Griechenland oder bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Gleichzeitig zeige die EU-28 auch keine Einigkeit und Handlungsfähigkeit bei Herausforderungen zum Beispiel in der Ukraine Krise oder der Flüchtlingsbewegung über das Mittelmeer. Nicht zuletzt würde Brüssel sich unbegründete und unerwünschte Einmischung in die nationale Politik erlauben, etwa bei der Haushaltskonsolidierung oder in der Umwelt- und Energiepolitik.

Europa-Historiker stehen heute vor der Herausforderung, die Nachkriegsgeschichte des europäischen Projektes neu zu schreiben: weder als Rechtfertigung und *pro domo* Meistererzählung eines überhistorischen Ideals und seiner Verwirklichung noch als politisches Pamphlet gegen die EU als moderner Behemoth der Staatsgewalt. Dabei gilt es, die Erkenntnisse aus dem Vorherigen zu berücksichtigen. Jede Darstellung der EU-Vergangenheit ist unweigerlich geprägt von den dringenden Fragen der heutigen Zeit und ist außerdem selbst politisches Programm. Welche neuen Einsichten und Zwänge bescheeren uns die dunklen Wolken der Dämmerung und die Vogelperspektive der Eule?

<sup>16</sup> Vgl. Martin Conway/Volker Depkat, *Towards a European History of the Discourse of Democracy: Discussing Democracy in Western Europe, 1945–60*, in: Martin Conway/Kiran Klaus Patel (Hrsg.), *Europeanization in the Twentieth Century: Historical Approaches*, Basingstoke 2010, S. 132–156.

In akademischen Studien, die sich an ein Publikum mit beachtlichen Vorkenntnissen bezüglich des historischen Kontexts und der institutionellen Architektur richten und oftmals nur einen thematischen Ausschnitt der 70-jährigen Integrationsgeschichte bearbeiten, lassen sich neue Einsichten relativ leicht umsetzen. Einige davon sind hier besonders relevant, da sie bei Handbuchautoren für viel mehr Kopfzerbrechen sorgen: Interdisziplinarität, Kontext und Politikfelder.

Die Auswahl an Handbüchern zur EU ist in den vergangenen Jahren unverkennbar größer geworden. Für ein historisches Seminar oder historisch Interessierte haben die meist von Politikwissenschaftlern geschriebenen Handbücher einen gravierenden Nachteil: Der Fokus liegt auf dem institutionellen Status quo von Lissabon, und insbesondere die Entwicklungen vor Maastricht werden eher cursorisch behandelt. Das im englischsprachigen Raum viel verwendete Handbuch von John McCormick beschäftigt sich nur in einem von neun Kapiteln geschlagene 20 Seiten lang mit der historischen Entwicklung der EU.<sup>17</sup> Das deutsche Handbuch „Die Europäische Einigung“ von Georg Brunn bietet seinerseits nur summarische Informationen zum Institutionengefüge.<sup>18</sup> Umgekehrt scheinen Historiker als Handbuchautoren ihr Interesse zu verlieren, sobald die Erzählung das letzte Vierteljahrhundert erreicht. Aus ihrer Sicht fehlt hier die gesicherte Quellenbasis und scheinen die Entwicklungen noch unvollendet. Außerdem treten hier lebende politische Akteure an die Stelle von Institutionen und Verträgen, die bei Politik- und Rechtswissenschaftlern die Hauptrolle spielen. Die systematische Evolution der institutionellen Architektur Europas von Paris (1951) bis Lissabon (2007) bleibt eine Rarität.<sup>19</sup> Historische Handbücher sind selten vollständig oder präzise in der Darstellung

<sup>17</sup> Vgl. John McCormick, *Understanding the European Union*, Houndmills 2005. In der neueren Ausgabe (*The European Union: Politics and Policies*, Houndmills 2008) immerhin 40 Seiten.

<sup>18</sup> Vgl. Georg Brunn, *Die Europäische Einigung*, Stuttgart 2009.

<sup>19</sup> Eine positive Ausnahme bildet: Gabriele Clemens/Alexander Reinfeldt/Gerhard Wille, *Geschichte der europäischen Integration*. Ein Lehrbuch, Paderborn 2008.

von Prozeduren und Kompetenzen oder vernachlässigen die weniger „politischen“ Institutionen wie den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss oder den Gerichtshof der EU.

Wie bei einer klassischen Nationalgeschichte ist auch bei einem Handbuch zur Entstehungsgeschichte der EU ein gerütteltes Maß an Finalismus kaum zu vermeiden. Die heute erreichten Erweiterungen und Vertiefungen werden auf die Vergangenheit projiziert. Offene historische Prozesse scheinen somit auf als notwendige Schritte in einem vorgezeichneten Entwicklungsgang. Im Extremfall wird dann auch aus dem seriösen Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in den 1950er Jahren ein „Irrweg“ und aus der Europäischen Akte „ein Höhenflug“.<sup>20</sup> Sprachliche Wachsamkeit und ein Auge für Kontingenz in der Darstellung sind die besten, aber unvollkommenen Gegenmittel der Autoren. Effektiver, aber im Rahmen einer umfangsbeschränkten Übersicht kaum realisierbar, ist eine verstärkte Kontextualisierung der EGs und der EU in den breiteren politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen jener Zeit und die Integration anderer internationaler Organisationen (NATO, Europarat, Warschauer Pakt, RGW oder OSZE) in die Erzählung.

Das ideale Übersichtswerk müsste zudem in der Darstellung anderen Akteuren als Kommission, Parlament, Gerichtshof, Europäischem Rat und Ministerrat gebührend Platz einräumen. Dazu würden nicht nur Lobbyisten und die vielgescholtenen „Eurokraten“ gehören, sondern auch die europäischen „Parteien“, Denkfabriken und die Europäische Zentralbank. Auch wenn hier die Grenzen eines Buches und der Leserlichkeit längst überschritten wären, würden auch Politikbereiche wie Agrarpolitik, Kohäsionspolitik, Schengen oder Erweiterung und Nachbarschaft ein eigenes Kapitel verdienen. Auch hier reichen die Mittel eines Handbuches nicht weiter, als stereotype Meistererzählungen großer Männer, großer Momente und richtungweisender Verträge gezielt zu durchbrechen. Das selektive und impressionistische Aufführen von anderen Akteuren und Institutionen sowie von politischen

Entscheidungen im Prozess ihrer Entstehung und Umsetzung ist diesbezüglich das einzige Gegenmittel.<sup>21</sup>

Die aktuellen europäischen Krisen und Euroskepsis in Öffentlichkeit und Politik stellen EU-Historiker und Handbuchautoren vor neue Herausforderungen, bieten paradoxerweise aber auch Chancen. Bislang waren Historiker, die über die EU-Integration forschten und schrieben, durchweg eher „Euro-Sympathisanten“ (mehr als ihre politikwissenschaftlichen Kollegen). In Kontrast zu der heutigen Flut an eurokritischen oder eurofeindlichen Pamphleten steht jede sachliche Darstellung schnell unter dem Verdacht „europhilen“ Eifers. Eine positive Folge dieses Zeitgeistes ist, dass „negative“ Phänomene wie Euroskepsis, Anti-Euro-Kampagnen und Erweiterungsmüdigkeit, die in früheren historischen Übersichten kaum erwähnt wurden, jetzt in ihrer Entwicklung und zu ihren Ursprüngen zurückverfolgt werden. Das andere Extrem wäre aber eine Darstellung, die die EU-Geschichte als einen von vornherein verlorenen Kampf gegen Desintegration und den Widerstand des „gemeinen Volkes“ nachzeichnet.

Die Aussichten des europäischen Projektes sind düster, auch wenn der Begriff „Dämmerung“ zu apodiktisch wäre. Der Historiker darf sich aber nicht wie die Eule geräuschlos entfernen, mit der Begründung, dass entweder die EU immer jede Krise übersteht oder dass Euroskeptiker unbelehrbar oder unwissend seien. Seine Aufgabe ist es, aus den Fragen von heute heraus Politiker und Öffentlichkeit sowie EU-Gegner wie -Befürworter über die Grunddilemmata des Integrationsprozesses zu informieren.

<sup>21</sup> In dem neu konzipierten Handbuch „Europa in alle staten“ wurde dies gelöst mittels separater Kurzdarstellungen zu in der Hauptdarstellung „vernachlässigten“ Institutionen, theoretischen Schulen und Quellengattungen. Vgl. Wim Van Meurs et al., *Europa in alle staten, Zestig jaar geschiedenis van de Europese integratie*, Nijmegen 2013, S. 11–26.

<sup>20</sup> G. Brunn (Anm. 18), S. 88, S. 230.

Manuela Boatcă

# Multiple Europas und die interne Politik der Differenz

Seit über 20 Jahren sehen sich die Sozialwissenschaften mit dem Vorwurf des Eurozentrismus konfrontiert. Eine Vielzahl von Ansätzen, deren Ziel es

**Manuela Boatcă**

Dr. phil., geb. 1975; Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Makrosoziologie an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Rempartstraße 15, 79098 Freiburg/Br. manuela.boatca@soziologie.uni-freiburg.de

war, den Eurozentrismus zu überwinden und über das Modernisierungsparadigma in seinen alten wie neuen Erscheinungsformen hinauszuwachsen, sind als Antwort auf diese Kritik entstanden. Die meisten davon konzentrierten sich auf das westliche Konzept von Moderne – das wiederum der Vorstellung von Moderne als etwas Westlichem entspricht – und ersetzten es durch den Begriff von multiplen, fragmentierten, alternativen oder schlichtweg „anderen“ Modernen. Die verschiedenen Konzepte von pluralen Modernen teilen dabei die Vorstellung, dass die ursprüngliche Moderne, die als Vorbild und Messlatte für die anderen diente, die westeuropäische war und ist.<sup>1</sup> Von diesem Standpunkt aus gesehen sind sowohl der Osten als auch der Süden Europas, ähnlich wie Lateinamerika, bloße Erweiterungen der ursprünglichen westlichen Moderne.<sup>2</sup>

Das gleiche Verständnis eines letztlich in sich kohärenten Europas schwingt im ökonomischen und politischen Projekt der Europäischen Union mit, das die Bezeichnung „Europa“ schrittweise monopolisiert hat, sodass nur noch die gegenwärtigen Mitgliedstaaten der EU oder solche, die bald Mitglieder werden sollen, in den Begriff inkludiert werden. Obwohl das Konzept „Europa“ nie einen bloßen geografischen Gehalt hatte, sondern immer sowohl die Geopolitik als auch die Epistemologie verschiedener historischer Konstellationen widerspiegelt hat, entsteht mit dem Diskurs der EU das, was wir eine „moralische Geografie“ des Kontinents nen-

nen könnten, mit tief greifenden Konsequenzen für die Identitätspolitik der ausgeschlossenen Länder. Die „moralische Geopolitik“<sup>3</sup> bezieht sich auf den Zivilisierungsdiskurs, der die EU an die Spitze einer Wertehierarchie setzt, die sich aus dem *historischen* Erbe und der *gegenwärtigen* politischen Rolle ihrer Mitgliedstaaten, die als vorbildlich gelten, ableitet. Die „moralische Geografie“ meint hingegen die Ebene der symbolischen Repräsentation des europäischen Kontinents, der genau diesen Diskurs widerspiegelt: je später der Beitritt zur EU, desto fragwürdiger oder mangelhafter der Zivilisierungsgrad.

Eine solche Geografie setzt eine ontologische und moralische Skala voraus, die von einem westlichen Teil, dessen moderner, demokratischer und friedlicher Charakter (und somit dessen Überlegenheit) unhinterfragt bleibt, hin zu einem rückständigen, gewalttätigen und unterlegenen Teil reicht – als solcher von fragwürdiger Europäität und fast immer in den Balkan-Ländern verortet. Spätestens seit dem Ersten Weltkrieg als „Pulverfass Europas“ angesehen, hat die Balkan-Region regelmäßig in der europäischen Literatur wie in der Moralgeografie des Kontinents die kollektive Rolle eingenommen, die 1940 so zusammengefasst wurde: „those wretched and unhappy little countries (that) can, and do have quarrels that cause world wars. Loathsome and almost obscene snarls in Balkan politics, hardly intelligible to a Western reader, are still vital to the peace of Europe, and perhaps the world.“<sup>4</sup> Der Balkan stellt „das Andere“ (Extrem) auf einer ontologischen Skala von Europäität dar, die weitere Zwischenstufen zu umfassen scheint. Die Kriterien für die Positionierung auf der Skala sind nichtsdestotrotz noch lange nicht klar.

*Dieser Beitrag ist eine gekürzte und aktualisierte Fassung des gleichnamigen Beitrags in: Manuela Boatcă/Wilfried Spohn, Globale, multiple und postkoloniale Modernen, München 2010.*

<sup>1</sup> Vgl. Willfried Spohn, *Multiple, Entangled, Fragmented and Other Modernities. Reflections on Comparative Sociological Research on Europe, North and Latin America*, in: Sérgio Costa et al. (Hrsg.), *The Plurality of Modernity: Decentring Sociology*, München 2006, S. 11–22.

<sup>2</sup> Vgl. Shmuel Eisenstadt, *Die Vielfalt der Moderne*, Weilerswist 2000.

<sup>3</sup> Vgl. József Böröcz, *Goodness Is Elsewhere: The Rule of European Difference*, in: *Comparative Studies in Society and History*, 1 (2005), S. 110–387.

<sup>4</sup> John Gunther, *Inside Europe*, New York 1940, S. 437.

Um die Logik, die sowohl in den neuen Ansätzen zu pluralen Modernen als auch in dem EU-Modell wirksam wird, besser verstehen zu können, soll im Folgenden die Vorstellung eines einzigen Europas, das multiple Modernen produziert, durch diejenige von multiplen Europas mit unterschiedlichen und ungleichen Rollen in der Ausgestaltung der hegemonialen Definition der Moderne und in der Sicherstellung ihrer Verbreitung ersetzt werden. Das hier vorgelegte Modell multipler Europas betont in erster Linie die Machtverhältnisse und die unterschiedlichen Hierarchien, die innerhalb Europas selbst während des modernen Zeitalters entstanden sind, ohne daraus auf die Entstehung mehrerer europäischer Modernen zu schließen.

Die Frage nach dem historischen Ursprung der europäischen Ost-West-Teilung ist nach wie vor höchst umstritten. Für die Frage nach der Entstehung multipler Europas spielt der orientalistische Diskurs des 19. Jahrhunderts eine zentrale Rolle.<sup>15</sup> Als Diskurs, der die westlichen Repräsentationen des „Anderen“ beherrschte und es der westeuropäischen Kultur erlaubte, an „Macht und Identität zu gewinnen, indem sie sich von dem Orient als eine Art Ersatz und sogar Untergrund selbst absetzte“,<sup>16</sup> entstand der Orientalismus in der Zeit nach der Aufklärung. Wissenschaftliche und literarische Darstellungen des Orients als rückständig, irrational, zivilisierungsbedürftig und rassistisch unterlegen fungierten als Hintergrund für Repräsentationen des Okzidents als fortschrittlich, rational, zivilisiert, ja sogar biologisch überlegen und dienten somit der Legitimierung europäischer Kolonialisierung und Kontrolle. Die dekolonialen Theoretiker Fernando Coronil und Walter D. Mignolo wiesen jedoch darauf hin, dass der Orientalismus des 18. und 19. Jahrhunderts ohne eine vorherige Vorstellung von Okzidentalismus, dessen Entstehung auf die Anfänge westeuropäischer kolonialer Expansion im langen 16. Jahrhundert zurückzuführen ist, nicht möglich gewesen wäre.<sup>17</sup> Als Ausdruck einer „konstitutiven

Beziehung zwischen westlichen Repräsentationen kultureller Differenz und weltweiter westlicher Herrschaft“<sup>18</sup> stellt Okzidentalismus nicht das Pendant des Orientalismus, sondern seine Vorbedingung dar, einen Diskurs *aus dem* und *über den* Westen, der die Voraussetzungen für die Diskurse über die Anderen des Westens – das heißt für Orientalismus, aber auch für Antisemitismus, Antischwarzen-Rassismus sowie für Sexismus – schafft.<sup>19</sup> Viel mehr als ein physischer Ort auf einer Landkarte ist das im 16. Jahrhundert entstandene geopolitische Konzept des Okzidents ein epistemischer Standort für die Produktion hegemonialer *mental maps* – oder imperialer Landkarten –, die eine diskursive Machtkomponente umfassten.

## Von multiplen Orientalismen zu multiplen Europas

In der Frühmoderne wurde das periphere Europa des 15. Jahrhunderts zum expandierenden Europa im atlantischen Raum und gleichzeitig zum ersten Zentrum der kapitalistischen Weltwirtschaft.<sup>20</sup> In dieser Zeit waren sowohl die europäische Territorialherrschaft als auch die Reichweite ihrer epistemischen Macht noch begrenzt. Im Gegensatz dazu entstanden im 18. Jahrhundert Hierarchien, die Europa entlang ähnlicher Kriterien zu strukturieren begannen wie diejenigen, die auf die koloniale Welt angewandt wurden. Zum einen diente die evolutionistische Vorstellung, dass die Menschheit eine lineare Entwicklung mehrerer aufeinanderfolgender Stufen von einem ursprünglichen Naturzustand bis zur westlichen Zivilisation zu durchlaufen hatte, dazu, eine *zeitliche* Aufteilung des europäischen Kontinents zu rechtfertigen: Während der Osten immer noch als feudal galt, verkörperte der Süden das Ende des Mittelalters, der Nordwesten hingegen die Moderne. Zum anderen ermöglichte die dualistische Ansicht, dass die Unterschiede zwischen Europäern und Nicht-Europäern über unüberwindbare natürliche Kategorien wie primitiv-zivilisiert, irrational-rational, traditionell-mo-

<sup>15</sup> Vgl. Edward Said, *Orientalism*, New York 1978.

<sup>16</sup> Ebd., S. 3

<sup>17</sup> Vgl. Fernando Coronil, *Beyond Occidentalism: Toward Non-Imperial Geohistorical Categories*, in: *Cultural Anthropology*, 1 (1996), S. 51–87; Walter D. Mignolo, *Local Histories/Global Designs. Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*, Princeton 2000.

<sup>18</sup> F. Coronil (Anm. 7), S. 57.

<sup>19</sup> Vgl. Manuela Boatcă, *Global Inequalities beyond Occidentalism*, Farnham 2015.

<sup>20</sup> Vgl. Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge 1979.

den erklärt werden können,<sup>11</sup> sowohl eine *räumliche* als auch eine *ontologische* Einteilung Europas: Anders als „der“ Orient und „der“ Islam konnte der Osten Europas als „weiße, christliche und europäische Region – die jedoch gleichzeitig rückständig, traditionell und überwiegend agrarisch war – nicht als Westeuropas Anderes konstruiert werden, sondern eher als dessen unvollständiges Selbst.“<sup>12</sup> Die Nähe zu Asien und das Erbe der osmanischen Herrschaft ließen darüber hinaus insbesondere den Balkan als Zwischenstadium zwischen Orient und Okzident erscheinen, der deshalb als halbentwickelt, semikolonial, semizivilisiert oder halborientalisch galt.<sup>13</sup> Während die rassischen, ethnischen und Klassenhierarchien, die in den Kolonien etabliert worden waren, die *koloniale Differenz* von Westeuropa markierten, waren es weniger explizit rassische, dafür ausgeprägt ethnische und spezifische Klassenhierarchien, die die *imperiale Differenz* zwischen den europäischen Reichen und ihren (früheren) Subjekten artikulierten.<sup>14</sup> Analog dazu wurde der Süden Europas, symbolisiert durch das geschwächte spanische Reich und sein maurisches Erbe, aufgrund seiner Nähe zum islamischen Norden Afrikas allmählich aus dem westlichen Zentrum herausdefiniert.<sup>15</sup>

Parallel zur Konstruktion der kolonialen Differenz in Übersee entstand also eine doppelte imperiale Differenz in Europa (und bis nach Asien hinein): auf der einen Seite eine externe Differenz zwischen dem neuen kapitalistischen Zentrum und den existierenden traditionellen Reichen islamischen und ostchristlichen Glaubens – das osmanische und das zaristische Reich; auf der anderen Seite eine interne Differenz zwischen dem neuen und dem alten kapitalistischen Zentrum, vor allem England und Spanien. Vor diesem Hintergrund fielen sowohl der Orientalismus als

auch die Verfremdung Russlands sowie des Südens Europas gegenüber dem westlichen Machtzentrum auf fruchtbaren Boden.<sup>16</sup>

Ab diesem Zeitpunkt haben wir es mit wenigstens zwei Typen von europäischen Subalternen gegenüber dem hegemonialen Machtmodell zu tun und mit der ersten imperialen Landkarte multipler Europas. Vor dem Hintergrund der externen wie internen imperialen Differenz können wir zwischen mindestens drei Europas unterscheiden: einem *dekadenten Europa* – das sowohl die Hegemonie als auch die damit verbundene epistemische Macht, ein hegemoniales Selbst und seine subalternen Anderen zu definieren, verloren hatte, was insbesondere für Spanien und Portugal zutrifft; einem *heroischen Europa* – selbst definiert als Urheber der zentralen Errungenschaften der Moderne, in erster Linie Frankreich und England; und einem *epigonalen Europa* – definiert über seinen vermeintlichen Mangel an solchen Errungenschaften und demnach als bloßer Reproduzierer der Stufen, die vom „heroischen“ Europa zurückgelegt wurden, was hauptsächlich für die Länder des Balkans zutrifft. Während sowohl das „dekadente“ als auch das „epigonale“ Europa wirtschaftlich durch eine semiperiphere Position charakterisiert waren, trugen ihre unterschiedlichen Wege zu dieser Position dazu bei, sie im Hinblick auf ihre Interessen eher zu spalten als zu vereinen: In Spanien und Portugal lösten das Wissen um die verlorene Macht und die Verfügbarkeit über imperiale Sprachen das Bewusstsein eines Abstiegs aus dem Zentrum, eine imperiale Nostalgie aus. In dem Teil des Kontinents hingegen, der nur dank des zunehmenden Verfalls des Osmanischen Reiches zu „Europa“ zugehörig wurde – in Osteuropa und dem Balkan – machte der Aufstieg in die Semiperipherie des Weltsystems, nach einer langen Geschichte als Peripherie innerhalb Europas selbst, das Streben nach Europäität (definiert als westliche Moderne) zur dominanten Haltung (*Tabelle*).

Die Unterkategorien, die der imperialen Landkarte von multiplen Europas zugrunde liegen, dienten somit dazu, die Hegemonie des „heroischen“ Europas positiv zu sanktionieren: Frankreich, England und Deutschland als Inbegriffe dessen, was Hegel „das Herz Europas“ genannt hatte, wurden so zur einzigen

<sup>11</sup> Vgl. Aníbal Quijano, *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*, in: Edgardo Lander (Hrsg.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires 2000, S. 201–246.

<sup>12</sup> Vgl. Maria Todorova, *Imagining the Balkans*, New York–Oxford 1997.

<sup>13</sup> Vgl. ebd.

<sup>14</sup> Vgl. W. Mignolo (Anm. 7), S. 36f.

<sup>15</sup> Vgl. Boaventura de Sousa Santos, *Between Prospero and Caliban. Colonialism, Postcolonialism and Interidentity*, in: *Review*, 2 (2006), S. 143–166.

<sup>16</sup> Vgl. Walter Mignolo, *Introduction*, in: *South Atlantic Quarterly*, 3 (2006), S. 479–499, hier: S. 487.



**Tabelle: Multiple Europas**

Europa	Prototyp	Rolle in der Geschichte der Moderne	Stellung im Weltsystem	Haltung	Rolle in der Kolonialität
Dekadent	Spanien, Portugal	Teilnehmer	Semiperipherie	Nostalgie	Gründer
Heroisch	Frankreich, England	Urheber	Zentrum	Hegemonie	Hauptakteur
Epigonal	„der Balkan“	Re-Produzierer	Semiperipherie	Streben	Komplize

Autorität, die in der Lage war, ihre Definition der Moderne weltweit durchzusetzen und gleichzeitig ihre imperialen Projekte in den verbleibenden Europas oder durch sie umzusetzen: Der wirtschaftliche Aufstieg Nordwesteuropas, währenddessen Holland, Frankreich und England um Hegemonie rangen, machte sich einerseits die territorialen Gewinne der ersten, spanisch-lusitanischen kolonialen Expansion in den Atlantik zunutze, um daraus die menschlichen, ökonomischen und kulturellen Ressourcen zu schöpfen, die für die charakteristischsten Errungenschaften der Moderne nötig waren – allen voran für die Industrielle Revolution. Dies geschah jedoch, ohne dabei den Beitrag des „dekadenten“ europäischen Südens oder den der kolonisierten Amerikas in das Selbstverständnis der Moderne zu integrieren, die sich als (nord)westlich und von europäischer Herkunft definierte.

Ab dem 19. Jahrhundert profitierte das westeuropäische Zentrum andererseits auch zunehmend vom Ende osmanischer Herrschaft im Osten des Kontinents. In den ländlichen und primär agrarwirtschaftlichen Gesellschaften der Region gewann es allmählich die Kontrolle über die strategischen Handelsrouten über die Donau und das Schwarze Meer. Die anschließende Modernisierung des Südostens Europas durch die Einführung bürgerlich-liberaler Institutionen, wodurch dieser Teil des Kontinents institutionell für den Westen erkennbar und finanziell von ihm abhängig wurde, prägte gleichzeitig die politischen und kulturellen Identitäten der Länder in der Region gegenüber dem westlichen Machtdiskurs. Österreich, Polen, Rumänien und Kroatien definierten demnach ihre Rolle in der europäischen Geschichte als „Bollwerke des Christentums“ gegen die muslimische Gefahr; jedes Land in Osteuropa stellte sich selbst als „Grenze zwischen Zivilisation und Barbarei“ oder als „Brücke zwischen West und Ost“ dar. Damit legitimierten sie die westliche Überle-

genheit immer wieder aufs Neue und nährten denselben Orientalismus, der das jeweilige Land selbst als balkanisch, nicht christlich oder nicht weiß genug abwertete.

Die langfristige Instrumentalisierung der geopolitischen Stellung der „anderen Europas“ für die Zwecke des „heroischen“ Europas lässt erkennen, dass der Okzidentalismus, der an die „anderen Europas“ gerichtet war, diese nicht daran hinderte, ihrerseits gegenüber der nicht-europäischen Welt den Eurozentrismus hochzuhalten. Ganz im Gegenteil. Die Neuverortung Osteuropas und des Balkans im Kontext eines hierarchischen Modells von multiplen Europas macht deutlich, dass die Blindheit gegenüber der (neo)kolonialen Logik, die in den politischen und Identitätsdiskursen dieser Regionen vorherrscht, sie eher zu Komplizen des kolonialen Projektes hat werden lassen, das der Entstehung der Moderne zugrunde liegt.

Eine solche Klassifikation ist allerdings notwendigerweise unvollständig und als heuristisch gedacht. Auf der Basis seiner prototypischsten Beispiele erlaubt das oben skizzierte Modell multipler Europas jedoch, die Auswirkungen, die eine direkte oder indirekte Beteiligung an dem außereuropäischen kolonialen Unterfangen auf die Definitionsmacht, die sich aus der strukturellen Position einer Region innerhalb des Weltsystems im Allgemeinen und innerhalb Europas im Besonderen ergibt, zu beleuchten.

## Europäisierung als Projekt, Prozess und Problem

Insbesondere nach dem 11. September und der diskursiven Konstruktion der terroristischen Bedrohung als „islamische Herausforderung“ in der gesamten westlichen Welt ist Verwestlichung zunehmend zu einer Frage

der Parteiergreifung im „Kampf der Kulturen“ geworden, den der Politikwissenschaftler Samuel Huntington als charakteristisch für zukünftige Konflikte ansah. Das Modell multipler Europas wird in der Mehrheit der gegenwärtigen kognitiven Landkarten des Kontinents reproduziert. Die Bezeichnung der Expansion der EU als „Osterweiterung“ und der Aufnahme zentral- und südosteuropäischer Länder in die EU als „Europäisierungsprozess“ deuten dabei erneut auf den Brückencharakter, den der Osten Europas im westlichen Verständnis annimmt. Folglich ist der Allgemeinbegriff „Europa“, mit dem im 19. und 20. Jahrhundert West-, Nord- und Teile Südeuropas bezeichnet wurden, heute gleichbedeutend mit der EU, während die östlichen Teile des Kontinents als eine Region von fragwürdiger politischer, soziokultureller und religiöser Europäität und mit unzureichenden wirtschaftlichen und juristischen Standards definiert werden.

Die Anwendung des Europäisierungsdiskurses auf Länder mit jahrhundertealten europäischen kulturellen und gesellschaftlichen Traditionen (von Polen über die Tschechische Republik bis zu Ungarn und Rumänien) entspricht der gleichen Logik. Einerseits reinstrumentalisiert er die orientalistische Symbolik, um die Distanz vom Orient als Maßstab für Standards der Modernität und Zivilisation zu etablieren; gleichzeitig mobilisiert er die so entstandenen Minderwertigkeitskomplexe mit Hilfe einer quantitativen Abwertungslogik:<sup>17</sup> Als die aus westlicher Sicht perzipierte islamische Gefahr an die Stelle der kommunistischen getreten ist, hat Osteuropa im okzidentalistischen Imaginären den Status einer politischen und ökonomischen Zweiten Welt, der ihr während des Kalten Krieges zugeschrieben wurde, für denjenigen einer kulturell und rassischen Zweiten Welt eingetauscht, ohne dabei die Rolle des „epigonalen“ Europas zu verlassen. Als weiße, christliche und europäische Region, die jedoch gleichzeitig als wirtschaftlich rückständig, kulturell halborientalisch und politisch instabil gilt, übernimmt das „epigonale“ Europa nach 1989 die Identität des un-

<sup>17</sup> Vgl. József Böröcz, Introduction: Empire and Coloniality in the „Eastern Enlargement“ of the European Union, in: ders./Melinda Kovács (Hrsg.), *Empire's New Clothes. Unveiling EU Enlargement*, Telford 2001, S. 4–50.

vollständigen Selbst des „heroischen“ Europas, anstatt, wie im Falle des Islam und des Orients, sein Anderes zu werden.<sup>18</sup>

Dass Theorie und Praxis der Osterweiterung der EU als „Instrument der Orientalisierung“ fungieren,<sup>19</sup> wird daran deutlich, dass die vorerst letzten Länder, die in die EU aufgenommen wurden, Rumänien, Bulgarien und Kroatien waren, die letzten, die über eine Aufnahme verhandeln, Serbien und Montenegro sind. Verhandlungen mit der Türkei, deren Antrag auf Vollmitgliedschaft fast 30 Jahre zurückliegt, wurden hingegen wiederholt auf Eis gelegt und stoßen regelmäßig auf Widerstand von Seiten Frankreichs und Deutschlands. Die Reihenfolge der Inklusion neuer Länder in die EU scheint somit den Grad ihrer jeweiligen Verbindung zu dem osmanischen Erbe, das als Gegenteil zur politisch und kulturell erwünschten Europäität konstruiert wird, fast exakt zu reproduzieren.

Von der Europäischen Kommission explizit als „entscheidende Maßstäbe für den EU-Beitritt“ bezeichnet,<sup>20</sup> erinnern die Kriterien, anhand derer der „Fortschritt“ östlicher Kandidaten beurteilt wird, stark an den Orientalismus des 19. Jahrhunderts. Sowohl Korruption und Menschenhandel als auch die fehlende Autorität des Gesetzes, die für den verspäteten Beitritt Rumäniens und Bulgariens während der fünften Erweiterungsrunde wie für die stockenden Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei verantwortlich gemacht wurden,<sup>21</sup> gehören zum Repertoire des orientalischen Despotismus, der in den Vorstellungen über den Orient während des 18. und 19. Jahrhunderts eine prominente Rolle spielte. Sie als Kernprobleme der evaluierten Länder herauszuheben, lässt die Beitrittskandidaten nicht nur als exotisch und unterlegen

<sup>18</sup> Vgl. M. Todorova (Anm. 12), S. 18.

<sup>19</sup> J. Böröcz (Anm. 17), S. 6.

<sup>20</sup> Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007, 8. 11. 2006, S. 6, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_de.pdf) (25. 11. 2015)

<sup>21</sup> Vgl. ebd.; Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2009–2010, 14. 10. 2010, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/strategy\\_paper\\_2009\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_de.pdf) (25. 11. 2015)

erscheinen,<sup>22</sup> sondern führt ihre Misstände auf eine Vergangenheit zurück, die die Mitgliedstaaten bereits überwunden haben.

Die Aushandlung kultureller und rassistischer Identitäten, die darauf beruhen, die eigene orientalische Vergangenheit zurückzuweisen, seinen eigenen Beitrag zur europäischen Zivilisation zu betonen und sich die Integration in die EU als eine „Rückkehr nach Europa“ vorzustellen, dominierten noch einmal den osteuropäischen Identitätsdiskurs. In den 1990er Jahren hatten die nationalen Eliten Kroatiens und Sloweniens den politischen und wirtschaftlichen Übergang ihrer Länder als Befreiung von der „balkanischen Dunkelheit“ bezeichnet.<sup>23</sup> Das Wahlversprechen, sich institutionell und wirtschaftlich Europa wieder anzuschließen, basierte in Kroatien und Polen auf dem nationalen Selbstverständnis als „Bollwerk des Christentums“ gegenüber der osmanischen Gefahr<sup>24</sup> und im ehemaligen Jugoslawien auf Argumenten der historischen Zugehörigkeit zu Zentraleuropa – anstatt zu Osteuropa oder dem Balkan.<sup>25</sup>

Bei aller Unterschiedlichkeit verfolgen die diskursiven Strategien der Kandidaten zur Europäisierung ein ähnliches Ziel: den Aufstieg von der Position des „epigonalen“ Europas in diejenige des „heroischen“ Europas, das heißt das Erreichen vollständiger Europäität. Individuelle Abgrenzungsstrategien beruhen dabei darauf, Merkmale von Östlichkeit, Orientalismus, und letztlich Nicht-Weißsein an neu konstruierte „Andere“ innerhalb der Region weiterzureichen, in einer internen Reproduktion von Orientalismus.<sup>26</sup>

Je mehr das „epigonale“ Europa seinen eigenen Europäitätsgrad betont, desto stärker hebt es seine Andersartigkeit gegen-

über dem „heroischen“ Europa hervor und zollt dabei der imperialen Landkarte, in der die Vorstellung von Europäität dem dominant westlichen Modell entspricht, zusätzliche Anerkennung. Die Verinnerlichung einer kulturellen Identität als unvollständiges Selbst des Westens macht es somit möglich, Osteuropa gleichzeitig in die Identität der expandierenden EU zu inkludieren als auch zu exkludieren.

## „Es gibt keinen sicheren Ort“. Offene Fragen

Kann eines der multiplen Europas die Basis für eine einzige Idee von Europa oder ein allgemein gültiges Modell für eine charakteristische europäische Moderne liefern? Angesichts der Tatsache, dass sie alle zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Geschichte der globalen Moderne imperialistische, koloniale, nationalistische, rassistische oder totalitäre Ideologien produziert haben, gibt es keinen geopolitisch oder epistemisch sicheren Ort, der entweder die europäische oder die moderne Essenz verkörpern würde. Ganz im Gegenteil: Genauso, wie die Geschichte Europas mit der Geschichte derjenigen nicht-europäischen Regionen verflochten ist, die es eroberte, mit denen es Handel trieb, oder gegen die es sich verteidigte, ist auch die Geschichte der Moderne durch Kolonialismus, Imperialismus, Sklaverei und Kriegführung geprägt worden und bis heute damit untrennbar verbunden. Europäität auf eine triumphalistische Version der Moderne zu reduzieren, die auf eine Hand voll heroischer „Gründerväter“ beschränkt ist, lässt die Vielfalt der Europas und deren jeweiligen (widersprüchlichen) Beiträge zur europäischen Zivilisation außer Acht. Damit dient ein diskursives Modell, das Europäität als Einheit beziehungsweise als Einzigartigkeit definiert, dazu, die Vielfalt des postkolonialen und postimperialen Europas als Manko zu verkennen sowie mittels der eingangs diskutierten Moralgeografie des Kontinents eine interne Politik der Differenz zu reproduzieren, die nur in das Gegenteil von Einheit münden kann.

<sup>22</sup> Vgl. Melinda Kovács, Putting down and Putting off: The EU's Discursive Strategies in the 1998 and 1999 Follow-Up Reports, in: J. Böröcz/dies. (Anm. 17), S. 196–234.

<sup>23</sup> Nicole Lindstrom, Between Europe and the Balkans: Mapping Slovenia and Croatia's „Return to Europe“ in the 1990's, in: Dialectical Anthropology, 27 (2003), S. 313–329.

<sup>24</sup> Vgl. Milica Bakić-Hayden, Nesting Orientalisms: The Case of Former Yugoslavia, in: Slavic Review, 4 (1995), S. 917–931.

<sup>25</sup> Vgl. N. Lindstrom (Anm. 23), S. 324; M. Bakić-Hayden (Anm. 24), S. 924.

<sup>26</sup> Vgl. ebd., S. 922.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

## Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)

# APuZ

Nächste Ausgabe

1–2/2016 · 4. Januar 2016

## Geld und Schulden

*Caspar Dohmen*

Geld und Schulden – zwei Seiten einer Medaille

*Gerhard Illing*

Geldpolitik und Staatsverschuldung

*Laura Rischbieter*

Internationale Regulierung von Staatsverschuldungskrisen

*Roland Sturm*

Austeritätspolitik als gesellschaftliches Projekt

*Philipp Mehrrens*

Staatsschulden, Haushaltskonsolidierung und staatlicher Gestaltungsspielraum in Schweden

*Silke Meyer*

Narrative Krisenbewältigung in der Privatverschuldung

*Andrea Braun · Vera Lanzen · Cornelia Schweppe*

Junge Menschen, Geld, Schulden

*Thomas Macho*

Schuld und Schulden



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)  
Barbara Kamutzki  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
An dieser Ausgabe wirkte Lena Röllicke  
als Praktikantin mit.  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
11. Dezember 2015

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kuhessenstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißensefelder Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

**Aus Politik und Zeitgeschichte** wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale  
für politische Bildung/bpb  
Postfach 501055  
18155 Rostock  
Fax.: (038204) 66273  
[bestellungen@shop.bpb.de](mailto:bestellungen@shop.bpb.de)  
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)  
werden mit 5,00 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

# Europäische Integration in der Krise

APuZ 52/2015

- 3–6 *Amanda Michalopoulou*  
**Europa: Eine Liebesgeschichte**  
Wir wissen, dass es die europäische Gesellschaft so nicht gibt, wie wir sie uns erträumt hatten. Doch so lange wir von Europa sprechen, gibt es Europa – und die Liebesgeschichte kann weitergehen.
- 7–11 *Julian Lehmann*  
**Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise“ 2015**  
Mit mäßigem Erfolg hangelten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten von Krisensitzung zu Krisensitzung über das gescheiterte gemeinsame Asylsystem. Wollen sie handlungsfähig bleiben, müssen sie die Notfallmaßnahmen 2016 weiterentwickeln.
- 12–28 *H. Kundnani · U. Guérot · A. Miskimmon*  
**Deutschland in Europa. Drei Perspektiven**  
In den vergangenen Jahren, insbesondere im Zuge der Eurokrise, wurde breit über Deutschlands (neue) Rolle in Europa diskutiert. Die Autorin und die Autoren werfen aus unterschiedlichen Perspektiven einen Blick auf Deutschland in Europa.
- 28–34 *Frank Schimmelfennig*  
**Mehr Europa – oder weniger?  
Die Eurokrise und die europäische Integration**  
Die EU steckt in der vermutlich tiefsten Krise ihrer Geschichte. Ausgehend von der Eurokrise werden drei integrationstheoretische Perspektiven vorgestellt und wesentliche Debatten über die Zukunft der europäischen Integration skizziert.
- 35–42 *Renate Ohr · Gustav A. Horn*  
**Der Euro und die Schuldenkrise kontrovers**  
In der Debatte um die Finanz- und Schuldenkrisen im Euroraum und deren Bewältigung gibt es eine Reihe wiederkehrender, teilweise höchst umstrittener Fragen. Sieben von ihnen werden abwechselnd beantwortet.
- 42–48 *Wim van Meurs*  
**Retrospektive und Krisennarrative der europäischen Integration**  
Historiker stehen heute vor der Herausforderung, die Geschichte des europäischen Projektes neu zu schreiben. Weder die *pro domo* Meistererzählung eines überhistorischen Ideals noch ein politisches Pamphlet gegen die EU erfüllen die Anforderungen.
- 49–54 *Manuela Boatcă*  
**Multiple Europas und die interne Politik der Differenz**  
Im Beitrag wird die vorherrschende Vorstellung eines einzigen Europas, das multiple Modernen produziert hat, durch ein Modell von multiplen Europas mit ungleichen Rollen bei der hegemonialen Definition der Moderne und ihrer Verbreitung ersetzt.