

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Europa

Jan-Werner Müller

IST DIE EUROPÄISCHE UNION
ALS WEHRHAFTHE DEMOKRATIE
GESCHEITERT?

Johannes Müller Gómez ·

Wulf Reiners · Wolfgang Wessels

EU-POLITIK IN KRISENZEITEN.
KRISENMANAGEMENT UND
INTEGRATIONSDYNAMIK IN
DER EUROPÄISCHEN UNION

Dominika Biegoń

EUROPA DER VERSCHIEDENEN
GESCHWINDIGKEITEN:
WER KANN, GEHT VORAN

Klaus Brummer

EUROPA DER VERSCHIEDENEN
GESCHWINDIGKEITEN:
MITGLIEDSSTAATEN
ZWEITER KLASSE?

Angelika Nußberger

ZU VIEL EUROPA?
EUROPÄISCHE GERICHTE
IN DER KRITIK

Javier Ruiz-Soler

GIBT ES EINE EUROPÄISCHE
ÖFFENTLICHKEIT?

Ulrike Liebert

NEUER SCHWUNG FÜR
EUROPA? LEHREN AUS DER
VERGANGENHEIT UND
AKTUELLE HANDLUNGSFELDER

Steven Hill

EUROPA AN DER SPITZE?
EIN BLICK VON AUßEN
AUF DIE ZUKUNFT DER
EUROPÄISCHEN UNION

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Europa

APuZ 37/2017

JAN-WERNER MÜLLER

IST DIE EUROPÄISCHE UNION ALS WEHRHAFTEN DEMOKRATIE GESCHEITERT?

„Wehrhafte Demokratie“ ist in Deutschland ein bekanntes Konzept. Wie sieht das auf europäischer Ebene aus? Welche Möglichkeiten hat die EU, sich gegen illiberale und antidemokratische Tendenzen ihrer Mitgliedsländer zu wehren? Und wie erfolgreich ist sie dabei?

Seite 04–10

JOHANNES MÜLLER GÓMEZ · WULF REINERS · WOLFGANG WESSELS
EU-POLITIK IN KRISENZEITEN

Wenn von der EU die Rede ist, wurde und wird auch immer wieder von ihren Krisen geredet, zuletzt etwa von Euro-, Ukraine-, Flüchtlings- und Brexit-Krise. Das spezifische Krisenmanagement, das sich über die Jahre herausgebildet hat, zeigt sich auch in diesen aktuellen Krisen.

Seite 11–17

DOMINIKA BIEGOŃ
WER KANN, GEHT VORAN

Ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ birgt zwar allerhand Risiken, kann aber den derzeitigen Stillstand in der EU überwinden. Angewendet im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik kann er die EU sogar demokratischer und sozialer machen.

Seite 18–22

KLAUS BRUMMER
MITGLIEDSSTAATEN ZWEITER KLASSE?
Obwohl ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ bereits Realität ist, ist dieser Modus nicht dauerhaft tragfähig für den europäischen Integrationsprozess. Zu groß sind die resultierenden Belastungen. Konsequenter wäre es, eine neue Organisation „auszugründen“.

Seite 23–27

ANGELIKA NUßBERGER

**ZU VIEL EUROPA?
EUROPÄISCHE GERICHTE IN DER KRITIK**

Beim Thema Menschenrechte gibt es viele Überschneidungen zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die Arbeit beider wird jedoch oft als „missionarisch“ kritisiert. Wie können sie dieser Kritik begegnen?

Seite 28–34

JAVIER RUIZ-SOLER
**GIBT ES EINE EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT?
FORSCHUNGSSTAND, BEFUNDE, AUSBLICKE**

Die Existenz einer Öffentlichkeit ist für eine demokratische Gesellschaft – also auch für Europa – von existenzieller Bedeutung: Sie ermöglicht offene Debatten und Informationsaustausch und ist so letztendlich unverzichtbar für die demokratische Willensbildung.

Seite 35–40

ULRIKE LIEBERT
NEUER SCHWUNG FÜR EUROPA?

Die EU steigt im Kurs – nicht nur an Wahlen, sondern auch an öffentlichen Plätzen, wie „Pulse of Europe“ zeigt. Welche Probleme gilt es jetzt zu lösen und welche Lehren können dafür aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag und der Konventsmethode gezogen werden?

Seite 41–47

STEVEN HILL
**EUROPA AN DER SPITZE?
EIN BLICK VON AUßEN AUF DIE ZUKUNFT
DER EUROPÄISCHEN UNION**

Krisendiagnosen sind ständiger Begleiter der Europäischen Union. Von außen betrachtet ist jedoch nicht alles schlecht: Europa ist in vielerlei Hinsicht weltweit führend und als politische Union vergleichsweise jung. Gerade deswegen ist seine Stabilität erstaunlich.

Seite 48–53

EDITORIAL

Bereits seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahr 1952 wird das Projekt der europäischen Integration von Krisendiagnosen begleitet. Auch in den vergangenen Jahren schien es so, als würde die EU von einer Krise in die nächste taumeln: autoritäre Tendenzen in einzelnen Mitgliedsländern, Euro- und Ukraine Krise, Brexit sowie eine alarmierend hohe Zahl an Bürgerinnen und Bürgern, die offenbar jedes Vertrauen in ein politisches Konstrukt verloren haben, das einmalig, aber vielleicht gerade deswegen so schwer greifbar und begreifbar ist. Kaum eines dieser Probleme kann als gelöst betrachtet werden, und Zahl und Dringlichkeit der Aufgaben, vor denen die EU steht, nimmt eher zu als ab.

Indes scheint ein Stimmungsumschwung begonnen zu haben: Nach der schweigenden Akzeptanz der europäischen Integration in den 1960er, 70er und 80er Jahren und der Vielzahl gescheiterter Referenden in jüngerer und jüngster Vergangenheit lässt sich zuletzt eine neue Begeisterung für Europa feststellen. Sie schlug sich 2017 in den Präsidentschafts- und Ministerpräsidentenwahlen Österreichs, der Niederlande und Frankreichs nieder, aber auch in den pro-europäischen Demonstrationen von „Pulse of Europe“. Zugleich wird in der Öffentlichkeit lebhaft und leidenschaftlich über die Zukunft der EU diskutiert.

Die Vorschläge reichen dabei von „weiter durchwursteln“ über ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ bis hin zu einer umfassenden Reform. Komplexität und Diversität der EU machen eine Entscheidung nicht einfacher. Verkannt wird aber mitunter, dass die EU bereits auf eine über 60-jährige Erfahrung im – friedlichen – Umgang mit Krisen zurückblicken kann.

Christina Lotter

ESSAY

IST DIE EUROPÄISCHE UNION ALS WEHRHAFFE DEMOKRATIE GESCHEITERT?

Jan-Werner Müller

Ist die EU eine wehrhafte Demokratie?⁰¹ Eine plausible Antwort fällt anders aus, als mancher denken mag: Man kann mit guten Gründen anzweifeln, dass die Union in ihrer jetzigen Form eine Demokratie ist – aber dass das Institutionengefüge, das der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors einmal als „unidentifiziertes politisches Objekt“ (UPO) bezeichnete,⁰² gegenüber politischen Feinden wehrhaft sein soll, das steht seit spätestens Ende der neunziger Jahre fest: Seinerzeit wurden spezifische Sanktionen für diejenigen Mitgliedsstaaten, die gegen gemeinsame europäische Grundwerte verstoßen, in die Verträge aufgenommen.

Bis heute ist keine dieser Sanktionen angewendet worden – obwohl es derzeit in der EU zwei Regierungen gibt, die ohne Zweifel auf eine Weise agieren, die mit demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien schlicht nicht in Einklang zu bringen ist: die Regierungen in Ungarn und Polen. Zeigt dies nun, dass es die EU-Vertreter mit ihren Werten nicht ernst meinen? Oder liegt es weniger an Individuen als an schlecht konstruierten Institutionen? Um hier eine Antwort zu finden – und bessere Lösungen ins Auge zu fassen – bedarf es zuerst eines kleinen historischen Rückblicks: Warum wurde die EU wehrhaft gemacht? Hatte man Szenarien wie heute in Budapest und Warschau überhaupt im Auge? Darüber hinaus braucht es eine realistische Bewertung der derzeit verfügbaren wehrhaften Institutionen (oder, wie es im EU-Jargon heißt: „der Instrumente“). Meine These – die auf den ersten Blick paradox anmuten mag – lautet wie folgt: Je mehr sich die EU demokratisiert, desto unwahrscheinlicher wird es, dass sie als wehrhafte Demokratie funktionieren kann. Es bedarf einer unabhängigen, von parteipolitischen Druck möglichst isolierten Institution, die über

Europas Werte wacht; mein Vorschlag ist, diese neue Einrichtung „Kopenhagen-Kommission“ zu nennen.

EINE KURZE GESCHICHTE VON DEMOKRATIE UND WEHRHAFTIGKEIT IN EUROPA

In Sonntagsreden heißt es häufig, die EU sei gegründet worden, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa zu verankern. Das klingt schön, ist aber eine Geschichtsklitterung. Die Europäische Gemeinschaft (EG) hatte in der Tat von vornherein einen politischen Zweck: Man wollte durch die Verflechtung der Volkswirtschaften Wohlstand und Frieden fördern. Die Sicherung von Demokratie und Menschenrechten oblag jedoch einem anderen, in der unmittelbaren Nachkriegszeit gegründeten Gebilde: Dem Europarat, der insofern eine viel direktere politische Rolle hatte.

Diese Arbeitsteilung zwischen EG beziehungsweise EU und Europarat funktionierte lange leidlich gut; auch heute noch verlässt sich Brüssel regelmäßig auf die verfassungsrechtliche Kompetenz der Experten der Venedig-Kommission, dem Gremium des Europarats zur Förderung der Demokratie durch Rechtsstaatlichkeit. Doch vor allem seit den siebziger Jahren wurde ein gewisses Ungleichgewicht immer deutlicher. Zwar waren dies für die Europäische Gemeinschaft die Jahre der „Eurosclerose“ (Rückkehr zu protektionistischen Tendenzen gepaart mit steigendem Reformdruck) – gleichzeitig zeigte sich aber auch, dass die südeuropäischen Länder, die in jenem Jahrzehnt den Übergang von Diktatur zu Demokratie schafften, einen EG-Beitritt als entscheidend für eine langfristige Sicherung der Demokratie erachteten. Dieser Trend verstärkte

sich noch einmal nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989: Die osteuropäischen Staaten strebten nicht nur aus ökonomischen, sondern auch aus politischen Gründen in die EU. Eine Mischung aus kalkulierendem Realismus und demokratischem Idealismus fand sich auch im Westen des Kontinents: Man wollte mit dem in Frieden und Freiheit geeinten ganzen Europa ernst machen – aber hatte auch ein Auge darauf, durch die Osterweiterung die Gefahr eines europäischen „Hinterhofes“ von politischer Instabilität abzuwenden.

Dass man den Osteuropäern nicht ganz traute, zeigte sich an der Aufnahme eines Artikels zum Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in die europäischen Verträge. Eine Regierung, die diese Werte verletzt, sollte von nun an mit Entzug der Stimme im Europäischen Rat bestraft werden (Artikel 7 Vertrag über die Europäische Union, EUV). Es ist eine kleine Ironie der Geschichte, dass diese Schutzvorrichtung seinerzeit vor allem von Italien und Österreich gefordert worden ist – also Länder, die selbst in den Verdacht geraten sollten, europäische Werte zu missachten.⁰³ In Italien griff Berlusconi schamlos die Justiz an und brachte immer mehr Medien unter seine Kontrolle. In Österreich kam im Jahr 2000 die rechtspopulistische FPÖ als Partner der christdemokratischen ÖVP an die Macht – was die übrigen 14 EU-Mitglieder zu „Sanktionen“ veranlasste, die im Nachhinein oft als blamabel für die Union beschrieben wurden.

Bis heute spielen zum Teil sehr verfälschte Erinnerungen an diese unrühmliche Episode in der Geschichte der EU eine wichtige Rolle; man wehrt allein schon den Gedanken an Sanktionen gegenüber Mitgliedsstaaten mit dem Argument – oder eigentlich nur der Analogie – ab, das sei 2000 so desaströs schief gelaufen. Dabei war die EU gar

nicht tätig geworden; es handelte sich um bilaterale, größtenteils eher symbolische Sanktionen. Wien konnte sich mit guten Gründen beschweren, dass die EU ja bereits einen Mechanismus gegen Demokratie-Sünder habe, den traue man sich aber offenbar nicht zu aktivieren. Gleichzeitig bedienten sich die anderen Regierungen zur Verkündung ihrer Sanktionen der Website der portugiesischen Ratspräsidentschaft, um der ganzen Aktion doch eine Art supranationale Legitimität zu verleihen. So fiel es dem damaligen österreichischen Bundeskanzler Wolfgang Schüssel relativ leicht, das Land hinter sich gegen das zu einen, was fälschlicherweise immer als „Sanktionen gegen Österreich“ bezeichnet wurde, obwohl es sich doch um vorbeugende Maßnahmen gegen eine bestimmte Regierung handelte. Letztlich wurden die Sanktionen auf Empfehlung einer Expertenkommission aufgehoben. Es blieb der Eindruck, Europa habe sich mit den Sanktionen ins eigene Fleisch geschnitten. Als Reaktion wurde das Repertoire von europäischer Wehrhaftigkeit um eine Art Vorwarnstufe ergänzt – die EU konnte bereits tätig werden, wenn nur eine Gefahr der Verletzung von Grundwerten bestand. Zudem wurde die Fundamental Rights Agency gegründet, um den Schutz der Menschenrechte in Europa konsistent und kontinuierlich zu beobachten.

UNGARN NACH 2010: LEKTIONEN AUS DEM VERSAGEN EUROPÄISCHER WEHRHAFTIGKEIT

Im April 2010 errang Viktor Orbáns Partei Fidesz eine absolute Mehrheit bei den nationalen Wahlen in Ungarn und eine Zweidrittelmehrheit im Parlament. Diese nutzte er, um den ungarischen Staat systematisch umzugestalten. Hier ist nicht der Ort, die einzelnen Schritte in Richtung eines Regimes mit eindeutig autoritären Zügen im Detail nachzuzeichnen – das ist mittlerweile oft genug geschehen.⁰⁴ Was bis heute fehlt,

01 Die Gedanken in diesem Aufsatz basieren teilweise auf meinem Buch: *Wo Europa endet. Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie*, Berlin 2013, sowie dem Artikel *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law in Its Member States?*, in: *European Law Journal* 2/2015, S. 141–160.

02 Jacques Delors, *Speech at the first Intergovernmental Conference*, Luxembourg 9.9.1985, in: *Bulletin of the European Communities* 9/1985, www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf.

03 Wojciech Sadurski, *Adding Bite to the Bark: The Story of Article 7*, E.U. Enlargement, and Jörg Haider, in: *Columbia Journal of European Law* 3/2010, S. 385–426.

04 Siehe die Sektion zu Ungarn im *Journal of Democracy* 3/2012, S. 132–155; Gábor Attila Tóth (Hrsg.), *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest 2012; Renáta Uitz, *Can You Tell When an Illiberal Democracy is in the Making? An Appeal to Comparative Constitutional Scholarship from Hungary*, in: *International Journal of Constitutional Law* 1/2015, S. 279–300, und nicht zuletzt die Freedom-House-Berichte über Ungarn, in denen das Land inzwischen aus der Liga der „consolidated democracies“ in die der „semi-consolidated democracies“ abgestiegen ist, vgl. freedomhouse.org/reports.

ist eine systematische Bestandsaufnahme des Versagens der EU gegenüber der Orbán-Regierung. Dieses Versagen schuf einen Präzedenzfall; heute ist es sehr viel schwieriger, effektiv gegenüber den Machthabern in Warschau zu handeln, weil es mit Ungarn bereits einen sich selbst als „illiberal“ bezeichnenden Staat gibt, der geschworen hat, jegliche Sanktionen gegenüber Polen zu verhindern.⁰⁵

Für das Versagen Europas gibt es drei Gründe. Vielleicht im Rückblick am wichtigsten war *erstens* ein eigenartiger Defätismus: Von vornherein wurde so gut wie kategorisch ausgeschlossen, die vorhandenen vertraglichen Mittel auch wirklich zu nutzen. Der damalige Kommissionspräsident José Manuel Barroso bezeichnete Artikel 7 ein ums andere Mal als „nukleare Option“,⁰⁶ was ja nichts anderes signalisierte, als dass man diese Option nie nutzen würde – womit man sich aber auch von vornherein eines Drohmittels beraubte. Bis heute gilt es bei vielen Akteuren wie auch Beobachtern als ausgemacht, dass Artikel 7 unbrauchbar ist. Nur: Warum eigentlich? Wenn morgen in einem EU-Land die Generäle putschten, würde man immer noch sagen, die „nukleare Option“ sei von vornherein außen vor?

Zweitens zeigte sich eine klare Asymmetrie zwischen Brüssel und Budapest, da es ersterem an Informationen und effektiven rechtlichen Mitteln jenseits von Artikel 7 fehlte. Orbáns Partei Fidesz ist eine Partei von Juristen – und diese schafften es jahrelang, Beobachter von außen an der Nase herumzuführen. Auf jegliche Kritik an neuen Institutionen und Elementen in der Verfassung antwortete man mit gelehrten verfassungsvergleichenden Ausführungen, nach dem Motto, die EU messe mit zweierlei Maß, denn was man an Budapest kritisiere, gebe es in anderen europäischen Ländern auch. Wobei jedoch regelmäßig unterschlagen wurde, dass es beispielsweise zwar nicht in jedem europäischen Land ein Verfassungsgericht gibt, aber eben doch ein effektives System von Gewaltenteilung – was in Ungarn so gut wie nicht mehr nachweisbar ist. Aber auch politisch

vermochte man Brüssel irrezuführen: Jahrelang ließen europäische Eliten sich von Orbáns Argument beeindrucken, dass, wenn man ihm das Leben zu schwierig mache, demnächst die rechtsextreme Jobbik an der Macht sein werde. Was den wenigsten auffiel, war, dass Fidesz selbst längst viele der von Jobbik geforderten Maßnahmen umsetzte. Neben diesem Informationsdefizit sah sich die Kommission noch einem anderen Problem gegenüber: Ihr Repertoire von Vertragsverletzungsverfahren ist nicht wirklich geeignet zum Schutz von Demokratie und Rechtsstaat. Zwar konnte man in Bereichen wie Justiz und Medienpluralismus auf Basis der Verträge tätig werden, aber das eigentliche Problem der Aushöhlung von Demokratie und Rechtsstaat ließ sich damit nicht angehen. Ein Beispiel: Die Fidesz-Regierung reduzierte das Pensionsalter von Richtern drastisch – um den Apparat dann mit eigenen Leuten besetzen zu können. Die Kommission leitete ein Verfahren wegen Diskriminierung aus Altersgründen ein – und siegte damit auch vor dem Gerichtshof in Luxemburg. Nur bekamen die Richter ihre Ämter nicht zurück; stattdessen gab es eine Entschädigung. Die Kommission konnte individuelle Ungerechtigkeiten zu fassen kriegen, das systemrelevante Problem einer parteipolitisch motivierten Ausrichtung des Justizapparats aber nicht.

Drittens wurde sehr bald deutlich, dass Parteipolitik in der EU eine wichtige Rolle spielt.⁰⁷ Für diejenigen, die sich eine weitergehende Demokratisierung der EU wünschen, ist dies prinzipiell eine gute Nachricht. So wurde ja bereits die Wahl zum Europäischen Parlament 2014 als Kampf zweier Spitzenkandidaten verschiedener Parteifamilien inszeniert. Dies hatte jedoch auch zur Folge, dass die europäischen Christdemokraten sich immer wieder dezidiert hinter Orbán stellten – und Kritik an dem Mann, der sich selbst stolz „illiberal“ nennt, als rein parteipolitisch motiviert zurückwiesen. Zwar gab es auch deutliche Worte von Christdemokraten – die luxemburgische Kommissarin Viviane Reding oder auch der amtierende Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sind kaum als Orbán-Freunde zu bezeichnen – doch schreckte man im entscheidenden Moment immer wieder vor deut-

05 Viktor Orbán, Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, Băile Tușnad (Romania) 26.7.2014, www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp.

06 José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, State of the Union 2012 Address, SPEECH/12/596, 12.9.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm.

07 R. Daniel Kelemen, Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union, in: *Government and Opposition* 2/2017, S. 211–238.

lichen Worten und vor allem konkreten Maßnahmen zurück. 2014 machte Joseph Daul, der Vorsitzende der christdemokratischen Europäischen Volkspartei (EVP), lautstark Wahlkampf für seinen „Freund“ Viktor Orbán auf dem Budapester Heldenplatz,⁰⁸ da fiel es schwer, diesen „Freund“, als er ein Jahr später laut über die Wiedereinführung der Todesstrafe in Ungarn nachdachte, effektiv zu kritisieren – obwohl gerade für Christdemokraten ein Thema wie die Todesstrafe eine absolute rote Linie markieren sollte.

Hier muss man leider ein Paradox konstatieren: Je mächtiger eine demokratische Institution wie das Europäische Parlament geworden ist, desto negativer können die Folgen für die Demokratien in einzelnen Mitgliedsstaaten sein. Zu Zeiten, als das Parlament noch eine weitgehend symbolische Funktion hatte, wäre es den Christdemokraten sicher viel leichter gefallen, Fidesz aus der EVP auszuschließen. Aber heute sind die Fidesz-Abgeordneten zum Erhalt der Mehrheit in Straßburg und Brüssel tatsächlich wichtig, und diese Mehrheit wiederum kann wirklich etwas bewegen. Zugespitzt gesagt ergibt sich folgendes Dilemma: Je mehr sich das gesamteuropäische Demokratiedefizit verringert, desto grösser kann es in Mitgliedsstaaten werden, in denen eine Regierung sich dem Projekt eines gnadenlosen Macht-erhalts verschrieben hat.

NEUE „INSTRUMENTE“?

Das Versagen gegenüber Ungarn blieb natürlich auch in Brüssel nicht unbemerkt. Im Frühjahr 2014 stellte die Kommission einen neuen „Rechtsstaatsmechanismus“ vor, der einem weiteren europäischen Frühwarnsystem gleichkam. Bisher konnte die Kommission ohne Parlament und Regierungen so gut wie nichts in Sachen Grundwerteverletzungen unternehmen; nun war die entscheidende Innovation, dass die Kommission eigenständig im Falle einer systematischen Gefährdung des Rechtsstaats in einem Mitgliedsstaat tätig werden kann. Der neue „Mechanismus“ blieb jedoch einem Muster treu, das sich schon während der Konflikte mit Budapest immer wieder gezeigt hatte: Die Kommission ging davon aus, dass sich in einem Dialog mit der Regierung eines Mitgliedsstaates die Probleme letzt-

lich einvernehmlich lösen lassen. Die Grundannahme war also die letztlich technokratische, dass alle Seiten an der sachlichen Lösung eines Problems interessiert sind – anstatt einzugestehen, dass es sich eigentlich um einen politischen Konflikt handelt, bei dem die betreffende nationale Regierung alles daran setzen wird, nicht durch Kleinbegeben das Gesicht zu verlieren. Vor allem änderte der neue Mechanismus aber nichts an der Tatsache, dass auch der Kommission letztlich keine andere Möglichkeit blieb als der Versuch, Artikel 7 auszulösen – und dieser galt auch nach 2014 weiterhin als „nukleare Option“.

Der erste Testfall für den neuen Mechanismus ließ nicht lange auf sich warten. Aus den Parlamentswahlen in Polen im Oktober 2015 ging die rechtspopulistische Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) siegreich hervor; sie hatte zwar keine verfassungsändernde, aber doch immerhin eine absolute Mehrheit. Zudem hatte die PiS bereits im Frühjahr 2015 die Präsidentschaftswahl gewonnen. Die Regierung von Beata Szydło ging von Anfang an mit einer Brutalität vor, auf die sogar ein Viktor Orbán neidisch sein musste: Die öffentlichen Medien wurden parteipolitisch neu ausgerichtet, das Verfassungsgericht systematisch als Kontrollorgan ausgeschaltet; im Sommer 2017 versucht man, der Unabhängigkeit der Justiz ganz ein Ende zu setzen. Zwar legte der Präsident Andrzej Duda sein Veto gegenüber zweien der drei gefährlichsten Gesetzesvorhaben ein – was auf eine mögliche Spaltung innerhalb der PiS hindeutete, aber auch zeigte, dass massive Proteste der Zivilgesellschaft innerhalb eines Landes einen wichtigen Beitrag zur Wehrhaftigkeit leisten können. Die Kommission reagierte auf alle Verstöße gegen die Grundwerte, und ließ es auch an deutlicher Kritik gegenüber Warschau nicht fehlen (die Tatsache, dass PiS nicht Mitglied einer der mächtigen Parteifamilien in der EU ist, machte die Sache sicher etwas einfacher). Aber Ultimatum um Ultimatum zur Kursänderung sollte verstreichen – auf Trotzreaktionen seitens der polnischen Regierung antwortete Brüssel einfach mit einer neuen Frist – welche Warschau wiederum auch nicht beeindruckt sollte. Zwar wandte sich Frans Timmermans, Erster Vizepräsident der Kommission und von Juncker eigens zu einer Art Hüter der Rechtsstaatlichkeit in der EU ernannt, in einem Zeitungsartikel direkt an die polnischen Bürger. Aber auch dieser an sich lobenswerte Versuch, direkt in die innerpolnische

⁰⁸ Für eine Aufzeichnung der auf Französisch gehaltenen Rede siehe www.youtube.com/watch?v=2hRL8LZuntQ.

Diskussion einzugreifen, blieb folgenlos. Je aktiver Brüssel wurde, desto vehementer verteidigte Warschau die vermeintlich gefährdete polnische Souveränität. Das offensichtliche Gegenargument, dass Polen sich freiwillig dem EU-Club angeschlossen habe und dementsprechend auch die Club-Regeln einhalten müsse, wurde mit der Behauptung abgetan, die Mahnungen der Kommission seien von partikularen liberalen Werten motiviert. Der polnische Außenminister Witold Waszczykowski verstieg sich zu der erstaunlichen Behauptung: „Als müsse sich die Welt nach marxistischem Vorbild automatisch in nur eine Richtung bewegen – zu einem neuen Mix von Kulturen und Rassen, eine Welt aus Radfahrern und Vegetariern, die nur noch auf erneuerbare Energien setzen und gegen jede Form der Religion kämpfen. Das hat mit traditionellen polnischen Werten nichts mehr zu tun.“⁰⁹

Orbán schien erst jetzt zu merken, was man in der EU alles machen kann, ohne Sanktionen zu fürchten. Bisher hatte er nach eigenen Aussagen immer einen „Pfauentanz“ aufgeführt¹⁰ – was hieß, dass er in Brüssel das eine sagte, im eigenen Land aber das andere machte, beziehungsweise bei besonders drastischen Verstößen gegen demokratische Grundwerte bereit war, nach drei Schritten vorwärts einen oder zwei Schritte zurück zu tun. Im Frühjahr 2017 aber stand das Vorgehen von Fidesz der Brutalität von PiS in nichts mehr nach: Neue Gesetze wurden erlassen, um die Zivilgesellschaft zu schwächen und die weitgehend vom US-Investor und Philanthrop George Soros finanzierte Central European University de facto zur Schließung zu zwingen. Zudem startete die Regierung eine „nationale Konsultation“ mit dem Titel „Lasst uns Brüssel stoppen!“ (eine Bürgerbefragung mit manipulativen Fragen, um die EU als Gefahr für Ungarn erscheinen zu lassen) sowie eine Kampagne gegen Soros persönlich, die sich schamlos antisemitischer Stereotypen bediente.

Auch hier blieb die Kommission nicht untätig: Timmermans initiierte eine Aufklärungskampagne gegen die in der „nationalen Konsultation“ suggerierten Unwahrheiten; zudem leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren

gegen das „Lex CEU“ sowie das „Lex NGO“ ein. Orbán ließ keinen Zweifel daran, dass ihn diese Maßnahmen nicht beeindrucken würden. Er konnte sich seiner Sache wohl auch deswegen so sicher sein, weil einmal mehr EVP-Granden wie Daul und Manfred Weber keinerlei wirkliche Kritik an seiner Regierung äußerten.

WAS TUN? DIE IDEE EINER KOPENHAGEN-KOMMISSION

Was also tun angesichts des offensichtlichen Versagens der EU? Es gilt zuerst noch einmal einen Blick auf den bereits existierenden Artikel 7 zu werfen. Er legt die Hürden in der Tat sehr hoch, um Sanktionen auszulösen: Mitgliedsstaatliche Regierungen, Europäisches Parlament und Kommission müssen sich letztlich einig sein, dass eine Regierung die Grundwerte dauerhaft verletzt. Das besondere Problem scheint bei den nationalen Regierungen zu liegen, denen man mit Artikel 7 eine Art *peer review* eines anderen Landes anvertraut (was ungefähr so wäre, als würde man in Deutschland die Entscheidung über ein Parteienverbot vor allem anderen Parteien überlassen). Die Hemmungen europäischer Regierungen, sich irgendeines Teils von Artikel 7 zu bedienen, haben damit zu tun, dass offizielle Verurteilungen eines Mitgliedslandes der ganzen EU-Kultur von Konsens und Kompromiss zuwiderlaufen (wobei man sich allerdings nach den Konfrontationen des Jahres 2015 in der Griechenland- und Flüchtlingskrise fragen kann, ob das Klima in der EU vielleicht doch rauer wird – und Mitgliedsstaaten in Zukunft eher bereit sein werden, ihre *peers* an den Pranger zu stellen).

Ganz unabhängig von Spekulation darüber, ob die Mitgliedsstaaten jemals einen der ihren ausschließen und damit einen Präzedenzfall schaffen würden, ist es wichtig zu verstehen, was Artikel 7 seiner Natur nach eigentlich ist. Er verhängt eine Art Quarantäne über eine Regierung, frei nach dem Motto: „Ihr dürft über den Rest der Union nicht mehr mitbestimmen.“ Er isoliert einen Staat von den anderen Mitgliedsländern, stellt aber an sich keine Intervention in diesem Staat dar. Unter Umständen könnte sich eine Regierung ganz gut mit dem Verlust der Rolle im Europäischen Rat einrichten – und innerhalb des Landes fröhlich mit dem Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weitermachen. Das legt die Überlegung nahe: Die EU müsste zu wirklichen Interventionen – und nicht nur einer Isolierung – fähig sein.

⁰⁹ Polen-Minister verteidigt Mediengesetz, 3.1.2016, www.bild.de/bildlive/2016/14-polen-minister-44000764.bild.html.

¹⁰ Hungarian Spectrum, Another Peacock Dance?, 29.6.2012, <http://hungarianspectrum.org/2012/06/29/another-peacock-dance>.

Wünschenswert ist meiner Ansicht nach eine Institution, die kurzfristig eine Art politischen Alarm auslösen kann – und über Fachkompetenz, politische Urteilskraft sowie Autorität verfügt, eigens Untersuchungen anzustellen, um einen Alarm ausreichend zu begründen, und, nicht zuletzt, um eigenständig Sanktionen zu veranlassen. Eine derartige Institution kann einem Gericht in mancher Hinsicht ähneln, aber sie sollte keine Kopie eines Gerichtes sein: Sie muss nicht nur individuelle Rechtsverletzungen in den Blick nehmen, sondern das gesamte politische Institutionengefüge eines Staates erfassen können. Sie muss überparteiisch sein, aber eben nicht im strikten Sinne unpolitisch, weil es ja gerade um dezidiert politische Herausforderungen (und den Blick auf ein politisches Gesamtbild) geht.

Wird hier nicht das Rad neu erfunden? Hängt der Prozess der EU-Erweiterung nicht von genau dieser Art Urteilen ab? Sind die „Kopenhagener Kriterien“, die unter anderem Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Vorbedingung für einen EU-Beitritt fordern, nicht eben jene Art von Kriterien, die auch innerhalb der EU nun wieder angewendet werden sollten? Es leuchtet ein, die vor der großen Erweiterung 2004 gewonnenen Erfahrungen fruchtbar zu machen. Es ist aber auch zu bedenken, dass der Erweiterungsprozess eben oft im „Checklist-Verfahren“ vorgenommen wurde: Beamte machten Häkchen bei den einzelnen Kästchen („Haben die Gerichte funktionsstüchtige Computer, ja oder nein?“), ohne sich zu fragen, ob denn beispielsweise der Rechtsstaat bei den Bürgern am Ende wirklich als effektiv gelten kann. Urteilskraft – das heißt eben, dass man nicht einfach mechanisch Regeln anwenden oder Listen abarbeiten kann.

Sinnvoll wäre also eine Institution, die „holistischer“ vorgeht, ohne das Erbe der Kopenhagener Kriterien zu verleugnen. „Kopenhagen-Kommission“, in Anlehnung an die Venedig-Kommission des Europarates, wäre ein passender Name. Idealerweise würde diese Kommission routinemäßig – vielleicht gar jedes Jahr – Berichte über den Zustand des Rechtsstaats und der Demokratie in allen Mitgliedsländern erstellen. Die Absicht solcher Berichte bestünde nicht darin, Krittellei an jedem Aspekt nationaler Institutionen zu legitimieren oder einen letztlich unpolitischen Traum völlig homogener Rechtsstaatlichkeit zu verwirklichen, sondern in dem Versuch, systematische Probleme möglichst rasch paneuropäisch zur Sprache zu bringen.

Warum, so mag man allerdings einwenden, eigentlich nicht *die* Kommission, also die Europäische Kommission, damit beauftragen, anstatt schon wieder eine neue (teure) supranationale Einrichtung zu schaffen? Es scheint, dass die Europäische Kommission in den kommenden Jahren bewusst politisiert werden wird. Bald könnte der Präsident der Kommission ganz direkt gewählt werden (und eines Tages vielleicht ein parteipolitisch homogenes „Kabinett“ von Kommissaren um sich scharen). Es sei dahingestellt, ob eine solche Politisierung die Legitimitätsdefizite der EU ausgleichen kann – recht sicher ist, dass eine derartige Kommission sich nicht mehr wie bisher als überparteiliche Hüterin der Verträge darstellen könnte und deswegen auch viele regulatorische Funktionen ausgliedern müsste.

Die bereits existierenden Verdachtsmomente – das entsprechende Misstrauen wird von PiS, Orbán und ihren Verbündeten kräftig geschürt –, beim supranationalen Schutz von Rechtsstaat gehe es eigentlich nur um Parteipolitik oder paneuropäischen Kulturkampf mit anderen Mitteln, würden noch einmal deutlich verstärkt. Man kann also nicht so ohne Weiteres beides gleichzeitig haben: Demokratieschutz *und* direkt demokratisch legitimierte Institutionen zum Demokratieschutz, weswegen ja auch in der Bundesrepublik nicht Berlin, sondern Karlsruhe Parteien verbieten kann.

Die Kopenhagen-Kommission sollte warnen können, dass in einem Mitgliedsland Rechtsstaat und Demokratie in Gefahr sind. Natürlich muss die betreffende Regierung die Möglichkeit haben, sich zu verteidigen, beziehungsweise die Probleme nach informellen Gesprächen anzugehen. Die Kopenhagen-Kommission muss ihre Kritik aber auch von vornherein öffentlich machen dürfen – zum Beispiel in Form eines Warnschusses, der überall im gemeinsamen europäischen Haus zu hören sein würde. Wenn eine Regierung nicht umdenkt, sollten die „Kopenhagener“ die Europäische Kommission dazu veranlassen können, Fördergelder einzufrieren – eine Idee, die schon von den Außenministern Dänemarks, Finnlands, der Niederlande und Deutschlands in einem Brief an den seinerzeitigen Kommissionspräsidenten Barroso ins Spiel gebracht und jüngst von deutscher Seite wieder forciert worden ist.

Weiterhin wären politische Urteilsbildung und Ausführung der Sanktionen getrennt – wobei das Problematische an solchen Sanktionen

zweifelsohne wäre, dass sie alle oder im Falle von Strukturfonds im Zweifel gar die Ärmsten eines Landes treffen könnten, statt spezifisch die Regierung. Allerdings gilt auch, dass EU-Subventionen oftmals ohnehin nicht den Ärmsten zugutekommen, sondern bei Spezies der Regierung (oder gar direkt bei der Regierung) landen. Mit guten Gründen hat man Ungarn inzwischen als eine Art „Mafia-Staat“ bezeichnet, in dem sich die „Fidesz-Familie“, mit Orbán als eine Art „Padrone“, systematisch bereichert und zudem durch ökonomische Abhängigkeiten (und die umfassende Politisierung der Wirtschaft) ihre Macht immer weiter ausbaut.¹¹ Mit anderen Worten: In einem Fall wie Ungarn trägt EU-Geld entscheidend dazu bei, einen erklärten Feind der EU im Amt zu halten. Emmanuel Macron hatte Recht, als er vor kurzem anmerkte,

Europa sei kein Supermarkt, und es werde geschwächt, wenn es einfach akzeptiere, dass man seine Prinzipien ablehne.¹²

Im Übrigen sollten die weiter oben diskutierten rechtlichen und politischen Instrumente intakt bleiben. Idealerweise würde Artikel 7 allerdings noch um die Möglichkeit erweitert, ein Mitgliedsland ganz aus der Union auszuschließen. Ein solches Szenario ist zwar nicht sehr wahrscheinlich, unmöglich ist es allerdings auch nicht. Derzeit könnte eine Militärdiktatur offiziell in der EU verbleiben – nur eben ohne Stimmrechte im Rat. Eigentlich ein skandalöser Zustand und eine völlige Missachtung der Tatsache, dass eine politische Gemeinschaft entweder umfassende Interventionsmöglichkeiten im Innern oder eine Art „right to expel“ haben muss. Derzeit verfügt die EU weder über das eine noch das andere.

11 Bálint Magyar, Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary, Budapest 2016.

12 Esther King, Emmanuel Macron: „Europe Is Not a Supermarket“, 22.6.2017, www.politico.eu/article/emmanuel-macron-europe-is-not-a-supermarket/.

JAN-WERNER MÜLLER

ist Politikwissenschaftler und lehrt Politische Theorie und Ideengeschichte in Princeton, USA. 2016 erschien sein Buch „Was ist Populismus?“ (Suhrkamp). jmueller@princeton.edu

Politisch, aktuell und digital

APuZ – auch im ePub-Format
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf
www.bpb.de/apuz



EU-POLITIK IN KRISENZEITEN

Krisenmanagement und Integrationsdynamik in der Europäischen Union

Johannes Müller Gómez · Wulf Reiners · Wolfgang Wessels

Politische Krisen auf europäischer Ebene sind so alt wie das europäische Integrationsprojekt selbst.⁰¹ Auch gegenwärtig kann mitunter der Eindruck vorherrschen, die Union befände sich – schon wieder – seit über einem Jahrzehnt in einem dauerhaften Krisenzustand und sei ständig vom unmittelbaren Kollaps bedroht. Wenngleich es der EU in vielen Fällen nicht gelingt, diese Krisen abschließend zu lösen, hat sie doch Verfahren entwickelt, um die Herausforderungen gemeinschaftlich zu „managen“ und die Auswirkungen der Krisen zu reduzieren. Deren Einführung und Verstetigung hat in den vergangenen Jahren auch eine erhebliche Reform des politischen Systems der EU und einen Zuwachs an Kompetenzen und Aufgaben für die EU-Institutionen mit sich gebracht. Krisen spielten in der Geschichte und der Fortentwicklung des EU-Systems also eine zentrale Rolle. In diesem Zusammenhang analysiert der Beitrag zentrale Problemstellungen der vergangenen zehn Jahre und sucht nach Mustern im EU-Krisenmanagement, um den Fragen nachzugehen, wie diese mit der sich ändernden Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen den Akteuren des EU-Systems zusammenhängen und welche Rückschlüsse auf die zukünftige Entwicklungsrichtung der EU möglich sind.

JAHRZEHT VOLLER KRISEN

Der Krisenbegriff wird häufig bemüht, ohne genau festzustellen, durch was eine krisenhafte Situation gekennzeichnet ist. Auch in der wissenschaftlichen Debatte existiert eine Vielzahl konkurrierender Definitionen parallel. Ihnen ist jedoch gemeinsam, dass sie eine Krise in der Regel als eine akute Bedrohungslage für zentrale Werte oder vitale Systeme verstehen, die eine rasche Reaktion erfordert und durch große Ungewissheit gekennzeichnet ist. Krisen bergen großes Schadenspotenzial und tre-

ten zumeist so unvermittelt und in unerwarteter Geschwindigkeit auf, dass ein Verfahren zur Bewältigung des Problems nicht besteht. Vor diesem Hintergrund sieht sich die politische Führung in einer Krisensituation enormem Druck ausgesetzt, in kürzester Zeit kritische Entscheidungen von erheblicher Reichweite ohne genaue Kenntnis über die Konsequenzen treffen zu müssen.⁰²

Auf EU-Ebene sind Krisen zudem dadurch gekennzeichnet, dass sie transnationalen Charakter haben, also direkt oder indirekt mehr als einen Mitgliedsstaat betreffen. Diese transnationale Dimension ist zum Teil Ergebnis der Globalisierung, zum Teil Folge vorangegangener Schritte in der europäischen Integration, die eine besonders große Interdependenz zwischen den EU-Staaten hervorgebracht hat. Diese wechselseitige Abhängigkeit der Länder und die Einsicht, dass bestimmte Krisen durch einen Staat alleine nicht zu lösen sind, ist schließlich oft ausschlaggebend dafür, dass EU-Mitgliedsstaaten einem „Problemlösungsinstinkt“ folgen und versuchen, eine gemeinsame, konzertierte Antwort auf gemeinschaftlicher Ebene zu finden.

Der Blick auf Schlüsselthemen der vergangenen zehn Jahre zeigt, dass die politischen Entscheidungsträger mit einer ganzen Serie von erheblichen Herausforderungen – sowohl endogener als auch exogener Ursache – befasst waren, die nach wie vor aktuell sind. Zur Illustration werden im Folgenden die Euro-, Ukraine- und die sogenannte Flüchtlingskrise sowie der Brexit untersucht.

Eurokrise

In Folge der 2007 ausgebrochenen Weltwirtschaftskrise setzte in der EU im Jahr 2010 die Eurokrise ein. Um dem akut bevorstehenden Zusammenbruch vitaler Teile des Bankensektors vorzubeugen und den Zahlungsausfall überschuldeter Eurostaaten abzuwenden, übernahmen die europäischen Staats- und Regierungschefs sowie

ihre Finanzminister eine Führungsrolle im Krisenmanagement – nicht zuletzt in neugeschaffenen institutionellen Formaten wie dem Euro-Gipfel, der nur die Euro-Mitgliedsstaaten umfasst. Unter dem Eindruck eines möglichen Auseinanderbrechens des gemeinsamen Währungsraums, einem Kernprojekt der europäischen Integration, und dessen weitreichenden wirtschaftlichen und politischen Folgen einigten sich die nationalen Vertreterinnen und Vertreter immer wieder zeitkritisch auf Rettungspakete und Maßnahmen für die Konsolidierung angeschlagener Haushalte.

Insbesondere richteten die Euro-Mitgliedsstaaten im Zuge der Krise 2010 zunächst einen befristeten Rettungsschirm und 2012 den permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein. Neben dem sogenannten Europäischen Fiskalpakt, der die Haushaltsdisziplin der Vertragsparteien sicherstellen soll und aufgrund mangelnden Konsenses unter den EU-Mitgliedsstaaten außerhalb des EU-Vertragswerkes eingerichtet wurde, wurden in den „Sixpack“ und „Twopack“ genannten Gesetzespaketen weitere Maßnahmen zur Überwachung der Haushalte und makroökonomischer Ungleichgewichte beschlossen.⁰³ Zudem wurde unter dem Begriff „Europäisches Semester“ ein wirtschaftspolitisches Koordinierungsinstrument eingeführt, bei dem die Europäische Kommission zusätzliche Kontrollaufgaben und Rechte erhielt.

Diese unmittelbaren und verstetigten Rettungs- und Überwachungsmaßnahmen wurden allesamt im Grundsatz durch den Europäischen Rat beziehungsweise auf dem Euro-Gipfel, also auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, eingeleitet. Sie wurden unterstützt durch die Europäische Zentralbank (EZB), die zu Beginn der Krise schneller auf die Finanzmärkte wirken konnte, als es nationalen Regierungen möglich war: Das Ankaufprogramm für Staatsanleihen in notfalls unbegrenztem Umfang, die Herabsetzung des Leitzinses auf einen historischen Tiefstand und die Rolle bei den Verhandlungen mit

überschuldeten Euroländern machten die EZB zu einem zentralen Krisenmanager.

Nach den Reaktionen auf die unmittelbaren Bedrohungen einigte man sich auf EU-Ebene auf Reformen, um ein Wiederaufflammen des Krisenkomplexes zu verhindern. Schließlich galt die Eurokrise auch als eine institutionelle Krise, die strukturelle Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion offengelegt hatte, die es zu beheben galt und gilt. Eine wichtige Innovation in diesem Zusammenhang ist die Bankenunion, die eine gemeinsame Bankenaufsicht und einen gemeinsamen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von „signifikanten“ Kreditinstituten etabliert und nach mehreren zuvor erfolglosen Initiativen der Europäischen Kommission schließlich vom Europäischen Rat beschlossen wurde. In diesem Zusammenhang fand ein Machtzuwachs für die EZB statt sowie eine „wohl nur mit der Einführung der einheitlichen Währung selbst vergleichbare Machtverlagerung auf die europäische Ebene“.⁰⁴ Dass der durch die Krise angestoßene Reformprozess noch nicht abgeschlossen ist, zeigt sich nicht zuletzt an der Debatte um die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion zu einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“.⁰⁵

Ukrainekrise

Im Gegensatz zur Eurokrise, die die EU im Inneren betraf, ist die Ukrainekrise eine Herausforderung, die sich zwar in geografischer Nähe zur EU, jedoch außerhalb der EU-Außengrenze befindet. Ausgangspunkt der Krise waren Bürgerproteste insbesondere auf dem Kiewer Maidan-Platz ab November 2013, die auf das Nichtzustandekommen des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine reagierten. Es folgten innerukrainische Auseinandersetzungen und eine Ausweitung der Proteste, die schließlich in der Absetzung des Präsidenten Wiktor Janukowitsch mündeten. Gleichzeitig sorgten separatistische Bewegungen und kriegerische Auseinandersetzungen in der Ostukraine und die Annexion der Krim durch Russland im März 2014 für eine Destabili-

01 So etwa die französische Blockadepolitik des „leeren Stuhls“ in den 1960er Jahren, die „Eurosklerose“ in den 1970er und 80er Jahren und gegenwärtig die Finanz- und Flüchtlingskrise sowie Brexit.

02 Vgl. Uriel Rosenthal/Michael T. Charles/Paul 't Hart (Hrsg.), *Coping With Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield 1989.

03 Für eine detaillierte Darstellung des Verlaufs und der Maßnahmen in der Eurokrise siehe z. B. Falk Illing, *Die Eurokrise – Analyse der europäischen Strukturkrise*, Wiesbaden 2017².

04 Martin Selmayr, Europäische Zentralbank, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2014, Baden-Baden 2015, S. 127.

05 Europäischer Rat, *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion – Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy*, EUCO 120/12, 26.6.2012. Vgl. auch Europäische Kommission, *Der Bericht der fünf Präsidenten. Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*, 22.6.2015.

sierung des Landes. Obwohl die EU mit den Geschehnissen – nicht zuletzt aufgrund des geplanten Assoziierungsabkommens – verbunden war, trafen sie die Entwicklungen in der Ukraine unerwartet. Besonders unter den östlichen Mitgliedsstaaten der EU verursachten das militärische Vorgehen Russlands und die Aktivierung russischsprachiger Bevölkerung Sorgen über die eigene Integrität.

Anders als vertraglich angelegt, trat die EU nach außen zunächst nicht als einheitlicher Akteur auf, der durch die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini oder den Präsidenten des Europäischen Rats Donald Tusk repräsentiert wurde. Vielmehr koordinierten sich die EU-Staaten intern auf Grundlage der Beratungen der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und des damaligen französischen Staatspräsidenten François Hollande, die im sogenannten „Normandie-Quartett“ in Minsk mit dem russischen und dem ukrainischen Präsidenten Lösungen für den Konflikt erörterten.⁰⁶ Als Reaktion auf die Entwicklungen verständigte man sich im Europäischen Rat auf Sanktionsmaßnahmen zur Maßregelung der Völkerrechtsverletzung Russlands, die durch die Europäische Kommission erarbeitet und von den Mitgliedsstaaten geschlossen verabschiedet wurden. Angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der EU stellte die Einigung auf eine gemeinsame Linie einen Erfolg einer EU-Außenpolitik „mit einer Stimme“ dar,⁰⁷ die durch die regelmäßige Verlängerung der Sanktionen gegen Russland bis heute fortgeführt wird.

Flüchtlingskrise

Obwohl die europäischen Mittelmeeranrainerstaaten bereits seit Jahren über die großen Lasten durch irregulär Einreisende klagten, wurde die sogenannte Flüchtlingskrise erst ab Mitte 2015 als transnationales Problem in Europa wahrgenommen. Die Zahl der Geflüchteten, die das Gebiet der EU vor allem aus den Gebieten des syrischen Bürgerkriegs und dem Nahen Osten über den Seeweg zwischen der Türkei und Griechenland erreichten, hatte im Laufe des Frühjahrs drastisch zugenommen und führte im Sommer 2015 zu dem Eindruck, dass ein scheinbar nicht endender Zufluss von Asyl-

bewerberinnen und -bewerber auf der sogenannten Balkanroute nach Zentraleuropa strebte. Vor dem Hintergrund der humanitären Notlage für die Flüchtlinge und dem staatlichen Kontrollverlust über zahlreiche europäische Grenzen sprach die deutsche Bundeskanzlerin die unilaterale Aussetzung des Dublin-Abkommens aus, die den Flüchtlingen die legale Einreise nach Deutschland ohne vorherige Registrierung an der EU-Außengrenze gestattete. Da in der öffentlichen und politischen Debatte eine mutmaßliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch die Einreisenden mit dem grenzkontrollfreien Verkehr in Europa – einer zentralen Errungenschaft des europäischen Einigungsprojekts – in Verbindung gesetzt wurde und sich erhebliche Meinungsverschiedenheiten über den Umgang mit den Flüchtlingen zwischen den Mitgliedsstaaten Bahn brachen, geriet die Flüchtlingskrise rasch zu einer existenziellen Frage für die EU.

In einer ersten Reaktion auf die Entwicklungen beschlossen die Mitgliedsstaaten nach kontroverser Debatte, insgesamt 160 000 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien auf die gesamte EU zu verteilen. Gegenstimmen bei der Abstimmung im Ministerrat, Klagen gegen den Rechtsakt vor dem Gerichtshof und eine schleppende Umsetzung belegen jedoch den begrenzten Nutzen dieser Notfallmaßnahme. Um der schwierigen Situation insbesondere in Griechenland Abhilfe zu schaffen, beschloss der Europäische Rat zudem in einer außerplanmäßigen Sitzung die Einrichtung von Erstaufnahmestellen, eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung von internationalen Hilfsprogrammen in Syriens Nachbarländern und den Ausbau der EU-Grenzschutzagentur Frontex. Parallel zu den gesamteuropäischen Bemühungen schlugen einzelne Mitgliedsstaaten nationale Wege ein. So schlossen verschiedene Länder auf der Balkanroute ihre Grenzen, setzten Tageskontingente durch oder führten in zeitweiser Aussetzung des Schengen-Abkommens interne Grenzkontrollen ein.

Neben dem EU-internen Krisenmanagement versuchte man darüber hinaus in der vertieften Zusammenarbeit mit Drittstaaten, allen voran der Türkei, die Fluchtmigration zu kontrollieren.⁰⁸ Im März 2016 wurde zwischen der EU und der

⁰⁶ Vgl. Ulrich Krotz/Richard Maher, Europe's Crises and the EU's „Big Three“, in: *West European Politics* 5/2016, S. 1053–1072.

⁰⁷ Vgl. Wolfgang Wessels/David Schäfer, *Europäischer Rat*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2014, Baden-Baden 2015, S. 87–98.

⁰⁸ Johannes Müller Gomez/Birte Windhauser, *Refugees Welcome? Contestation over a European Distribution Mechanism*, *European Community Studies Association-Canada, ECSA-C Eleventh Biennial Conference*, Halifax 11.5.2016.

Türkei auf Ebene der Staats- und Regierungschefs eine Erklärung verabschiedet, nach der die Türkei ihren Grenzschutz in Richtung EU verbessern und für die Versorgung von Flüchtlingen in der Türkei von der EU insgesamt bis zu sechs Milliarden Euro erhalten sollte. Die Vereinbarung, die auch einen Eins-zu-eins-Austauschmechanismus für Flüchtlinge vorsah und Bezüge zum EU-Beitrittsprozess der Türkei sowie die Visaliberalisierung für türkische Staatsbürgerinnen und -bürger enthielt, wurde unter Führung von Angela Merkel verhandelt. Die deutsche Bundeskanzlerin agierte dabei auf Grundlage von Beiträgen der Europäischen Kommission in einem „institutionellen Direktorium“ gemeinsam mit dem niederländischen Ministerpräsident Mark Rutte, dessen Land zu diesem Zeitpunkt den Ratsvorsitz der EU innehatte, und dem Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk.⁰⁹

Brexit

Im Gegensatz zu den voran diskutierten Ausnahmeherausforderungen ist die unter dem Begriff „Brexit“ geführte Krise um den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union und dessen weitere politische Auswirkungen eine Krisensituation, die ihren Ursprung innerhalb der EU hat. Ausgangspunkt des Prozesses war das Referendum in Großbritannien und Nordirland im Juni 2016, in dem sich eine knappe Mehrheit der Wählerinnen und Wähler gegen den Verbleib in der EU entschied. Nachdem die britische Regierung im März 2017 offiziell ihre Absicht erklärte, aus der Europäischen Union austreten zu wollen, wurden im Juni 2017 schließlich die Austrittsverhandlungen aufgenommen, die die beiden Scheidungsparteien mindestens bis 2019 beschäftigen werden. Der Brexit ist mit tieferliegenden Problemen verbunden, vor denen die Europäische Union aktuell steht, insbesondere einer weiter gefassten Vertrauens- und Legitimitätskrise und der erstarkten EU-Skepsis in den Bevölkerungen zahlreicher Mitgliedsstaaten. Vor diesem Hintergrund stellte das britische Votum auch die Zukunft des europäischen Integrationsprojekts als Ganzes infrage und schien zumindest anfangs das Potenzial zu besitzen, einen Prozess des Auseinanderfallens der EU in Gang zu setzen.

09 Vgl. Wulf Reiners/Funda Tekin, *Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Role in EU-Turkey Affairs*, Conference Paper, European Union Studies Association-Konferenz, Miami 4.5.2017.

Als rasche Reaktion auf den unerwarteten Ausgang des Referendums hatten die bleibenden Mitglieder des Europäischen Rates das Format der EU-27 ohne das Vereinigte Königreich geschaffen und eine Nachdenkphase angestoßen, die zunächst als „Bratislava-Prozess“ nach dem Gipfel im September 2016 Fahrt aufnahm.¹⁰ Mit der „Erklärung von Rom“ im Mai 2017 einigten sich die Spitzen der EU-Mitgliedsstaaten schließlich auf einen Text, von dem ein starkes Signal der Geschlossenheit in der Gruppe der EU-27 ausgehen sollte und der zugleich einen neuen Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung der EU lieferte. Statt eines Auflösungsprozesses wurde somit eine Debatte um engere Kooperation in der EU angestoßen, in der unter den Stichworten Verteidigungspolitik, soziales Europa, Eurozonenbudget und EU-Finanzminister Ideen diskutiert werden, denen das Vereinigte Königreich ablehnend gegenüberstand.

Obwohl der Brexit-Verhandlungs- und Austrittsprozess noch nicht weit fortgeschritten ist, zeigen sich in der Diskussion um die richtigen Antworten auf die Krise bereits Strukturen, die das Potenzial haben, auch die nächsten Jahre zu prägen. Erstens überlassen es die Mitgliedsstaaten der EU-27 auf Grundlage einer geschlossenen, gemeinsamen Position gegenüber dem Vereinigten Königreich der Europäischen Kommission, die Austrittsverhandlungen auf der technischen Ebene zu führen. Zweitens bahnt sich die Wiederbelebung des deutsch-französischen Gespanns als Motor der europäischen Integration an, wie es sich aus den Äußerungen des neuen französischen Präsidenten Emmanuel Macron und der deutschen Bundeskanzlerin Merkel herauslesen lässt.¹¹ Die Beratungen Deutschlands und Frankreichs, die voraussichtlich erst nach der Bundestagswahl im Herbst 2017 substantielle Ergebnisse liefern, bauen dabei auf dem „Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas“¹² auf und beziehen auch weitere Führungskräfte der EU mit ein, wie beispielsweise auf dem Versailles-Gipfel im März 2017, bei dem das deutsch-französische Tandem

10 Vgl. Hartmut Marhold, *Vom Brexit-Votum zum Bratislava-Prozess – die EU-27 sucht nach Reformansätzen*, in: *Integration* 1/2017, S. 31–51.

11 Vgl. Leo Klimm/Christian Wernicke, „Europa ist kein Supermarkt“, 26.6.2017, www.sueddeutsche.de/politik/1.3554424.

12 Vgl. Europäische Kommission, *Weißbuch zur Zukunft Europas – Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*, KOM(2017) 2025, 1.3.2017.

mit dem italienischen und dem spanischen Regierungschef für Beratungen über die Zukunft der EU zusammenkam.

PHASEN, MUSTER UND AKTEURE DES EU-KRISENMANAGEMENTS

Trotz der Vielfältigkeit der unterschiedlichen existenziellen Krisen, die die Agenda der Europäischen Union in den vergangenen Jahren dominierten und weiterhin prägen, sind einzelne wiederkehrende Phasen und Muster ihrer Verarbeitung auf EU-Ebene zu erkennen.

Was die zeitliche Abfolge im Krisenmanagement betrifft, so geht einer gemeinsamen Reaktion auf europäischer Ebene zunächst stets die individuelle Prüfung der Situation durch die Mitgliedsstaaten voran, ob es sich bei der Herausforderung tatsächlich um ein europäisches oder um ein individuelles nationales Problem handelt und ob die Lösung auf europäischer oder auf nationaler Ebene zu suchen sei. Die Einsicht, dass es sich um eine europäische Krise handelt, ist dabei noch kein Garant dafür, dass die Mitgliedsstaaten ausschließlich eine europäische Antwort präferieren – siehe Flüchtlingskrise. Die Herstellung eines Konsenses zwischen Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen ist somit stets der Schlüsselmoment in der Krisenbewältigung, und zwar sowohl in Bezug auf die unmittelbaren Notfallreaktionen als auch die strukturellen Anpassungen, die dem Wiederaufflammen der jeweiligen Krise vorbeugen sollen. Während in der Euro-, der Ukraine- und der Brexit-Krise die Mitgliedsstaaten auf – mitunter überraschend – klare Weise eine gemeinsame Linie verfolgten, zeigte sich im Fall der Flüchtlingskrise deutlich, dass Einstimmigkeit bei der Suche nach EU-weiten Regelungen nicht immer einfach herzustellen ist. Dies gilt insbesondere bei großem zeitlichen Druck und Abwesenheit etablierter Reaktionsstrukturen, wie es in Krisensituationen der Fall ist. In diesem Zusammenhang zeigen sich vier große Linien:

Erstens ist Krisenmanagement auf europäischer Ebene und vor allem die Verabschiedung von Notfallmaßnahmen die Domäne der Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedsstaaten der EU, das heißt in erster Linie das Feld des Europäischen Rats und damit der ranghöchsten Mitglieder der nationalen Exekutiven. Dass diese bei allen beleuchteten Krisen den Führungsanspruch als zentraler Krisenmanager beanspruch-

ten, hängt nicht nur mit dem institutionellen Gleichgewicht im EU-System zusammen,¹³ sondern auch mit dem Umstand, dass außerordentliche Krisenbekämpfungsmittel – seien sie finanzieller oder militärischer Art – in der Regel nicht auf europäischer Ebene zur Verfügung stehen, sodass deren rasche Mobilisierung nur über die Mitgliedsstaaten erfolgen kann. Diese Herangehensweise war in der Eurokrisenbewältigung besonders ausgeprägt, als es mehrmals darum ging, in einem kurzen Zeitraum erhebliche Mittel zusammenzutragen.

Zweitens kann es im Europäischen Rat aufgrund der Schwierigkeit der Einbindung aller Mitgliedsstaaten und EU-Akteure in einem oft sehr engen Zeitrahmen zur Herausbildung einer außerordentlichen (manchmal nur temporären) Führungsgruppe kommen, die das Problem federführend zeitsensibel und in der Regel in Kooperation mit relevanten EU-Institutionen bearbeitet. Das deutsch-französische Tandem im Normandie-Format mit Vermittlungsversuchen in der Ukrainekrise oder die institutionell eingebundene deutsche Führungsrolle bei der Aushandlung der EU-Türkei-Erklärung zur Flüchtlingspolitik sind Beispiele dafür. Das deutsch-französische Duo erweist sich traditionell als wichtiger Motor für die Erarbeitung von europäischen Lösungen, wie es auch die angestoßene Debatte um die Zukunft der EU nach dem Brexit zeigt. Aufgrund der in wesentlichen Politiken sehr unterschiedlichen Präferenzkonstellation beider Mitgliedsstaaten stellen die bilateral ausgehandelten Kompromisslösungen eine gute Diskussionsgrundlage für die Verhandlungen mit und zwischen den anderen Mitgliedsstaaten dar. Alternativ zu einer Führungsgruppe werden im Zuge des EU-Krisenmanagements auch häufig angepasste institutionelle Formate geschaffen, in denen Lösungsvorschläge beraten und beschlossen werden können, so etwa der Euro-Gipfel oder das EU-27-Format für die Vorbereitung der Brexit-Verhandlungen.

Drittens übernehmen die EU-Institutionen, insbesondere der Präsident des Europäischen

13 Vgl. Wulf Reiners/Wolfgang Wessels, Nach Lissabon: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 47–52; vgl. auch Wolfgang Wessels, *The European Council*, Basingstoke 2016.

Rats, die Europäische Kommission und die EZB, bei der Konsenssuche in Krisensituationen immer wieder wichtige Aufgaben bei der Erarbeitung und Vermittlung europäischer Lösungen. So nahm beispielsweise der Präsident der EZB regelmäßig an relevanten Sitzungen des Europäischen Rats teil. Auch die Lösungsvorschläge der Kommission im Bereich der Flüchtlingspolitik und zur Zukunft der Europäischen Union wurden durch die Mitgliedsstaaten in wesentlichen Teilen aufgenommen. Einmal einbezogen in das akute Krisenmanagement, werden die Expertise der EU-Institutionen und ihre vermittelnde Rolle oft auch im Anschluss durch dauerhafte Koordinierungs- oder Überwachungsaufgaben festgeschrieben, so etwa beim Europäischen Semester oder der Bankenunion. In diesem Sinne folgt im EU-Krisenmanagement auf die erste Phase der intergouvernementalen Entscheidungsfindung also eine Umsetzung der Beschlüsse mit starken supranationalen Elementen, in deren Folge ein für alle (teilnehmenden) Mitgliedsstaaten verbindliches Regelwerk geschaffen und/oder supranationale Instanzen gestärkt werden. In diesem Zusammenhang sind auch die Stärkung der gemeinsamen Grenzschutzagentur Frontex in Reaktion auf die Flüchtlingskrise oder aktuelle Überlegungen zur Fortentwicklung einer europäischen Verteidigungsunion in Reaktion auf die Brexit-Krise zu sehen.

Viertens führt die Kombination aus unbekannter Krisensituation und der Schwierigkeit der Konsensbildung dazu, dass Lösungen manchmal übergangsweise, manchmal dauerhaft außerhalb des bestehenden vertraglichen EU-Rahmens gefunden werden. Das klarste Beispiel dafür ist der Europäische Fiskalpakt zur Haushaltskontrolle und Sanktionierbarkeit von übermäßigen Staatsschulden, der bis heute außerhalb des gemeinsamen Rechtsrahmens steht. Dennoch sind die in Reaktion auf eine Krise gefundenen Instrumente in der Regel der Ausgangspunkt für einen substanzialeren Fortentwicklungsschritt des EU-Systems. Dies geschieht oft dadurch, dass notfallmäßig eingeführte Maßnahmen verstetigt und um Warnsysteme ergänzt werden, damit bei erneutem Auftreten derselben Problematik ein institutionalisiertes Reaktionsverfahren zur Verfügung steht. Diese langfristigen Verfahren werden in das bestehende EU-System überführt und eingebettet, wodurch Kompetenzen auf die EU-Ebene verlagert und weitere EU-Institutionen eingebunden werden.

Dieser Vorgang der Institutionalisierung dient nicht nur der Festigung der Prozesse, sondern auch der dauerhaften Legitimierung der Entscheidungen. Schließlich sieht sich die EU aufgrund des faktischen Übergewichts nationaler Exekutiven in der ersten Phase des Krisenmanagements vor die Herausforderung gestellt, die Maßnahmen auf EU-Ebene aus Demokratie- und Legitimitätsgesichtspunkten nachvollziehbar zu gestalten. Schließlich kann die Kurzfristigkeit, mit der die Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs getroffen werden, die im regulären Politikbetrieb gegebenen Einflussmöglichkeiten nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments erheblich einschränken. Zudem wird die Durchsetzungsstärke führender Staatengruppen oder einflussreicher EU-Mitglieder wie Deutschland im Sinne einer zu starken Dominanz oder Hegemonie kritisiert.¹⁴ Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die spätere Einbindung des Europäischen Parlaments als direkte Vertretung der EU-Bürgerinnen und Bürger in die dauerhaften Strukturen, die im Nachgang zur unmittelbaren Notlage geschaffen werden, ein wichtiger Baustein. In der Eurokrise ist dies etwa durch die Verabschiedung mehrere Gesetzespakete durch den Rat der EU und das Europäische Parlament geschehen.

KONSENS, KOMPROMISSE UND KOMPLEXITÄT

Von Eurokrise bis zur EU-Zukunftsdebatte – der Blick auf die Entwicklungen in den vergangenen Jahren zeigt, wie regelmäßig und dauerhaft sich die europäischen Staaten mit Herausforderungen konfrontiert sahen, die sich für einzelne Mitgliedsstaaten und auch die Union als Ganzes sehr schnell völlig unerwartet zu existenziellen Gefahren auswuchsen. Die EU hat in Reaktion auf diese Krisen bewiesen, dass sie fähig ist, derartige Herausforderungen zu managen, ohne sie aber notwendigerweise nachhaltig zu lösen. Gleichzeitig wirken die Krisen wie ein Katalysator für weitere Integrationschritte.

Diese Integrationsdynamik folgt dem etablierten Grundsatz in der EU, dass zentrale Entscheidungen in aller Regel im Konsens zu tref-

¹⁴ Vgl. Sergio Fabbrini, *From Consensus to Domination: the Intergovernmental Union in a Crisis Situation*, in: *Journal of European Integration* 5/2016, S. 587–599.

fen sind. Das wird zumeist durch Kompromisse erreicht, die die vielfältigen Interessen der Mitgliedsstaaten widerspiegeln. Aus langfristiger Perspektive betrachtet ist diese europäische Maschinerie zur Konsensfindung stabil und funktioniert vergleichsweise zuverlässig. Auch wenn Krisen ungewöhnliche Verhandlungs- und Repräsentationsformate notwendig machen, gelingt es der Europäischen Union immer wieder, Einstimmigkeit zwischen ihren Mitgliedern und Institutionen herzustellen – von den einstimmig verabschiedeten Sanktionen gegenüber Russland in der Ukraine-Krise bis hin zum geschlossenen Auftreten gegenüber dem Vereinigten Königreich in der Brexit-Krise. Uneinigkeit in zentralen Fragen wie im Fall der EU-internen Flüchtlingsverteilung belegen jedoch auch, dass das Kompromissfindungssystem mitunter an seine Grenzen stößt.

Anstelle eines offenen Dissenses steht als Ergebnis des EU-Krisenmanagements jedoch meistens eine Lösung, die das EU-System im Sinne von erweiterten EU-Kompetenzen und einer Stärkung europäischer Institutionen fortentwickelt; und zwar aufgrund des Konsensgebots nicht selten mit einer Lösung von erheblicher Komplexität. Diese Komplexität jedoch kann, wie es nicht zuletzt wachsender Euroskeptizismus und die Brexit-Krise nachweisen, auch Auslöser weiterer Krisen sein. In diesem Sinne lässt sich auf EU-Ebene ein der Sachlogik folgender „Spillover“ beobachten.¹⁵ Dabei üben vorangegangene Integrationsschritte wie beispielsweise die Währungsunion Druck auf die politischen Akteure aus, Lösungen in benachbarten Politikfeldern ebenfalls auf europäischer Ebene zu suchen; so im Bankensektor oder mit Bezug zur Fiskal- oder Wirtschaftspolitik. Dadurch steigt jedoch nicht nur die gegenseitige Abhängigkeit und somit die gemeinsame Verwundbarkeit der europäischen Länder im Krisenfall, sondern auch die Komplexität des EU-Systems. In Kombination vermehren sich auf diesem Weg auch die Unwägbarkeiten von politischen Beschlüssen, die Entscheidungsträgerinnen und -träger beim Versuch treffen müssen, die Probleme einer sich weiter globalisierenden Welt zu lösen. In letzter Konsequenz kann die Gefahr für das Auftreten von neuen unerwarteten, zeitkritisch zu behan-

delnden und wirkungsmächtigen Herausforderungen – also neuen Krisen – sogar noch steigen.

Vor dem Hintergrund dieser Dynamik muss auch in Zukunft mit krisenhaften Situationen gerechnet werden, denen die EU und ihre Mitgliedsstaaten ausgesetzt sein werden, zumal zahlreiche der krisenauslösenden Probleme nicht ursächlich gelöst werden konnten, sondern weiterhin bestehen und nur im Rahmen von verstetigten Notfallmaßnahmen abgemildert wurden. Darüber hinaus zeigt die Analyse, dass Krisen ihren Auslöser häufig außerhalb der EU finden, sodass selbst umfangreiche präventive Strukturen und etablierte Notfallsysteme nur bedingt das Ausbrechen oder Überschwappen von essenziellen Herausforderungen in die EU verhindern können.

In der Konsequenz wird die EU auch in Zukunft Wege finden müssen, auf akute Krisensituationen antworten und Probleme bearbeiten zu können, die zu groß für einen einzelnen Mitgliedsstaat sind. Es darf erwartet werden, dass dabei auch in Zukunft die beschriebenen Muster des EU-Krisenmanagements und dessen Auswirkungen auf die EU-Systementwicklung sichtbar werden, so beispielsweise in Form der Rolle des deutsch-französischen Tandems. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass die EU sich weiterhin entlang der von ihren Institutionen eingebrachten Vorschläge weiterentwickelt, beispielsweise den Szenarien der Europäischen Kommission, und die flexiblen Elemente innerhalb des bestehenden Vertragsrahmens nutzen wird – sowohl in Reaktion auf Krisen als auch zur Prävention vor alten und neuen Gefahren.

JOHANNES MÜLLER GÓMEZ

ist Doktorand an der Université de Montréal, Kanada, und Fellow am Centrum für Türkei- und EU-Studien der Universität zu Köln (CETEUS).
johannes.muller.gomez@umontreal.ca

WULF REINERS

ist promovierter Politikwissenschaftler, Assistant Professor an der Türkisch-Deutschen Universität in Istanbul, Türkei, und Fellow am CETEUS.
wulf.reiners@uni-koeln.de

WOLFGANG WESSELS

ist Jean-Monnet-Lehrstuhl-Inhaber und Direktor des CETEUS.
wessels@uni-koeln.de

¹⁵ Vgl. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*, Stanford 1968.

Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten WER KANN, GEHT VORAN

Dominika Biegoń

Die EU befindet sich in einer tiefen Problemlösungskrise. Sie schafft es nicht mehr, die drängendsten Probleme der Bevölkerung zu lösen. Konfrontiert mit diversen Herausforderungen wie der Flüchtlingskrise und der Wirtschaftskrise sowie dem Aufstieg populistischer Bewegungen in vielen Mitgliedsstaaten, verharrt die EU regungslos in der Warteposition. Insbesondere im Ministerrat fehlt die Handlungsbereitschaft, Probleme auf europäischer Ebene gemeinsam anzupacken. Dieser „rasende Stillstand“ der Regierungen, die „trotz erkennbar gestiegenen Drucks der Probleme ohne Gestaltungsperspektive weiter wursteln“, droht die EU in eine veritable Legitimationskrise zu stürzen.⁰¹ Grundlegende Reformen sind notwendig, wenngleich Vertragsänderungen zum jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlich sind, weil die Interessenkonstellationen in den Mitgliedsstaaten zu divers sind.

Vor diesem Hintergrund kann die Strategie einer differenzierten Integration einen Ausweg bieten: Indem eine Gruppe von Mitgliedsstaaten in bestimmten Politikfeldern voranschreitet und miteinander vereinbart, mehr zu kooperieren, könnte der derzeitige Stillstand auch ohne Vertragsänderung überwunden werden. Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten würde nicht nur die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems der EU erhöhen; auch aus demokratietheoretischer Perspektive spricht einiges dafür. Durch eine Strategie der differenzierten Integration könnte nämlich nationalen Interessen stärker Rechnung getragen werden.

INSTRUMENTE DER DIFFERENZIERTEN INTEGRATION

Eine differenzierte Integration steht im Gegensatz zum föderalistischen Ideal einer „immer engeren Union“ wie sie in Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) beschrieben wird. Schon in der Vergangenheit haben einige Mitglieds-

staaten, insbesondere die Briten, dieses Einheitsgebot abgelehnt.⁰² Im Zuge der Erweiterungen und Vertiefungen der Integration erwies sich der föderalistische Traum einer politischen Einheitsunion als schwer umsetzbar. In der Praxis haben die Mitgliedsstaaten eine Reihe von Kooperationsmöglichkeiten geschaffen, die immer mehr von dem Ideal einer immer engeren Union abrückten. Konkret umfasst das Konzept einer differenzierten Integration als Gegenmodell zum föderalistischen Ideal daher eine Reihe unterschiedlicher Instrumente.

Zum einen bieten völkerrechtliche Verträge zwischen mehreren Mitgliedsstaaten, die quasi als intergouvernementaler Anbau neben den EU-Verträgen stehen, eine Möglichkeit der differenzierten Integration. Diese intergouvernementale Strategie der Differenzierung stellt eine Option dar, wenn eine Gruppe von Mitgliedsstaaten eine vertiefte Kooperation in Politikfeldern anstrebt, in denen die EU keine eigenständigen Kompetenzen hat. In dieser Variante verhandelt eine „Koalition der Willigen“ die Grundlagen der Zusammenarbeit. Die EU-Institutionen, insbesondere das Europäische Parlament und die Europäische Kommission, sind nicht beteiligt.

Zum anderen wurde im Vertrag von Amsterdam mit dem Instrument der „Verstärkten Zusammenarbeit“⁰³ eine Form der differenzierten Integration ermöglicht, die durch die EU-Verträge gedeckt ist (Artikel 20 EUV sowie Art. 326–334 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union): Sie ist als letztes Mittel der Kooperation vorgesehen, wenn vorherige Bemühungen der Kompromissfindung gescheitert sind. Eine Verstärkte Zusammenarbeit ist nur im Kompetenzbereich der EU – außer in den Bereichen, in denen die EU eine ausschließliche Zuständigkeit hat – möglich. Mindestens neun Mitgliedsstaaten müssen daran beteiligt sein. Die EU-Institutionen sind bei der Entscheidung zur Ermächtigung einer Verstärkten Zusammenarbeit eingebunden: Das Zustandekommen einer Verstärkten Zusam-

menarbeit geschieht auf Vorschlag der Kommission und ist abhängig von der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Bislang wurde dieses Instrument nur in wenigen Fällen von den Mitgliedsstaaten genutzt: Im Bereich des Scheidungsrecht sowie beim EU-Patent. Zudem wurde jüngst zwischen 20 Mitgliedsstaaten eine Einigung zur Gründung einer europäischen Staatsanwaltschaft erzielt. Ein weiteres wichtiges Projekt der Verstärkten Zusammenarbeit, die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, liegt hingegen seit Jahren auf Eis.

Schließlich gibt es verschiedene Differenzierungsmöglichkeiten auf Primärrechts- sowie auf Sekundärrechtsebene. Auf Primärrechtsebene wird seit Jahren eine differenzierte Integration praktiziert, weil einige Mitgliedsstaaten die Vertragsänderungen der vergangenen Jahrzehnte nicht vollständig mitgetragen haben. Großbritannien hat etwa dem Vertrag von Maastricht nur unter der Bedingung zugestimmt, dauerhaft außerhalb der Währungsunion zu bleiben. Bei den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon haben sich Polen und Großbritannien ein Opt-out aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gesichert. Im Bereich des Sekundärrechts sehen einige Richtlinien Schutzklauseln oder Ausnahmeregelungen vor. Die gesetzlichen Bestimmungen gelten also für alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen, eine flexiblere Auslegung der gesetzlichen Regelungen ist aber möglich.⁰⁴

01 Europa neu denken. Eine Diskussion zwischen Jürgen Habermas, Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4/2017, S. 41–54.

02 Vgl. Thomas Giegerich, *How to Reconcile Forces of Enlargement and Consolidation in „an Ever Closer Union“*, in: ders./Desirée C. Schmitt/Sebastian Zeitmann (Hrsg.), *Flexibility in the EU and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear?*, Baden-Baden 2017, S. 15–58, hier S. 47 ff. Für einen hervorragenden Überblick über die Ideengeschichte eines föderalen Europas siehe Michael Burgess, *Federalism and the European Union. The Building of Europe 1950–2000*, London–New York 2000.

03 Neben der Verstärkten Zusammenarbeit gibt es im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik das Instrument der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“, die auf den Aufbau militärischer Fähigkeiten ausgerichtet ist (Art. 42 (6) EUV). Siehe auch den Beitrag von Klaus Brummer in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

04 Vgl. Andreas Fischer-Lescano/Steffen Kommer, *Verstärkte Zusammenarbeit in der EU. Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin 2011.

NACHTEILE EINES INTERGOVERNEMENTALEN ANSATZES

Je nachdem, welches Instrument der Differenzierung gewählt wird, ergeben sich unterschiedliche Chancen und Gefahren für ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten. Problematisch ist vor allem der Rückgriff auf völkerrechtliche Verträge, der in den vergangenen Jahren vermehrt angewendet wurde, um die EU-Institutionen zu umgehen und politische Blockaden zu lösen.⁰⁵ Zwei Probleme sind dabei besonders hervorzuheben.

Zum einen verstetigt sich damit ein Trend hin zu einem „postdemokratischen Exekutivföderalismus“⁰⁶, einem System, in dem europäische Regelungen von nationalen Regierungen häufig mit dem Verweis auf Sachzwänge entschieden werden, ohne dass die Repräsentanten des europäischen Gemeinwillens im Europäischen Parlament an den Entscheidungen beteiligt werden. Der 2012 ratifizierte Fiskalpakt kann hier als mahnendes Beispiel angeführt werden: Dieser völkerrechtliche Vertrag verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Einhaltung strenger Haushaltsvorgaben und verschärft die Sanktionierbarkeit bei Nichteinhaltung der fiskalpolitischen Regeln. Zudem sieht der Vertrag vor, dass die teilnehmenden Staaten eine Art Schuldenbremse nach deutschem Vorbild in ihrem nationalen Rechtsbestand einführen. Die Regelungen des Fiskalpaktes wurden von den nationalen Exekutiven ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments ausgehandelt. Dieses legitimatorische Defizit wurde auch nicht durch eine adäquate Einbindung nationaler Parlamente ausgeglichen, die lediglich die Möglichkeit hatten, Entscheidungen, die von den nationalen Regierungen getroffen wurden, abzunicken oder zu verwerfen. Dies ist umso problematischer, da die Teilnahme am Fiskalpakt zur Bedingung für die Auszahlung von Finanzhilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus erklärt wurde. Damit wurde der Sachzwang, dem Fiskalpakt zuzustimmen, erheblich erhöht; eine

05 Vgl. Georgios Maris/Pantelis Sklias, *Intergovernmentalism and the New Framework of EMU Governance*, in: Federico Fabbrini/Ernst Hirsch Ballin/Han Somsen (Hrsg.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford-Portland 2015, S. 57–79.

06 Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin 2011, S. 48 ff.

Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen des Fiskalpaktes war daher in denjenigen Mitgliedsländern, die auf Hilfgelder hofften, faktisch nur sehr bedingt möglich. Das Beispiel des Fiskalpaktes zeigt, dass durch bestimmte Formen der differenzierten Integration eine Intergouvernementalisierung des europäischen Integrationsprozesses droht, der auf Kosten der EU-Institutionen durchgesetzt wird, und langfristig zu einer Schwächung der europäischen Demokratie führen kann.

Zum anderen besteht bei einem vermehrten Rückgriff auf völkerrechtliche Verträge die Gefahr, dass ein exklusiver Club an Mitgliedsstaaten die Regeln des zukünftigen Integrationsprozesses diktiert. In diesem Szenario würde die Agenda der Vertiefung weitgehend unter den Integrationswilligen ausgehandelt; die eigenen Präferenzen würden zum zukünftigen Standard erhoben. Da die EU-Institutionen nicht bei den zwischenstaatlichen Aushandlungsprozessen beteiligt sind, können die nicht-teilnehmenden Mitgliedsstaaten auch keinen Einfluss auf die Verhandlungen ausüben. Eine Spaltung der EU in einen Kern und eine Peripherie und eine Hegemonie der mächtigsten, integrationswilligen Mitgliedsstaaten wären hier die Folge.

Kritisch zu sehen sind daher jegliche Formen der differenzierten Integration, in denen eine scharfe Trennung zwischen den teilnehmenden und den nicht-teilnehmenden Staaten institutionalisiert wird. Die bereits existierende, differenzierte Euro-Architektur bietet dafür ein negatives Beispiel: Die Einführung des Euros in einigen Mitgliedsstaaten machte es notwendig, sich vertieft zu koordinieren, was die Schaffung der Eurogruppe zur Folge hatte. Dieses informelle Forum hat rechtlich keine Entscheidungskompetenzen. In der Praxis spielt die Eurogruppe allerdings eine zentrale Rolle, weil alle wichtigen währungspolitischen Entscheidungen in diesem Gremium vorentschieden werden. Die anschließende Abstimmung im Ministerrat wird zur reinen Formsache mit der Folge, dass diejenigen Mitgliedsstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, von den währungspolitischen Beratungen ausgegrenzt werden.⁰⁷ Die derzeit geführte Dis-

kussion um ein Eurozonenparlament,⁰⁸ in dem Vertreter nationaler Parlamente mit weitgehenden Machtbefugnissen in fiskalpolitischen Fragen ausgestattet wären, birgt die gleiche Gefahr, auch wenn es zu einer Demokratisierung der Eurozonenregierung beitragen könnte: die Schwächung des EU-Parlaments und die dauerhafte Spaltung in ein Kerneuropa und eine Peripherie.

Insgesamt birgt die Strategie einer differenzierten Integration, insbesondere wenn sie nicht durch die EU-Verträge abgedeckt ist und an den EU-Institutionen vorbei verläuft, eine Reihe von Risiken. Zwar kann in Ausnahmefällen die Verabschiedung von völkerrechtlichen Verträgen vorteilhaft sein, um politische Blockaden zu überwinden und den Integrationsprozess in wichtigen Politikfeldern voranzutreiben. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn – wie etwa beim Schengener Abkommen – eine zeitnahe Überführung in den EU-Rechtsrahmen stattfindet.

VORTEILE DER VERSTÄRKTEN ZUSAMMENARBEIT

Eine vielversprechendere Strategie besteht darin, auf diejenigen Instrumente der Differenzierung zu setzen, die schon in den EU-Verträgen vorgesehen sind und die ein höchstmögliches Maß an Offenheit und Inklusivität bieten. Dies ist bei dem Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit der Fall, das gegenüber der Strategie einer Intergouvernementalisierung vor allem drei Vorteile bietet.

Erstens sind bei der Verstärkten Zusammenarbeit die EU-Institutionen als Garanten des Interessenausgleichs bei den Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt. Die nicht teilnehmenden Mitgliedsstaaten sind so über den Rat und das Europäische Parlament in einem ausreichenden Maße über das Projekt informiert. Eine spätere Teilnahme am Projekt ist so jederzeit möglich und erwünscht; eine radikale Trennung zwischen teilnehmenden und nichtteilnehmenden Mitgliedsstaaten wird vermieden.

Zweitens kann eine solche vertraglich abgesicherte Strategie der Differenzierung die eu-

⁰⁷ Vgl. Nicolai von Ondarza, Zwischen Integrationskern und Zersplitterung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studien 20/2012, S. 21.

⁰⁸ Vgl. Stéphanie Hennette et al., For a Treaty Democratizing Euro Area Governance (T-Dem), 27.4.2017, www.socialeurope.eu/2017/04/treaty-democratizing-euro-area-governance-t-dem. Für einen Kommentar siehe Ulrike Liebert, Demokratisierung im europäischen Mehrebenensystem, in: Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte 6/2017, 33–36.

europäische Demokratie stärken. Dieses Argument mag zunächst überraschen, weil durch ein Mehr an Differenzierung auf der einen Seite die Komplexität und Unübersichtlichkeit des politischen Prozesses zunimmt. Auf der anderen Seite könnte durch eine vertraglich abgesicherte Form der Differenzierung der Heterogenität nationaler Interessen stärker Rechnung getragen werden.⁰⁹ Mitgliedsstaaten würden nur in den Bereichen stärker miteinander kooperieren, in denen eine Regelung durch die europäische Ebene einen Mehrwert verspricht. In anderen sensiblen Politikbereichen, die je nach Mitgliedsstaat unterschiedlich definiert werden, wären sie nicht gezwungen, europäische Regelungen mitzutragen. Eingriffe in die nationale politische Selbstbestimmung wären damit eingedämmt. Nationale Parlamente würden verstärkt diskutieren, wann Politikfelder europäisch geregelt werden sollten und wann nicht. Europäische Politik würde damit in nationalen Parlamenten eine Aufwertung und eine stärkere Politisierung erfahren. Insgesamt könnte sich die EU durch eine konsequente Strategie der differenzierten Integration, die durch die EU-Verträge gedeckt ist, dem Ideal einer *Democracy* annähern: Vertreter dieses Konzepts argumentieren, dass es auf europäischer Ebene keinen einheitlichen *Demos*, sondern diverse *Demoi* gibt, die immer noch vor allem nationalstaatlich geprägt sind.¹⁰ Für sie ist das Prinzip der *non-domination* zentral: Die Mitgliedsstaaten stellen eine schützenswerte, demokratische Arena dar, in der historisch gewachsene Institutionen für einen Ausgleich diverser Interessen sorgen. Daher sollten politische Entscheidungen, die im Nationalstaat getroffen wurden, nicht vorschnell durch supranationale europäische Institutionen übergangen werden. Eine Strategie der differenzierten Integration, die inklusiv und durch die Verträge gedeckt ist, könnte also einen Gewinn für die euro-

päische Demokratie bedeuten, weil dadurch die jeweiligen nationalen Interessen im politischen Prozess stärker berücksichtigt würden.

Drittens kann durch den vermehrten Einsatz dieses Instruments die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems erhöht werden. In wichtigen Politikfeldern, die in den Kompetenzbereich der Europäischen Union fallen, könnte eine Gruppe von Mitgliedsstaaten vorangehen und mit progressiven Politikvorschlägen das Vertrauen der europäischen Bevölkerung zurückgewinnen. Haben diese Projekte Erfolg, würden andere Mitgliedsstaaten schnell nachziehen.

ANWENDUNGSFELDER FÜR EINE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

Gerade im Bereich Wirtschaft und Soziales ist der Handlungsdruck für europäische Lösungen besonders groß. Seit der Finanzkrise haben die sozialen Ungleichgewichte in Europa zugenommen, wie etwa gestiegene Jugendarbeitslosigkeit- und Kinderarmutsquoten vor allem in einigen südeuropäischen Ländern zeigen.¹¹ Eine Verringerung dieser sozialen Ungleichgewichte ist nicht nur absolut notwendig für die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion. Armut und Ungleichheit bedrohen auch den sozialen Zusammenhalt in Europa und befeuern populistische Angstmacher.

Gleichzeitig öffnet sich mit der Wahl Emmanuel Macrons ein Zeitfenster für eine Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion. Mögliche soziale europäische Leuchtturmprojekte, die mit dem Mittel der verstärkten Zusammenarbeit durch eine Reihe von Mitgliedsstaaten vorangetrieben werden könnten, wären etwa die gesetzliche Verankerung sozialer Mindeststandards in Europa: Eine Rahmenrichtlinie für europäische Mindestlohnkorridore ist hier genauso denkbar wie ein Rechtsrahmen, um ein Mindestschutzniveau der sozialen Grundversicherung zu etablieren.¹²

Durch die Einführung europäischer Mindestlohnkorridore könnten Mitgliedsstaaten gezwun-

09 Vgl. Dominika Biegoń, *Europarennen*. Mit verschiedenen Geschwindigkeiten in ein demokratisches und soziales Europa, 29.3.2017, www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/welches-europa/artikel/detail/europarennen-1946.

10 Vgl. Richard Bellamy, *An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe: Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation Within the EU*, in: *Journal of European Integration* 5/2013, S. 499–516; Kalypsos Nicolaïdis, *Pragmatism, Idealism and European Democracy*, 15.7.2013, www.socialeurope.eu/2013/07/pragmatism-idealism-and-european-democracy.

11 Vgl. Daniel Schraad-Tischler/Christof Schiller, *Social Justice in the EU – Index Report 2016*. Social Inclusion Monitor, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2016.

12 Vgl. Andrea Nahles, *Europa stärken – Ungleichheiten bekämpfen*, in: *Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft* 1/2017, S. 32–36.

gen werden, einen an ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientierten Mindestlohn sowie einen Mechanismus zur Festsetzung und Anpassung des Mindestlohns festzulegen. Die Höhe und die Art und Weise der Festlegung des Mindestlohns wären weiterhin den Mitgliedsstaaten überlassen. Die EU würde nur den Rahmen vorgeben, dabei aber gleichzeitig dafür sorgen, dass die Bürgerinnen und Bürger der unteren Einkommensschichten am Wohlstandsgewinn teilhaben. Ähnliches gilt für das Projekt, Mindeststandards der sozialen Grundsicherung europäisch festzulegen.

Schließlich könnten auch die Steuervermeidungspraktiken multinationaler Unternehmen im europäischen Binnenmarkt effektiver in einer Verstärkten Zusammenarbeit bekämpft werden. Die Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage sowie Mindestsätze bei der Unternehmensbesteuerung – beides Projekte, die seit Jahren auf der politischen Agenda stehen – wären geeignete Instrumente.¹³ Damit würde nicht nur dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürgerinnen und Bürger entsprochen werden und Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik wiederhergestellt werden. Ein zusätzlicher Vorteil wäre, dass der Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten unterbunden werden könnte und die daraus generierten Einnahmen zumindest teilweise in den EU-Haushalt fließen könnten, der in den nächsten Jahren durch den Brexit unter Druck geraten wird. So könnten die EU-Strukturfonds aufgefüllt werden, die einen wichtigen Beitrag für die Herstellung sozialer Kohäsion in Europa leisten.

Mit diesen und weiteren politischen Maßnahmen könnte die Europäische Union den derzeitigen Integrationsstillstand überwinden und den Bürgerinnen und Bürgern eine progressive europäische Sozialpolitik bieten. Die Tatsache, dass nicht alle Mitgliedsstaaten bereit dazu sind, diesen Weg zu gehen, rechtfertigt nicht die derzeitige Passivität hinsichtlich der Bekämpfung sozialer Ungleichheiten. Einen Ausweg bietet das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit. Solange die Mitgliedsstaaten eine Form der differenzier-

ten Integration wählen, die durch die EU-Verträge gedeckt ist und ein hohes Maß an Inklusivität sichergestellt ist, kann ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten eine Chance für eine demokratischere und sozialere EU bieten.

Für hilfreiche Anmerkungen zu einer vorherigen Version des Beitrages danke ich Lukas Böhm.

DOMINIKA BIEGOŃ

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Referentin für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.

dominika.biegon@fes.de

¹³ Vgl. Lukas Hakelberg, Steuervermeidung im europäischen Binnenmarkt. Wie eine europäische Gegenmaßnahme aussehen könnte, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin 2017. Siehe auch Fischer-Lescano/Kommer (Anm. 4).

Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten MITGLIEDSSTAATEN ZWEITER KLASSE?

Klaus Brummer

Das „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ ist bereits Realität. Gemeint ist eine Vertiefung der Zusammenarbeit innerhalb der EU in einzelnen Politikbereichen, die nicht alle Mitgliedsstaaten der Organisation umfasst. Das offensichtlichste Beispiel hierfür ist die (vermeintlich) gemeinsame europäische Währung, an der sich derzeit nur 19 der 28 Mitgliedsstaaten beteiligen. Da mehrere Staaten die Aufnahmekriterien auf absehbare Zeit nicht erfüllen werden oder aber erfüllen wollen (Schweden) und sich obendrein Dänemark und das Noch-Mitglied Großbritannien im Vertrag von Maastricht die Nichtteilnahme an der gemeinsamen Währung festschreiben ließen (Opting-out-Klausel), wird der Euroraum auch in Zukunft nicht alle Mitglieder der Organisation umfassen. Ein anderes Beispiel ist das Schengener Abkommen, an dem sich neben 22 Mitgliedern der EU auch mehrere Nicht-Mitglieder (zum Beispiel Schweiz, Island und Norwegen) beteiligen, nicht hingegen Mitgliedsstaaten wie Irland, Großbritannien und Zypern.⁰¹

Ein solches Vorgehen mag angemessen scheinen, um die gegenwärtige tiefgreifende Krise des Integrationsprozesses zu überstehen.⁰² Jedoch bietet ein Vorgehen, das nur selektive Politikbereiche und zugleich einen unterschiedlichen Kreis von Staaten einbezieht, keine dauerhaft tragfähige Organisations- und Integrationslogik für den europäischen Integrationsprozess. Die perspektivisch konsequentere Lösung bestünde darin, eine neue Organisation „auszugründen“, in der sich die integrationswilligen Staaten versammeln. Auf diese Weise gäbe es weiterhin ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten. Dieses würde sich jedoch zuvorderst innerhalb verschiedener Organisationen (mit überlappenden Mitgliedschaften) vollziehen und damit die EU nicht dauerhaft vor eine Zerreißprobe stellen.

SELEKTIVE VERTIEFUNG

Jenseits der einleitend angeführten Beispiele Euro und Schengen findet sich das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten etwa auch in Fragen des Grundrechtsschutzes, der Innen- und Justizpolitik (über das Schengener Abkommen hinaus) und im Verteidigungsbereich. So haben sich Großbritannien und Polen ein Opt-out von der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festschreiben lassen, die mit dem Vertrag von Lissabon Rechtskraft erlangte.⁰³ Bei der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik gibt es Sonderregelungen für Dänemark, Irland und Großbritannien,⁰⁴ etwa in den Bereichen Asyl und Grenzschutz.⁰⁵ Dänemark hat sich außerdem bereits im Zuge der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht eine Nichtbeteiligung im Verteidigungsbereich festschreiben lassen.⁰⁶

Neben diesen formalen Opt-outs gibt es auch in der Praxis unterschiedliche Beteiligungsformen und -grade der Mitgliedsstaaten in einzelnen Politikfeldern. Das offenkundigste Beispiel ist die selektive Teilnahme an Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Im vergangenen Jahr führte die EU sechs Militärmissionen durch, und zwar in Bosnien und Herzegowina (EUFOR Althea), der Zentralafrikanischen Republik (EUTM RCA)⁰⁷, Somalia (EUTM Somalia) und Mali (EUTM Mali) sowie im Mittelmeer (EUNAVFOR MED Operation Sophia) und am Horn von Afrika (EUNAVFOR Operation Atalanta). An keiner Mission beteiligten sich alle Mitglieder der Union. Die Spannbreite reichte vielmehr von 25 Staaten bei Operation Sophia, bei der es um die Rettung Schiffbrüchiger sowie die Schleuserbekämpfung geht, bis hin zu lediglich acht Staaten bei der Ausbildungsmission EUTM RCA.⁰⁸

Diese Ungleichmäßigkeit der Integration mit Blick auf Teilnehmer und Politikfelder dürfte künftig noch zunehmen. So sehen die Verträge –

hier im Speziellen der Vertrag über die Europäische Union (EUV) – mehrere in diese Richtung weisende Instrumente vor. Im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der EU können die Mitgliedsstaaten eine „Verstärkte Zusammenarbeit“ (Art. 20 EUV) eingehen. Aufhorchen lässt in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass die Vorbedingung für deren Aufnahme darin besteht, dass „die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können“ (Art. 20 Abs. 2 EUV). Die Verstärkte Zusammenarbeit ist somit von vornherein eher als ein „Notfallinstrument“ zu sehen – für den Fall, dass die EU-Staaten ein vereinbartes Ziel nicht gemeinsam erreichen können oder wollen – als eines, von dem neue, positive Impulse ausgehen würden.

Speziell im Verteidigungsbereich wiederum eröffnet der Vertrag von Lissabon mittels der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (Art. 42 Abs. 6 EUV) den handlungswilligeren und -fähigeren Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, „weiter gehende Verpflichtungen“ einzugehen.⁰⁹ Auf dem Treffen des Europäischen Rates im Juni 2017 griffen die Staats- und Regierungschefs diese Option auf. Sie kamen überein, in drei Monaten Kriterien und Verpflichtungen festzulegen, die von EU-Staaten erfüllt werden müssen, wenn sie sich in diese „inklusive und ehrgeizige“ Form der Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich einbringen möchten.¹⁰ Der Grundidee des Konzepts folgend, wird somit in absehbarer Zeit nur eine bestimmte Gruppe von politisch ambitionierten wie auch hinsichtlich ihrer Kapazitäten leistungs-

fähigen Staaten mit der Umsetzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit beginnen.

UNÜBERSICHTLICHKEIT UND AUSGRENZUNGEN

Das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten geht somit weiter voran. Vordergründig scheint dies ganz im Sinne einer Integrationslogik zu stehen, die Theoretiker des Neofunktionalismus „Spillover“ nannten, also ein „Überschwappen“ der Zusammenarbeit von einem funktionalen Bereich in einen anderen und dann wieder einen anderen und so weiter.¹¹ Aufgrund der Verflechtungen und Interdependenzen zwischen Politikbereichen lassen sich Effektivität und Effizienz und somit im Ergebnis der Nutzen der Zusammenarbeit in einem Politikbereich durch die Aufnahme der Zusammenarbeit in einem thematisch angrenzenden Politikbereich weiter steigern.

Am effektivsten wäre es hierfür, wenn sich ein und dieselben Staaten an den Vertiefungsprojekten in den unterschiedlichen Politikbereichen beteiligen würden. Das ist jedoch weder in den EU-Verträgen so vorgesehen noch derzeit in der Praxis der Fall, wie die obigen Beispiele zeigen. Dies führt nicht nur zu einer nennenswerten Unübersichtlichkeit innerhalb der EU – welcher Staat gehört in welchem Handlungsbereich zu welcher Gruppe? –, sondern auch zu unterschiedlichen Status der Mitgliedsstaaten. Am offensichtlichsten ist dies im Kontext des Euros, wo nicht teilnehmende Staaten wiederholt ihre Ausgrenzung etwa beim Umgang mit der Finanzkrise monierten, von der eben nicht nur die Eurostaaten betroffen waren und sind.¹²

01 Zudem wenden Bulgarien, Rumänien und Kroatien das Abkommen nur teilweise an.

02 Ronzoni und Viehoff sprechen mit Blick auf die gegenwärtige Lage der EU von „its deepest crisis since its inception“. Miriam Ronzoni/Juri Viehoff, Introduction: Normative Dimensions of the European Crisis, in: *European Journal of Political Theory* 2/2017, S. 139–142, hier S. 139.

03 Vgl. Protokoll Nr. 30 zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich.

04 Vgl. Protokolle Nr. 21 und 22 zum Vertrag von Lissabon über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und über die Position Dänemarks.

05 Vgl. Daniela Kietz/Roderick Parkes, Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag, Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier 13/2008; Deutscher Bundestag, Konsequenzen des Brexit für den Bereich Inneres & Justiz. Möglichkeiten zukünftiger Kooperationen der EU mit dem Vereinigten Königreich, Berlin 2016.

06 Siehe auch Protokoll Nr. 22 zum Vertrag von Lissabon (Anm. 4).

07 EUTM RCA folgte der Mission EUMAM RCA, die im Juli 2016 beendet wurde.

08 Vgl. Jakob Bund et al., *EUISS Yearbook of European Security* 2017, European Union Institute for Security Studies, Paris 2017, S. 119.

09 Die aus dem Englischen stammende geläufige Abkürzung hierfür lautet PESCO (permanent structured cooperation).

10 Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates (22. und 23. Juni 2017). Schlussfolgerungen, EUCO 8/17, 23.6.2017, S. 5.

11 Siehe grundlegend hierzu Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, Stanford 1958.

12 Vgl. Outs and Ins. How the Euro-Zone Outs Are Fighting to Retain Influence in the European Union, 10.3.2011, www.economist.com/node/18333103.

Dass die Nichtteilnahme an Vertiefungsprojekten nicht folgenlos bleibt für den Status eines Landes innerhalb der EU wie auch für dessen Selbstverständnis gegenüber der EU, verdeutlicht das Beispiel Großbritannien. Das Land kritisierte wiederholt die Rettungspolitik der Eurostaaten, in die es sich als Nichteurostaat ungenügend eingebunden fühlte, und sprach im Jahr 2011 ein Veto gegen eine Vertragsänderung aus, die unter anderem Vorgaben zur Staatsverschuldung von Eurostaaten vorsah.¹³ Dass die anderen Mitgliedsstaaten die anvisierten Regelungen schließlich jenseits des Vertragsrahmens der EU, in Form des „Europäischen Fiskalpakts“, doch noch auf den Weg brachten, verdeutlichte den Briten anschließend umso mehr, dass ihre Interessen als Nichteurostaat von nachrangiger Bedeutung sind. Das britische Beispiel zeigt obendrein auf Deutlichste, dass Staaten etwaige in Vertiefungsprojekten angelegte Öffnungsklauseln keineswegs zwangsläufig zu einem späteren Zeitpunkt nutzen werden. Vielmehr ist Großbritannien auch wegen seines konsequenten Abseitsstehens von Vertiefungsprojekten (Euro, Schengen etc.) Zeit seiner Mitgliedschaft ein „awkward partner“ geblieben.¹⁴

ZWEI „EUROPÄISCHE INTEGRATIONEN“

Gemeinhin wird die Integration Europas mit der EU gleichgesetzt. Ein breiterer Blick auf Europa zeigt freilich, dass es zwei parallel verlaufende europäische Integrationen gibt, die sich in unterschiedlichen Organisationen vollziehen: Neben der EU existiert der in Straßburg ansässige Europarat.¹⁵ Das Verhältnis zwischen diesen beiden Organisationen verdeutlicht ebenfalls sowohl die Chancen als auch die Risiken eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten.¹⁶

¹³ Vgl. Carsten Volkery, *Der Mann, der nein zu Europa sagte*, 9. 12. 2011, www.spiegel.de/politik/ausland/a-802842.html.

¹⁴ Stephen George, *An Awkward Partner. Britain in The European Community*, Oxford 1997³.

¹⁵ Für Details zum Europarat siehe Stefanie Schmahl/Marten Breuer (Hrsg.), *The Council of Europe. Its Laws and Politics*, Oxford 2017.

¹⁶ Speziell für die Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich siehe Klaus Brummer, *Inter(b)locking Institutions: The European Union, the Council of Europe, and Human Rights Protection in Europe*, in: Henry F. Carey (Hrsg.), *The Challenges of European Governance in the Age of Economic Stagnation, Immigration, and Refugees*, Lanham 2016, S. 253–266.

Der Europarat wurde bereits 1949 gegründet und ist damit sogar die ältere Organisation im Vergleich zur heutigen EU, deren Wurzeln auf die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) aus dem Jahr 1951 zurückgehen. Auch wenn Europarat und EGKS fast zeitgleich eingerichtet wurden, hätten sie hinsichtlich ihrer Funktionslogik kaum unterschiedlicher sein können. Der Europarat folgte damals (und folgt bis heute) dem traditionellen zwischenstaatlichen (intergouvernementalen) Muster der Zusammenarbeit.¹⁷ Im Kern bedeutet dies, dass Staaten keine Kompetenzen an eine übergeordnete Instanz abgeben und gerade bei wesentlichen Fragen nicht überstimmt werden können.

Im Gegensatz dazu etablierte die EGKS eine progressive Form der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit mit überstaatlichen (supranationalen) Elementen. Die Mitgliedsstaaten übertrugen insbesondere Kompetenzen an die Hohe Behörde (die heutige Europäische Kommission), die daraufhin verbindliche Entscheidungen treffen konnte, welche die Staaten umzusetzen hatten. Nicht von ungefähr nahm das „integrationskritische“ Großbritannien von Beginn an am intergouvernementalen Europarat teil, während es der supranationalen EGKS fernblieb.

Auch wenn Europarat und EU bis heute unterschiedlichen Integrationslogiken folgen, könnte die Existenz überlappender Mitgliedschaften positiv gewertet werden. Der Europarat begann im Jahr 1949 mit zehn Mitgliedsstaaten, wuchs bis zum Ende des Ost-West-Konflikts auf 23 Staaten an und umfasst heute 47 Staaten und somit fast „ganz Europa“.¹⁸ Die derzeit 28 Mitgliedsstaaten der EU gehören allesamt dem Europarat an. Gerade für die Staaten aus Ost- und Mitteleuropa und vom Balkan erwies sich der Europarat als erste Anlaufstelle auf ihrem Weg in die EU. Sie bekamen dort insbesondere

¹⁷ Die zentrale Ausnahme hierzu bildet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der über die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wacht. Der EGMR ist jedoch kein Organ des Europarats und findet entsprechend auch keine Erwähnung in dessen Satzung. Er wurde vielmehr durch einen im Rahmen des Europarats ausgehandelten völkerrechtlichen Vertrag, eben die EMRK, etabliert. Zum EGMR siehe auch den Beitrag von Angelika Nußberger in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

¹⁸ Einzig Belarus und Kosovo gehören nicht dem Europarat an.

in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (west-)europäische Standards vermittelt. Alle derzeitigen EU-Mitglieder aus den genannten Regionen (von Polen über Ungarn bis hin zu Slowenien und Kroatien) traten in den 1990er Jahren zunächst dem Europarat bei. In den 2000er Jahren beziehungsweise im Falle Kroatiens im Jahr 2013 folgte dann die Aufnahme in die EU. Diese Entwicklung verweist auf die Durchlässigkeit zwischen unterschiedlichen Integrationsprozessen und spricht damit auf den ersten Blick für ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten.

Die Kehrseite besteht jedoch darin, dass diese Durchlässigkeit nicht automatisch gegeben ist (und auch gar nicht gegeben sein sollte), sondern an Bedingungen geknüpft ist. So ist eine Mitgliedschaft in der EU eben nicht automatisch dadurch erreicht, dass ein Staat zuvor dem Europarat beiträgt, sondern vielmehr an die Erfüllung der „Kopenhagener Kriterien“ der EU. Diese bestehen aus den grundlegenden politischen und wirtschaftlichen Prinzipien der EU sowie der Übernahme des gesamten gültigen EU-Rechts. Da nicht alle Europaratsmitglieder diese Aufnahmekriterien erfüllen, wird die vordergründige Durchlässigkeit hinfällig. Ergebnis ist vielmehr eine weitgehende Zementierung der unterschiedlichen Integrationsprojekte, die gerade bei denjenigen Staaten für Vorbehalte sorgt, die den Sprung vom Europarat weiter in die EU zwar anvisieren, aber nicht schaffen.

Dies ist jedoch nicht als Plädoyer dafür zu verstehen, die EU-Mitgliedschaft ohne Bedingungen zu vergeben. Es sollte vielmehr eine Art „Warnung“ mit Blick auf ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten sein. Auch wenn Vertiefungsprojekte innerhalb der EU grundsätzlich allen Staaten offenstehen – spricht: Staaten, die nicht von Beginn an mitmachen, können prinzipiell später hinzukommen –, führt eine solche Offenheit nicht zwangsläufig dazu, dass zunächst außen vor bleibende Staaten auch tatsächlich nachziehen werden. Das Beispiel Europarat/EU zeigt vielmehr zweierlei: Erstens werden nicht alle politisch willigen Staaten später auch hinzukommen können, da sie die Kriterien nicht erfüllen, die für eine Aufnahme notwendig sind (zum Beispiel Ukraine, Georgien). Und zweitens wollen manche Staaten auch gar nicht dazugehören, selbst wenn sie die Kriterien erfüllen (zum Beispiel Schweiz, Island).

VERTIEFUNG JA, ABER BESSER DURCH AUSGRÜNDUNG

Die vorherigen Diskussionen verweisen auf Risiken, die von einem sich innerhalb der EU vollziehenden Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten ausgehen. Selbst mit Öffnungsklauseln versehene Vertiefungsprojekte können Ungleichheiten zementieren, und dies möglicherweise bereits von Beginn an, sofern die für die Teilnahme zu erfüllenden Kriterien dauerhaft jenseits der Kapazitäten der zunächst außen vor bleibenden Staaten liegen. In anderen Fällen kann fehlender politischer Wille dazu führen, sich auch nachträglich einem Vertiefungsprojekt nicht anzuschließen. In beiden Fällen wird die vordergründige Offenheit zu einer Scheinoffenheit, die Gruppenbildungen und damit verbundene Prozesse der Ein- und Ausgrenzung befördert. Dies dürfte wiederum nicht ohne Folgen für die Sichtweise der Bürgerinnen und Bürger auf das europäische Integrationsprojekt beziehungsweise ihre Identifizierung damit bleiben. Bereits heute haben lediglich 35 Prozent der Europäerinnen und Europäer ein positives Bild von der EU; 54 Prozent sind sogar der Auffassung, dass ihre Stimme in der EU nicht zählt.¹⁹ Wenn das eigene Land innerhalb der EU zu den Nachzüglern gehört, weil es nicht an Vertiefungsprojekten teilnimmt beziehungsweise nicht teilnehmen kann, dürften die angeführten Sichtweisen zusätzlichen Zuspruch finden.

In der gegenwärtigen Krisenphase des Integrationsprozesses mag eine Politik der „kleinen Schritte“²⁰ geboten und vielleicht sogar zwangsläufig erforderlich sein. Das selektive Vorgehen einiger Staaten in einzelnen Politikbereichen dürfte vor dem aktuellen Hintergrund die einzige Möglichkeit sein, über den Status quo hinaus zu gelangen und das Integrationsprojekt weiter zu vertiefen. Auf Dauer scheint ein solches Vorgehen, das Ungleichheiten zwischen den Mitgliedsstaaten (Integrationsteilnehmer) wie auch zwischen den Politikfeldern (Integrationstiefe) zur zentralen Integrationslogik erhebt, nicht tragfähig. Zu groß dürften die Belastungen sein, und

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission, Standard-Eurobarometer 86 – Herbst 2016, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Erste Ergebnisse, Brüssel, S. 15, S. 18.

²⁰ Klaus Brummer, Mit kleinen Schritten aus der Krise, in: Politikum 1/2017, S. 75f.

dies nicht nur in politischer und organisatorischer Hinsicht, sondern auch mit Blick auf die Vermittelbarkeit einer zusehends in thematisch definierte Mitgliedsgruppen zerfasern der EU gegenüber den europäischen Bürgerinnen und Bürgern. Nicht von ungefähr ist mit Großbritannien der wohl am wenigsten integrierte Staat auf dem Absprung. Und auch manche mittel- und osteuropäische Staaten hegen die Befürchtung, bei einer weiteren Forcierung eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten zu Mitgliedsstaaten zweiter Klasse zu werden. Diese Staaten waren es dann auch, die in der Gipfelerklärung im März 2017 anlässlich der Feierlichkeiten zum sechzigjährigen Bestehen der Römischen Verträge auf weniger eindeutige Formulierungen bezüglich des Vorangehens einzelner Mitgliedsstaaten in einzelnen Politikfeldern drängten.²¹ In der Erklärung heißt es nun entsprechend vage: „Wir werden gemeinsam – wenn nötig mit unterschiedlicher Gangart und Intensität – handeln, während wir uns in dieselbe Richtung bewegen, so wie wir es schon in der Vergangenheit getan haben“.²²

FAZIT

Auch wenn es ein probates Mittel zur Vertiefung der EU gerade in Krisenzeiten ist, birgt ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten mehr Risiken als Chancen, wenn es zur grundsätzlichen Integrationsidee und -logik des europäischen Einigungsprozesses erhoben wird, worauf die eben zitierte „Erklärung von Rom“ durchaus hindeutet. Konsequenter, wenn auch zugegebenermaßen politisch kaum umsetzbar, wäre es, ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten in unterschiedlichen Organisationen zu vollziehen. Hierfür hätten die vertiefungswilligen Staaten eine Organisation auszugründen, in der sie die bestehenden Projekte aufgreifen und um weitere Projekte ergänzen, ohne dass sie ihre Mitgliedschaft in der EU beenden müssten. Gleichzeitige Mitgliedschaften in EU und Europarat schließen sich ja auch nicht gegenseitig aus. Vielmehr könnte das letztlich klar hierarchische

Verhältnis zwischen Europarat und EU als Vorbild für das Zusammenspiel zwischen der EU und der neu zu schaffenden Organisation dienen. Durch die Gründung von zwei Organisationen ließen sich die Status der Mitglieder in den jeweiligen Organisationen wieder vereinheitlichen und de facto-Mitgliedschaften unterschiedlicher Klassen überwinden. Dem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten könnten klar(er) Organisationen, Staaten und Themen zugeordnet werden, mit möglicherweise positiven Folgen für die Akzeptanz des beziehungsweise der Vorhaben in der Bevölkerung. Die Fortsetzung und Vertiefung eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten innerhalb der EU dürfte hingegen perspektivisch den Anstoß zur weiteren Entfremdung einzelner EU-Staaten vom europäischen Integrationsprojekt mit sich bringen. Der nahende Brexit wäre dann nur der Anfang gewesen.

²¹ Vgl. Albrecht Meier, EU-Ratschef Tusk beschwört Einheit Europas, 25.3.2017, www.tagesspiegel.de/politik/19570202.html.

²² Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedsstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Erklärung von Rom (25.3.2017), S. 2.

KLAUS BRUMMER

ist Professor für Internationale Beziehungen an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

klaus.brummer@ku.de

ZU VIEL EUROPA?

Europäische Gerichte in der Kritik

Angelika Nußberger

Das Europa der Gegenwart hat viele Gesichter: Ein junges, zukunftsfrohes, denkt man etwa an Werbeplakate für das Erasmus-Programm; ein seriöses, geschäftiges, sieht man die am runden Tisch vor einer Mauer aus Kameras und Mikrofonen sitzenden Regierungschefs; und auch ein grau-verschwommenes, so das Bild der Beamten-schaft der Kommission, die niemand kennt und die doch vieles zu bestimmen scheint. Es gibt ein gelebtes Europa auf der Straße, wenn Menschen aus unterschiedlichen Teilen des Kontinents zusammenkommen, und ein „institutionalisiertes“ Europa mit Europäischer Union und Europarat, wobei erstere mit (noch) 28 Staaten kleiner, effektiver, reicher, supranationaler und letzterer mit 47 Staaten größer, weniger durchsetzungstark, heterogener und intergouvernemental organisiert ist. Die Europäische Union ist aus einem wirtschaftlichen Verbund heraus gewachsen und hat staatliche Kompetenzen an sich gezogen, ohne selbst Staat zu sein; der Europarat wurde um der Abstimmung über gemeinsame Werte und die Koordinierung der „weichen“ Politiken willen geschaffen.

Beim Thema Menschenrechte gibt es dennoch Konvergenzen und Überschneidungen, da sich mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) zwei inhaltlich weitgehend deckungsgleiche Kodifikationen gegenüberstehen, auch wenn die Charta jüngeren Datums und umfassender ist. Der Interpreten gibt es viele. Neben den nationalen Gerichten, die dazu verpflichtet sind, in ihrer Rechtsprechung die europäischen Grundrechte zu achten, beanspruchen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg und der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg, ersterer für die Konvention, letzterer für die Charta, jeweils das Recht der letztgültigen Auslegung. Hätte man das Modell auf dem Reißbrett entworfen, wäre es vielleicht weniger kompliziert

und unübersichtlich. Aber die Kompromisshaftigkeit des europäischen Einigungsprozesses spiegelt sich in den Institutionen wider. Europa ist ein Schichtenmodell präsent gebliebener Vergangenheiten. Darin liegt auch ein besonderer Charme.

KRISE UND KRITIK

Soviel auch erreicht worden sein mag – Europa steht in der Kritik. Stichworte mögen genügen. Europa findet bei den wahlentscheidenden Fragen – bei der Flüchtlingspolitik und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – keinen gemeinsamen Nenner. Die Kompromisse sind erkennbar so inhaltsleer, dass sich die fehlende politische Einigung nicht überdecken lässt. Das Konstrukt einer gemeinsamen Währung ohne politischen Unterbau zwingt zum wirtschaftspolitischen Dauer-spatagat, die Risiken scheinen schwer abschätzbar. Ein wichtiges europäisches Land bricht aufgrund eines Negativvotums aus der Gemeinschaft aus. Es ist, sieht man ab von der Wahl des bekennenden Europäers Emmanuel Macron zum französischen Präsidenten, die Stunde der Populisten, die einfache, a priori glaubhaft wirkende Lösungen anbieten. Ist Europa an allem schuld, ist nichts, so scheint es, so dringlich, wie Europa den Rücken zu kehren.

Die Krisenstimmung betrifft nicht nur die EU. Auch der Europarat, betritt er überhaupt einmal die große politische Bühne, steht in der Kritik. Wie kann ein völkerrechtlich verankertes Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten ernst genommen werden, wenn es ohne ernsthafte Konsequenz bleibt, dass „Säuberungen“ durchgeführt, die politische Opposition ausgeschaltet und Krieg geführt wird, sogar wenn der Krieg nicht nur ein fernes Ausland, sondern die Staaten des Europarats selbst betrifft? Die trotz der Entwicklungen in Russland, der Türkei und Aserbaidschan zurückhaltende Politik nach dem Motto „besser drinnen als

draußen“ gibt zu mehr als gelegentlichem Stirnrunzeln Anlass. Daneben kokettieren einflussreiche politische Kräfte im Vereinigten Königreich und der Schweiz mit einem Rückzug aus dem Europarat – man blicke auf eine jahrhundertelange Geschichte als demokratische, rechtsstaatlich verfasste Gesellschaft zurück und brauche in dieser Hinsicht keine Ratschläge aus Straßburg.⁰¹

Die Kritik betrifft die europäische Idee und die europäischen Institutionen, so wie sie sich entwickelt haben, und damit insbesondere auch die Gerichte, nahmen und nehmen diese doch großen Einfluss auf die Entwicklung der Institutionen. Dabei lassen sich verschiedene Stoßrichtungen der Kritik unterscheiden.

STRUKTURKRITIK UND KRITIK AN EINZELENTSCHEIDUNGEN

Urteile der europäischen Gerichte werden nicht immer mit Wohlwollen aufgenommen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die unterlegene Partei dem Ergebnis des Verfahrens in aller Regel mit Ablehnung begegnen wird, und dass diese Ablehnung weitere Kreise zieht, wenn die Entscheidungen über den Einzelfall hinaus Wirkung zeitigen. Dies gilt für den EuGH, der dazu berufen ist, das Recht der Europäischen Union bindend auszulegen, aber auch für den EGMR. Dessen Urteile haben zwar streng juristisch gesprochen keine Wirkung über den Einzelfall hinaus. De facto sind sie aber doch für alle Vertragsparteien richtungweisend, weil sich der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung auf ähnlich gelagerte frühere Fälle stützt.

Neben der Kritik an einzelnen Entscheidungen ist aber auch eine allgemeine Strukturkritik zu beobachten. Soweit sie unter dem Schlagwort des Demokratieverlusts die Verlagerung der Entscheidungsmacht von der politischen auf die juristische Ebene betrifft, gilt sie gleichermaßen Verfassungsgerichten wie europäischen Gerichten. Bei letzteren kommt aber noch ein weiteres Element dazu: Man fragt, warum auf europäischer Ebene entschieden wird, was doch genauso gut oder besser im nationalen Rahmen ent-

den werden könnte. So wird den Gerichten, insbesondere dem EGMR, ein Mikromanagement der Gesellschaften in den Mitgliedsstaaten vorgeworfen. Die Richterinnen und Richter drängten sich zu weit in innere Angelegenheiten: Insbesondere wenn sie über gesellschaftlich und politisch kontroverse Fragen wie Sterbehilfe, Leihmutter-schaft, Gentechnik, Abtreibung oder Pränataldiagnostik entschieden, würden sie die kulturellen Besonderheiten in den einzelnen Gesellschaften übersehen und ohne Fingerspitzengefühl für die jeweiligen sozialen Gegebenheiten urteilen. Die Aussage des Präsidenten des Russischen Verfassungsgerichts Waleri Sorkin bei der 25-Jahr-Feier des Russischen Verfassungsgerichts illustriert diese Einstellung: Eine Gayparade möge in Amsterdam oder Berlin unproblematisch sein, in Grosny jedoch müsse man sie mit Panzern schützen, wolle man sie zulassen.⁰²

Inhaltliche Kritik geht mit der Kritik an Kompetenzanmaßung einher. Dies betrifft insbesondere den EuGH, der kein originäres Menschenrechtsgericht ist und dessen Kompetenz in Grundrechtsfragen auf Handlungen der „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips“ und der „Mitgliedsstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“⁰³ beschränkt ist und der doch mit einer weiten Interpretation des Begriffs „Durchführung des Rechts der Union“ über diesen eng abgesteckten Bereich hinauszugreifen scheint.

Die Kritik ist zum Teil populistisch, wie interessante Wortneubildungen in verschiedenen Sprachen deutlich machen: So wird im Französischen von dem Ausdruck „droits de l'homme“ – Menschenrechte – abgeleitet „droits de l'hommeiste“, ein Begriff, der ähnlich dem „Gutmenschen“ den Einsatz für die Menschenrechte verächtlich macht. Im Russischen hat man aus dem „Evropejskij Sud“ einen „Gayropejskij Sud“ gemacht, einen Gerichtshof, der nur für Rechte der „gay people“ ein Ohr hat. Aber es wäre zu einfach, die Kritik an den europäischen Gerichten als Populismus abzutun, stimmen doch vielfach gerade

01 Vgl. etwa die Eidgenössische Volksinitiative Schweizer Recht statt fremde Richter, www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis460t.html, und Will Worley, Theresa May „Will Campaign to Leave the European Convention on Human Rights in 2020 Election“, 29. 12. 2016, www.independent.co.uk/news/uk/politics/-a7499951.html.

02 Die Thematik ist virulent in Russland; die Entscheidung des EGMR zur Begründetheit von Beschwerden gegen das Verbot der „öffentlichen Aktivitäten, die auf die Förderung der Homosexualität bei Minderjährigen abzielen“ (EGMR Urteil vom 20. 6. 2017 Bayev u. a. v. Russland, Nr. 67667/09) wurde in den russischen Medien sehr kritisch rezipiert.

03 Vgl. Art. 51 Abs. 1 GRCh.

auch nationale Höchstgerichte ein, man denke etwa an die Görgülü-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG),⁰⁴ die von der „in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegenden Souveränität“ spricht, die dazu berechtigt, dass der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht beachte, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden sei. Nicht umsonst hat das Bundesverfassungsgericht eine „Ultra-vires-Kontrolle“ und eine „Identitätskontrolle“⁰⁵ entwickelt. Ähnliche Widerstandshaltungen gibt es auch bei anderen Gerichten wie dem italienischen und dem tschechischen Verfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht verweist in seinem Beschluss vom 15. Dezember 2015 zur Identitätskontrolle auf insgesamt 28 vergleichbare Judikate von Höchstgerichten aus EU-Staaten.⁰⁶

Die Kritik an den europäischen Gerichten lässt so ein dreifaches Unbehagen erkennen: Das Unbehagen gilt *erstens* einem Europa, in dem europäische Gerichte entscheiden, was eigentlich der (nationalen) Politik und damit dem demokratischen Prozess vorbehalten werden müsste – vor allem im Bereich der Grundrechte. *Zweitens* begegnet man dem Phänomen mit Unbehagen, dass Gerichte als Motor der Integration fungieren, obwohl über die Integration kein Konsens mehr besteht. Und *drittens* gibt es ein Unbehagen angesichts einer Komplexität des Rechts, die dem Nicht-Juristen nicht und dem Nicht-Fachjuristen nur mehr schwer zu vermitteln ist. Dies betrifft insbesondere den Grundrechtsbereich, obwohl gerade hier Klarheit wünschenswert wäre. Ein Dekalog wäre sicher besser als auf regionalen, nationalen, europäischen und internationalen Ebenen unterschiedliche Kataloge von Rechten. „We hold these truths for self-evident“, hieß es einst in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung. Wie soll man das heute noch sagen können?

04 Beschluss des BVerfG vom 14.10.2004 (2 BvR 1481/04), BVerfGE 111, 307 (319) („Görgülü“), Rn 35.

05 Das Bundesverfassungsgericht behält sich vor, einzuschreiten, wenn der EuGH jenseits seiner Kompetenzen eine auf Deutschland bezogene Entscheidung getroffen hat bzw. wenn eine Entscheidung ein wesentliches Prinzip des Grundgesetzes verletzen würde, Beschluss des BVerfG vom 15.12.2015 (2 BvR 2735/14), Rn 34–50 und Beschluss des BVerfG vom 6.7.2010 (2 BvR 2661/06), BVerfGE 126, 286 (302 ff.) („Honeywell“), Rn 56 ff.

06 Ebd., Rn 47.

FRÜHE WEICHENSTELLUNGEN MIT LANGFRISTIGEN FOLGEWIRKUNGEN

Den europäischen Gerichten wird also vorgeworfen, die Schuldigen oder zumindest die Mitschuldigen für „zu viel Europa“ zu sein, für ein Europa, das auf der emotionalen Ebene nicht mehr ankommt. Bei der Erklärung dieser Kritik muss der Blick in die Vergangenheit zurückgehen, ist Europa doch ein Schichtenmodell präsent gebliebener Vergangenheiten: Was in der Gegenwart problematisch erscheint, hat Wurzeln, die lange zurückreichen. Viel ist der kaum zu steuernden Eigendynamik der Systeme geschuldet. Deren Gesetzmäßigkeiten gilt es zu erkunden.

Der ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm analysiert in seinem Buch „Europa ja – aber welches?“ das Phänomen der Nicht-Bantwortung entscheidender Fragen durch europäische Politiker. Damit gehe einher, dass die Verantwortung auf den im Windschatten der Politik agierenden EuGH abgewälzt werde, der vom Nebenakteur zum Hauptakteur geworden sei. Die Urteile van Gend & Loos (1963)⁰⁷ und Costa ENEL (1964)⁰⁸, in denen die Theorie von der unmittelbaren Anwendbarkeit des europäischen Rechts und vom Vorrang des europäischen Rechts vor dem nationalen Recht, auch vor dem Verfassungsrecht, entwickelt wurde, sind nach Aussage von Grimm „umwälzend, weil das so in den Verträgen nicht vereinbart war, auch wohl kaum vereinbart worden wäre.“⁰⁹ Er führt aus: „Denn hinter der judiziell herbeigeführten Entwicklung stand kein politischer Wille der Betroffenen. Sie waren nicht gefragt worden und antworteten mit Legitimationsentzug. Die Frage ‚Warum Europa?‘ ist die Frage nach einleuchtenden Gründen für die Integration.“¹⁰

Ähnliches lässt sich vom EGMR behaupten. Die Bestimmungen in der EMRK sind eng gefasst. Es hatte Konsens bestanden, nach Krieg und Diktatur einer Wiederkehr der schrecklichen Ereignisse der ersten Jahrhunderthälfte vorbeugen und daher die Rechte der Einzelnen gegen den

07 Urteil des EuGH vom 5.2.1963 (C-26/62, van Gend & Loos v. niederländische Finanzverwaltung).

08 Urteil des EuGH vom 15.7.1964 (C-6/64, Flaminio Costa v. E.N.E.L.).

09 Dieter Grimm, Europa ja – aber welches?, Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München 2016³, S. 13.

10 Ebd., S. 21.

Staat effektiv schützen zu wollen. Zudem wollte man sich von den kommunistischen Regimen im Osten Europas abgrenzen. Keineswegs dachte man daran, allgemeinverbindliche rechtliche Vorgaben für Europa zu definieren, die die nationalen Gesetzgeber bei ihrer Gestaltungsfreiheit in Bereichen wie dem Familien-, Arbeits- und Prozessrecht einschränken würden. Aber ebenso wie der EuGH stellte der EGMR sehr früh die Weichen anders als von den Verfassern der EMRK intendiert. So schuf er neben Abwehrrechten gegen das staatliche Eindringen in die Privatsphäre auch positive Verpflichtungen des Staates und erkannte zudem, dass die Auslegung EMRK als „lebendiges Instrument“ den gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen sei. Außerdem definierte er den Jurisdiktionsbegriff weit und sah sich damit auch als kompetent für außerhalb von Europa durch die Vertragsstaaten begangene Konventionsverletzungen an. Wären diese Weichenstellungen nicht getroffen worden, würde der EGMR wohl über willkürliche Verhaftungen von Oppositionspolitikern in Aserbaidschan und das Verschwinden von Menschen in Tschetschenien entscheiden, nicht aber über die Rechte des biologischen Vaters auf Zugang zu seinem Kind, die Aufklärungspflichten bei Todesfällen von Zivilisten in den militärischen Auseinandersetzungen im Irak und auch nicht über die Kosten für Geschlechtsumwandlungsoperationen in der Schweiz. Auch hier mag man von einer „Erfolgsstory“ sprechen und doch fragen, wie weit all dies vom politischen Willen der Beteiligten getragen und damit letztlich demokratisch legitimiert ist.

Das bedeutet, dass die europäischen Gerichte, interpretieren sie die vertraglichen Grundlagen des europäischen Integrationsprozesses, die Staaten nicht „beim Wort“, sondern „beim unausgesprochenen Wort nehmen“, nicht bei dem, was gesagt und in den Verträgen niedergelegt worden ist, sondern bei dem, was hätte gesagt werden können und vielleicht auch hätte gesagt werden sollen. Nun widerspricht dies nicht grundsätzlich den Regeln der völkerrechtlichen Vertragsinterpretation, da die historische Auslegung, die auf den tatsächlichen Willen der Verhandlungsführer abstellt, nicht zwingend zur Auslegung heranzuziehen ist.¹¹ Dennoch wird damit der Zug auf ein Gleis geschickt, das eigentlich noch gar nicht gebaut ist.

¹¹ Art. 32 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge.

INTERPRETATION ALS POLITISCHE GESTALTUNGSMACHT

Wichtig ist, dass es hier nicht um Verfassungs- oder Gesetzes-, sondern um Vertragsauslegung geht. Denn gerade in diesem Kontext bekommt die Interpretation des „unausgesprochenen Wortes“ einen ganz besonderen Stellenwert. Verträge sind Ergebnisse von Verhandlungen. Diejenigen, die einen Vertrag schließen, gehen davon aus, dass sie grundsätzlich gemeinsame Ziele verfolgen und dass sie um derentwillen ihre unterschiedlichen Interessen in einen gemeinsamen Rahmen bringen und aufeinander abstimmen können. Dagegen ist die Annahme, Vertragspartner hätten a priori dieselben Interessen, eine Illusion.

Das politische Europa basiert auf einer Vielzahl völkerrechtlicher Verträge, die Ergebnisse von Verhandlungen sind. Diejenigen, die einen Vertrag schließen, gehen davon aus, dass sie grundsätzlich gemeinsame Ziele verfolgen und dass sie um derentwillen ihre unterschiedlichen Interessen in einen gemeinsamen Rahmen bringen und aufeinander abstimmen können. Dagegen ist die Annahme, Vertragspartner hätten a priori dieselben Interessen, eine Illusion. So standen und stehen bei den Verhandlungen um die Gestalt Europas die jeweiligen nationalen Interessen im Vordergrund. Sicherlich will man auch das gemeinsame Ganze, aber eben nur dann, wenn es nicht im Widerspruch zu den eigenen Ideen – und den Ideen der jeweiligen Wählerschaft – steht.

Man denke an die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Während das Interesse Frankreichs war, sich gegen ein Wiedererstarken Deutschlands abzusichern, ging es für Deutschland um eine Wiedereinbindung in die Staatengemeinschaft. Ein zweites Beispiel: Der Historiker Heinrich August Winkler erläutert, der damalige französische Präsident François Mitterand habe mit der Einführung des Euro verhindern wollen, dass die Europäische Gemeinschaft nach der Wiedervereinigung Deutschlands von der Deutschen Mark dominiert werde und trieb deshalb die Wirtschafts- und Währungsunion voran. Die damalige Bundesregierung dagegen wollte eine gemeinsame Währung nur, wenn sie in eine politische Union eingebunden wäre. Mit dem Kompromiss – einer von einer politischen Union abgekoppelten Währungsunion – traf man

sich in der Mitte.¹² Auch hier war aber nicht ein gemeinsames Interesse bestimmend, sondern der Schnittpunkt der unterschiedlichen nationalen Interessen.

Das europäische Projekt ist zwar als Gemeinschaftsprojekt beworben worden, ist aber in Wirklichkeit ein Konglomerat von Einzelprojekten, von denen viele Ecken abgehobelt werden mussten, um sie in ein Ganzes zu fügen. Das Ganze ist, wie der Status quo der Verträge zeigt, ein künstliches Gebilde, dessen Konstruktionsprinzip der Kompromiss und damit der kleinste gemeinsame Nenner ist. Die europäischen Gerichte aber halten sich gerade nicht an diesen kleinsten gemeinsamen Nenner. Vielmehr knüpfen sie an den die Details überwölbenden Ideen vom Aufbau Europas und vom Schutz der Menschenrechte an. So ist es nicht nur die Funktion des Flickschusters und Ausbessers, des Lückenfüllers, die die Gerichte übernehmen. Vielmehr haben sie einen grundsätzlich anderen Ansatz. Sie sehen das gemeinsame Ziel, das sich als allgemeinverbindliche rechtliche Vorgaben für Europa umschreiben lässt, und leiten davon ab, wie die Details zu verstehen seien.

In einer der ersten Entscheidungen des EGMR aus dem Jahr 1975¹³ war der Gerichtshof beispielsweise mit der Frage konfrontiert, dass es nach dem Text der Konvention wohl ein Recht auf ein faires Verfahren, nicht aber ein Recht auf Zugang zum Gericht gibt. Wie sollte ersteres verwirklicht werden, wenn letzteres fehlte? Um eines effektiven Schutzes willen musste nachgebessert werden. Dem ersten Korrekturingriff folgten viele weitere. Der Prozess entfaltete eine große Eigendynamik, man denke etwa an neu geschaffene Rechte wie das Recht auf Zivildienst, das Recht auf Aufklärung von unnatürlichen Todesfällen oder das Recht auf Zugang zu einem Rechtsanwalt bereits zu Beginn des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens: All dies vervollständigt einen effektiven Grundrechtsschutz, ist aber in der Konvention nicht enthalten und geht über die ursprüngliche Idee eines Schutzes konkret ausgewählter und für besonders wichtig befundener Rechte hinaus.

12 Heinrich August Winkler, *Zerreissproben. Deutschland, Europa und der Westen, Interventionen 1990 bis 2015*, München 2015, S. 135ff.

13 EGMR, Urteil vom 21.2.1975, *Golder v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 4451/70.

ZEMENTIERUNG SPEZIFISCHER VORGABEN

Die Folgen sind aber nicht trivial, da Gerichtsentscheidungen anders und unter Umständen nachhaltiger binden als politische Entscheidungen. Grundlegende Weichenstellungen können, anders als in der Politik, nicht einfach rückgängig gemacht werden. Sicherlich gibt es die Möglichkeit von Rechtsprechungsänderungen; gerade der EGMR hat davon immer wieder Gebrauch gemacht, nicht zuletzt, um mit gesellschaftlichen Entwicklungen Schritt zu halten. Aber wie sollten Grundlagen der Rechtsprechung infrage gestellt werden? Wie sollte der EuGH die Feststellung des Vorrangs des EU-Rechts vor dem nationalen Recht kippen können? Könnte der EGMR seine Interpretation der Konvention als „lebendiges Instrument“ revidieren? Sicherlich nicht!

Ein interessantes Beispiel ist die Rechtsprechung zum Schutz vor Ausweisung und Auslieferung. Österreich konnte seine Flüchtlingspolitik von einem Tag auf den anderen in eine Abschottungspolitik umdefinieren. EGMR und EuGH dagegen können die Grundsätze, die sie zum menschenrechtlichen Schutz von Flüchtlingen ausgearbeitet haben, nicht einfach ändern. Die Rechtsprechung beruht auf Art. 3 EMRK, dem Verbot der unmenschlichen Behandlung, sowie Art. 2 EMRK, dem Recht auf Leben, und damit den wichtigsten Grundsätzen des europäischen Wertekorsetts. Daran lässt sich nicht rütteln.

Die Ausgangsentscheidung, die den Weg für eine innovative Rechtsprechung geebnet hat, ist ein im Jahr 1989 gefälltes Urteil.¹⁴ Dabei ging es nicht um die Ausweisung eines Flüchtlings, sondern um die Auslieferung eines des Doppelmordes an den Eltern seiner Freundin verdächtigen jungen Deutschen, der in England Zuflucht gesucht hatte und in den Vereinigten Staaten damit rechnen musste, zum Tode verurteilt zu werden. Der Gerichtshof stellte eine potenzielle, keine tatsächliche Rechtsverletzung fest. Zwar würde das Vereinigte Königreich den Beschwerdeführer mit einer Ausweisung nicht selbst unmenschlich behandeln – der Gerichtshof zielte vor allem auf dessen Leid im Todestrakt – wohl aber für dieses Leid eine zurechenbare Kausalursache setzen.

14 EGMR, Urteil vom 7.7.1989, *Soering v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 14038/88.

Zwei Jahre später wurde dieser Rechtsprechungsansatz auf die Ausweisung einer Flüchtlingsfamilie nach Chile in der Zeit der Militärdiktatur unter Augusto Pinochet übertragen.¹⁵ Auch wenn im Ergebnis aufgrund von inkonsistenten Aussagen und einer Änderung der Situation in Chile die Beschwerde für unbegründet erklärt wurde, so wurde doch der Schutzmechanismus für Flüchtlinge über Art. 3 EMRK etabliert. Dabei stellt der Gerichtshof in einer immer wiederholten Formel klar, dass er nicht die internationale Verantwortlichkeit des Drittstaats, sondern ausschließlich die potenzielle Konventionsverletzung des jeweiligen Vertragsstaats beurteilt.

Somit wurde die konventionsrechtliche Verantwortlichkeit der Aufnahmestaaten für Gefahren, die sich im Fluchtstaat realisieren könnten, begründet, eine Rechtsprechung, die in den letzten Jahren immer weiter ausdifferenziert wurde und über die Forderungen der Genfer Flüchtlingskonvention hinausgeht, da nach dieser diejenigen, die Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, vom Schutz ausgeschlossen werden können.¹⁶ Nach der Rechtsprechung zur EMRK ist dies nicht möglich. Daneben schützt die Genfer Konvention nur individuell Verfolgte, während die EMRK auch Schutz bietet im Falle einer Bedrohung durch die allgemeine Gewalt eines bewaffneten Konfliktes oder eines sonstigen realen Risikos unmenschlicher Behandlung oder Folter. Hier werden Strukturen geschaffen, die der Politik nicht mehr zugänglich sind.

Diese Rechtsprechung zeigt nicht nur die Eigendynamik der Entwicklung, sondern auch ihre Zielgerichtetheit. Gerichte sind im Allgemeinen dazu berufen, Recht zu sprechen. Die Arbeit an EuGH und EGMR geht darüber hinaus, ist in gewisser Weise als „missionarisch“ zu klassifizieren. Der EuGH bekennt sich klar zu dem Bekenntnis „Im Zweifel für die europäische Integration“; der EGMR zu dem Bekenntnis „Im Zweifel für die Erweiterung der Menschenrechte“. Die immer wieder wiederholte Formel, der Schutz der Menschenrechte solle nicht theoretisch und illusorisch, sondern praktisch und effektiv sein, spricht insofern Bände.

¹⁵ EGMR, Urteil vom 20.3.1991, Cruz Varas und Andere v. Schweden, Nr. 15576/89.

¹⁶ Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention.

MITTEL ZUR EINHEGUNG DER KRISE

In der gegenwärtigen Debatte gibt es verschiedene Ansätze, um den Konflikt zwischen einer sich dynamisch entwickelten Gerichtspraxis und einer mehr und mehr europaskeptischen gesellschaftlichen Öffentlichkeit zu lösen:

Dialog der Gerichte: Die europäischen Gerichte sind sich sehr wohl bewusst, dass die Durchsetzungskraft ihrer Rechtsprechung davon abhängt, ob sie die nationalen Gerichte davon überzeugen, ihnen zu folgen. Auch wenn die Strukturen zwischen den Gerichten hierarchisch zu sein scheinen, so zeigt die Entscheidungspraxis doch, dass ein Dialog stattfindet, bei dem die Positionen der anderen Gerichte aufgegriffen und diskutiert werden. Gerade das Verhältnis zwischen EGMR und Bundesverfassungsgericht ist dafür beispielhaft, man denke etwa an die nunmehr lang andauernde Spruchpraxis zum Recht der Sicherungsverwahrung. In dieser wurden, ausgehend von einem Urteil des EGMR im Jahr 2009¹⁷ und einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2011,¹⁸ in einem dichten Geflecht die unterschiedlichen Aspekte und Fragestellungen erörtert. Das Bundesverfassungsgericht griff die Kritik des EGMR auf und überführte sie in die Praxis in Deutschland. An den Übergangsbestimmungen hatte der EGMR noch Details auszusetzen, so dass es immer noch dann zur Feststellung von Verletzungen kam, wenn die Betroffenen trotz der Diagnose einer psychischen Erkrankung weiter im Gefängnis festgehalten wurden. Mit dem Urteil Bergmann v. Deutschland¹⁹ wurde aber die Reform als grundsätzlich konventionskonform eingestuft. Eine ähnliche Annäherung lässt sich bei Grundrechtsfragen im Zusammenspiel zwischen Pressefreiheit und Persönlichkeitsrecht rund um die Klagen der monegasischen Prinzessin Caroline von Hannover gegen die ihr nachstellenden Boulevardmagazine beobachten.²⁰

Subsidiarität: Das zweite Schlagwort ist Subsidiarität, ein Begriff, mit dem oftmals Kompe-

¹⁷ EGMR, Urteil vom 17. 12. 2009, M. v. Deutschland, Nr. 19359/04.

¹⁸ Urteil des BVerfG vom 4. 5. 2011 (2 BvR 2365/09).

¹⁹ EGMR, Urteil vom 7. 1. 2016, Bergmann v. Deutschland, Nr. 23279/14.

²⁰ EGMR, Urteil vom 7. 2. 2012, Von Hannover v. Deutschland (No. 2), Nr. 40660/08; EGMR, Urteil vom 24. 6. 2004, Von Hannover v. Deutschland, Nr. 59320/00; BVerfG, 1 BvR 653/96, 15. 12. 1999 (Caroline von Monaco II).

tenzabgrenzungsfragen zu klären versucht werden. In der EMRK soll Subsidiarität in einem 15. Zusatzprotokoll direkt in den Text der Präambel aufgenommen werden, sodass ein „Zeitalter der Subsidiarität“ anbrechen soll.²¹ Gerne werden die zurückhaltenden Entscheidungen des Gerichtshofs etwa in den Fällen zum Burkaverbot in Frankreich,²² zum Abtreibungsverbot in Irland²³ und zur Sterbehilfe in Frankreich²⁴ als Beispiele einer neuen Zurückhaltung des EGMR gewertet, wenn es um grundsätzliche, die Gesellschaft bewegende Fragen geht. In all diesen Fällen hat der Gerichtshof die Intensität des Entscheidungsprozesses auf nationaler Ebene in den Blick genommen und dem Gesetzgeber einen breiten Ermessensspielraum bei der Regelung derartiger Fragen eingeräumt. Es ist allerdings mehr als fraglich, ob dies als „Trend“ anzusehen ist. Allerdings ist eine auf den nationalen Ermessensspielraum gestützte Rechtsprechung des Gerichtshofs sicherlich eine Antwort auf den Rückgriff nationaler Verfassungsgerichte auf ihre „Verfassungsidentität“.

Überdenken der Aufgabe der Rechtsprechung: Damit ist letztlich ein Überdenken der Mission der Gerichtshöfe gefordert. Die einfachen Formeln „je mehr Europa, desto besser“, und „je mehr *europäischer* Grundrechtsschutz, desto besser“ stimmen so plakativ nicht mehr. Vielmehr gilt es neu nachzudenken, wo Europa gebraucht wird und wo Europa Strukturschwächen zeigt und die Menschen nicht erreicht. Daher sollte die Maxime eher lauten: „Europa ist gut, wenn es etwas besser machen kann.“ Das ist nicht immer der Fall. Der missionarische Eifer sollte der Besinnung auf diesen Grundsatz weichen.

ZUKUNFT DES RECHTS – ZUKUNFT EUROPAS

Wie es weitergeht mit Europa ist eine unbeantwortbare Frage. Möglich ist, dass sich diejenigen

durchsetzen, die ablehnend und skeptisch sind oder aber diejenigen, die den Status quo konsolidieren oder das Erreichte noch weiter vertiefen wollen. Die europäische Vergangenheit hat gezeigt, dass es nicht einen Moment gibt, an dem *die* Krise überwunden wurde oder *das* rechte Maß an Integration gefunden worden ist. Vielmehr ist dies notwendigerweise ein ständig weiter fortschreitender Prozess, der keinen Endpunkt, nicht einmal einen Punkt des Innehaltens haben kann.

Der Jurist Horst Dreier hat in seinem Essay „Auf dem Weg zu den Vereinigten Staaten von Europa“ den Weg der europäischen Integration sehr schön mit dem Sorites-Paradoxon beschrieben, mit dem Bild vom Sandhaufen, bei dem man nicht so recht weiß, ab wann eine Ansammlung von Sandkörnern einen Sandhaufen ergibt.²⁵ Nimmt man die Rechtsprechung von EuGH und EGMR bezogen auf Wirtschaft, auf Rechte und Werte, zusammen, so ist dies ganz augenscheinlich ein großer, nicht mehr zu übersehender Sandhaufen. Jedes weitere Judikat, das dem hinzugefügt wird, mag wieder nur ein Sandkorn sein, muss aber dennoch seinen Platz finden. Die europäische Idee bleibt nur lebendig, wenn die Europäer für sie eintreten. Die europäische Rechtsprechung darf nicht abheben. Die Sandkörner müssen sorgfältig aufgeschichtet und nicht auf der grünen Wiese verstreut werden.

21 Robert Spano, *Universality or Diversity of Human Rights?* Strasbourg in the Age of Subsidiarity, *Human Rights Law Review* 2014, S. 487–502.

22 EGMR, Urteil vom 1.7.2014, S. A. S. v. Frankreich, Nr. 43835/11.

23 EGMR, Urteil vom 16.12.2010, A, B und C v. Irland, Nr. 25579/05.

24 EGMR, Urteil vom 5.6.2015, Lambert und Andere v. Frankreich, Nr. 46043/14.

25 Horst Dreier, *Auf dem Weg zu den Vereinigten Staaten von Europa*, *Merkur* 796/2015, S. 85–93.

ANGELIKA NUßBERGER

ist Vizepräsidentin des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Professorin für Verfassungsrecht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung an der Universität zu Köln.

angelika.nussberger@echr.coe.int

GIBT ES EINE EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT?

Forschungsstand, Befunde, Ausblicke

Javier Ruiz-Soler

Der Begriff der europäischen Öffentlichkeit erhielt mit dem Vertrag von Maastricht 1992 und der entsprechend erhöhten Aufmerksamkeit für die europäische Integration erstmals größere Relevanz. Mit dem Vertrag wurde die europäische Staatsbürgerschaft eingeführt, die mit eigenen Rechten und Pflichten über die nationale Staatsbürgerschaft hinausgeht und dieser übergeordnet ist. In jener Zeit wurde auch immer stärker betont, dass eine öffentliche Sphäre benötigt wird, in der Europas Bürger über gemeinsame Angelegenheiten auf europäischer Ebene debattieren können. Experten verschiedener Fachbereiche haben sich seither intensiv mit der europäischen Öffentlichkeit befasst: Medien- und Kommunikationsforscher untersuchen vor allem die Leistungsfähigkeit der Massenmedien; Soziologen konzentrieren sich auf die Frage, wie Öffentlichkeit die politische Teilhabe eines möglichst großen Teils der Gesellschaft ermöglichen kann; in der politikwissenschaftlichen Forschung steht hingegen Öffentlichkeit als Forum für Debatten und interaktiven Austausch im Vordergrund.

Dieser Beitrag widmet sich zwei Fragestellungen, die eng miteinander verknüpft sind: Erstens wird erörtert, ob eine europäische Öffentlichkeit als solche überhaupt existiert. Zweitens wird in aller Kürze analysiert, welche Möglichkeiten bestehen, die europäische Öffentlichkeit zu verbessern – so sie denn existiert. Darüber hinaus lege ich knapp dar, wie sich eine Öffentlichkeit für europäische Staatsbürger mithilfe des Internets und digitaler Kommunikationsmittel entwickeln könnte.

BEGRIFF DER ÖFFENTLICHKEIT

Es ist zunächst wichtig, eine Vorstellung davon zu haben, was den Begriff der Öffentlichkeit im Kern ausmacht. Mit diesem Ausdruck ist ein ge-

sellschaftlicher Raum gemeint, der entsteht, wenn Einzelpersonen über gemeinsame Angelegenheiten debattieren. Öffentlichkeit ist von drei Elementen gekennzeichnet: den Teilnehmern (Akteuren), der Debatte (Themen, Angelegenheiten) und der öffentlichen Sphäre (Zeitung, Café, Radio etc.).⁰¹ Öffentlichkeit ist also kein physisches oder greifbares Phänomen. Vielmehr handelt es sich um einen normativen Begriff, der immer und immer wieder mithilfe unterschiedlicher Daten empirisch untersucht und charakterisiert wurde. Als Qualitätskriterien wurden dabei verwendet: freier und kostenloser Zugang zu öffentlichen Debatten für alle Bürger, Gleichberechtigung aller Teilnehmer an öffentlichen Debatten, kein Ausschluss von bestimmten Themen aus der Debatte, deliberative Entscheidungsfindung ausschließlich auf der Grundlage der besten Argumente, Konsens und Einstimmigkeit als Ziel der Debatte, kein Einfluss der Regierung auf die öffentliche Sphäre.

Die Existenz einer Öffentlichkeit ist für jede demokratische Gesellschaft von existenzieller Bedeutung, denn sie ist es, die offene Debatten und den Austausch von Informationen ermöglicht. Es war Jürgen Habermas, der mit seiner bahnbrechenden Arbeit dem Begriff der Öffentlichkeit größte Aufmerksamkeit verschaffte. In seinem Buch „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ beschreibt Habermas das erstarkende Bürgertum als Ausgangspunkt der Entwicklung einer politischen Öffentlichkeit im 18. und frühen 19. Jahrhundert sowie in einem zweiten Schritt die Ausdehnung dieser Öffentlichkeit von rein bürgerlichen Schichten hin zu einem breiteren und diversifizierten Teilnehmerkreis ab dem späten 19. Jahrhundert.⁰² In dieser zweiten Entwicklungsphase wurde die Öffentlichkeit mit einem Nationalstaat und einer Nationalsprache in Verbindung gebracht. Hauptinformationsquel-

le waren die traditionellen Massenmedien in ihrer Rolle als Gatekeeper, deren Kommunikation außerdem nur in eine Richtung verlief – das Publikum hingegen verstummte zunehmend. Doch in den vergangenen Jahren fing das Monopol der traditionellen Massenmedien an zu bröckeln: Die Segmentierung der Medien nimmt zu und erfolgt stärker entlang gemeinsamer Interessen als einer gemeinsamen geografischen Herkunft oder nationalen Identität. Der Begriff einer einheitlichen oder nationalen Öffentlichkeit wird daher heutzutage infrage gestellt; vielmehr kann von mehrfach segmentierten Öffentlichkeiten die Rede sein. Diese Entwicklung hin zu einer Fragmentierung der nationalen Öffentlichkeit durch eine immer stärkere Untergliederung des Publikums nach Spezialinteressen ist auch empirisch zu beobachten.⁰³

Das alte Modell einer nationalen Öffentlichkeit kann diesen Entwicklungen kaum Folge tragen. Wichtigstes Element eines neuen Modells – nennen wir es Öffentlichkeit 3.0 – muss also offensichtlich die Fragmentierung der einheitlichen Öffentlichkeit in eine Reihe unterschiedlicher, aber sich potenziell überschneidender Publika sein, und zwar nicht nur entlang der steigenden Zahl an Kanälen, sondern auch entlang diverser Sub-Sphären oder -Themen.

EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT

„Europäische Öffentlichkeit“ bezieht sich auf die vorgenannten drei Elemente des ursprünglichen Öffentlichkeitsbegriffs (Teilnehmer, Debatte, öffentliche Sphäre), die auf die europäische Ebene übertragen werden. Viele Autoren und politische Akteure haben darauf hingewiesen, von welcher großer Bedeutung eine europäische Öffentlichkeit ist, um die fast schon sprichwörtliche Distanz zwischen EU-Institutionen und -Bürgern zu verringern, um also einen gemeinsamen und öffentlichen Raum herzustellen, in dem der eu-

ropäische Demos europäische Angelegenheiten besprechen und debattieren kann.⁰⁴ Auch Habermas bemerkte: „Das Demokratiedefizit kann freilich nur behoben werden, wenn zugleich eine europäische Öffentlichkeit entsteht, in die der demokratische Prozess eingebettet ist.“⁰⁵

Was verstehen wir aber unter „europäische Öffentlichkeit“? Was ist europäisch und was nicht? Die europäische Öffentlichkeit ist etwas komplexer als die nationale oder postnationale Öffentlichkeit, in der wir heute leben (und die eigentlich schon kompliziert genug ist): Normalerweise bezeichnet dieser Terminus die Fähigkeit europäischer Institutionen, durch politisches Handeln die Innenpolitik und die Institutionen der Mitgliedsstaaten und anderer Staaten zu beeinflussen. Die EU als Regierungssystem mit mehreren Ebenen wird also integraler Bestandteil sowohl der innenpolitischen Sphäre als auch der transnationalen politischen Sphäre.⁰⁶ Europäische Öffentlichkeit besteht daher aus sämtlichen Themen, Angelegenheiten, Politiken und Akteuren von europäischer Relevanz, an denen die EU-Bürger ein gemeinsames Interesse haben – Angelegenheiten also, die auf die eine oder andere Art alle EU-Bürger betreffen. Beispiele sind unter anderem das Europäische Parlament, der Schengen-Raum oder der Präsident der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi.

Ganz so einfach ist es allerdings nicht. Ist es möglich, dass alle 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, mit nationalen Parlamenten und Medien sowie unterschiedlichen Sprachen, in ein und derselben Öffentlichkeit zusammenfinden?

Schon seit den frühen Studien zum Thema in den 1990er Jahren diskutieren Experten, wie inklusiv und übereinstimmend Kommunikation innerhalb der nationalen Öffentlichkeiten sein muss, um eine europäische Öffentlichkeit zu bilden. In dieser Hinsicht konzentrierten sich einige Forscher auf die Europäisierung von Kommunikationsflüssen als Instanzen transnationaler kom-

01 Vgl. Lincoln Dahlberg, *The Habermasian Public Sphere: A Specification of the Idealized Conditions of Democratic Communication*, in: *Studies in Social and Political Thought* 10/2004, S. 2–18.

02 Vgl. Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied am Rhein 1962.

03 Vgl. Axel Bruns/Tim Highfield, *Is Habermas on Twitter?*, in: Axel Bruns et. al (Hrsg.), *The Routledge Companion to Social Media and Politics*, London 2016, S. 56–73.

04 Vgl. John Erik Fossum/Philip Schlesinger, *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?*, London 2007.

05 Jürgen Habermas, *Warum braucht Europa eine Verfassung?*, 28.6.2001, www.zeit.de/2001/27/Warum_braucht_Europa_eine_Verfassung_.

06 Vgl. Thomas Risse, *European Public Spheres, the Politicization of EU Affairs, and Its Consequences*, in: ders. (Hrsg.), *European Public Spheres: Politics Is Back*, Cambridge 2015, S. 141–164.

munikativer Interaktion⁰⁷ und die Frage, ob und unter welchen Bedingungen transnationale Kommunikation einen Raum für eine entstehende europäische Kommunikationsgemeinschaft und die Bildung einer europäischen kulturellen Identität bereitstellt.⁰⁸ Die derzeit mit diesen Fragen befassten Forscher lassen sich in drei Hauptgruppen aufteilen.⁰⁹

Die *erste Gruppe* versteht europäische Öffentlichkeit als eine homogene supranationale und horizontale Öffentlichkeit oberhalb der nationalen Öffentlichkeiten. Forscher dieser Gruppe halten es aufgrund dreier unüberwindbarer Hindernisse für unmöglich, diese zu erreichen: *Erstens* sprechen wir in Europa unterschiedliche Sprachen, *zweitens* hat jedes Land seine eigenen nationalen Medien und *drittens* gibt es von Land zu Land beträchtliche kulturelle Unterschiede. Für die Vertreter dieser Position ist also nur eine Öffentlichkeit oberhalb und jenseits nationaler Öffentlichkeiten eine europäische Öffentlichkeit.

Die *zweite Gruppe* hält eine europäische Öffentlichkeit für denkbar. Sie argumentiert, dass die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit zwar möglich sei, jedoch angesichts der gewaltigen Hindernisse (Sprache, kulturelle Unterschiede und nationale Medien) auch Einschränkungen unterliege. Tatsächlich habe sich demnach bereits eine funktionierende europäische Öffentlichkeit entwickelt. Allerdings handelt es sich dabei eher um eine Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten als um eine supranationale europäische Öffentlichkeit. Wir sprechen also zur selben Zeit über relevante europäische Themen wie den Brexit oder das Schengener Abkommen, allerdings tun wir das in nationalen Medien und aus einer nationalen Perspektive: das ist die Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten. In dieser Feststellung ist sich die Mehrheit der Experten einig; sie zieht sich dementsprechend durch die bisherige Forschung zum Thema. Es handelt sich dabei um die am breitesten akzeptierte Definition der europäischen Öffentlichkeit: Dieselben europäischen Angelegenheiten

werden gleichzeitig nach ähnlichen Relevanzkriterien diskutiert. In diesem Sinne existiert eine europäische Öffentlichkeit bereits in der Gestalt einer Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten. Allerdings kann sie nicht weiterentwickelt werden zu einer supranationalen europäischen Öffentlichkeit. Die so argumentierenden Forscher teilen also mit der ersten Gruppe die Auffassung, die Hindernisse wie unterschiedliche Sprachen, Kulturen und nationale Medien seien zu groß, um vollständig überwunden zu werden.

Eine *dritte Gruppe* geht davon aus, dass es noch keine transnationale europäische Öffentlichkeit gibt. Allerdings existierten bereits alle zu ihrer Entwicklung notwendigen Elemente. Demnach gibt es unterschiedliche europäische Öffentlichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen, wo wiederum unterschiedliche Themen koexistieren – die Rede ist also von sich überschneidenden europäischen Öffentlichkeiten mit teilweise transnationalen Charakter. Um die Elemente solcher transnationalen europäischen Öffentlichkeiten zu erklären, wird auf ein neues Modell der europäischen Öffentlichkeit zurückgegriffen. Hauptargument für diese Vorgehensweise ist, dass die bisherige Forschung immerzu versucht hat, Merkmale nationaler Öffentlichkeiten (gleiche Sprache, gleiche nationale Medien und nur eine Kultur) auf die europäische Ebene anzuwenden. Und genau deshalb sind solche Versuche immer wieder gescheitert: Diese Forscher wurden auf europäischer Ebene nie fündig. Die Definition einer europäischen Öffentlichkeit nach dem Vorbild einer nationalen Öffentlichkeit kann nicht funktionieren, weil eine transnationale europäische Öffentlichkeit aus ihr inhärenten Gründen andere Eigenschaften haben muss als eine nationale. So sollten unterschiedliche Sprachen kein Problem sein – oder würde irgendjemand behaupten, dass die Schweiz, Spanien oder auch Kanada keine nationale Öffentlichkeit besitzen, nur weil innerhalb ihrer Grenzen mehr als eine Sprache gesprochen wird? Darüber hinaus wird eine solche Öffentlichkeit 3.0 „bottom-up“ gedacht, sodass eben nicht die Massenmedien im Mittelpunkt stehen und den Rahmen, die Themen und die Debatten liefern.

Ich bin nicht der Ansicht, eine europäische Öffentlichkeit warte nur darauf, entdeckt zu werden. Vielmehr handelt es sich um eine soziale Konstruktion, die aus einem Prozess hervorgeht, bei dem Menschen miteinander in Kontakt treten und Angelegenheiten von gemeinsamem In-

07 Vgl. Ruud Koopmans/Paul Statham (Hrsg.), *The Making of a European Public Sphere: Media Discourse and Political Contention*, Cambridge, 2010.

08 Vgl. Thomas Risse, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, Cornell 2010.

09 Für die folgenden Ausführungen vgl. Adam Silke, *European Public Sphere*, in: Gianpietro Mazzoleni (Hrsg.), *The International Encyclopaedia of Political Communication*, New Jersey 2016, S. 370–379.

teresse öffentlich debattieren. Daher halte ich es mit der dritten Gruppe: Ich gehe davon aus, dass die notwendigen Elemente für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit bereitstehen und dass die Hindernisse überwindbar sind. Daher gehe ich außerdem davon aus, dass es möglich ist, von der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten zu einer transnationalen europäischen Öffentlichkeit zu gelangen.

KANN ES EINE EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT GEBEN?

Die Forschungen zur europäischen Öffentlichkeit mögen widersprüchlich und fragmentiert sein. Nichtsdestoweniger kann man davon ausgehen, dass ein gewisser Grad an europäischer Öffentlichkeit bereits entstanden ist. Zwar zeigen frühere Untersuchungen von Medieninhalten eindeutig, dass die Öffentlichkeit aufgrund der Einbettung der Medienstrukturen in den jeweiligen nationalen Kontext entlang national-territorialer Trennlinien segmentiert ist. Mithilfe einiger spezifischer Maßstäbe (Berichterstattung über dieselben Ereignisse, Resonanz bestimmter Nachrichten, gemeinsame Deutungsrahmen quer durch die nationalen Mediensysteme) kamen diese Forschungen aber auch zu dem Ergebnis, dass im Zusammenhang mit bestimmten politischen Themen bis zu einem gewissen Grad eine gemeinsame europäische Öffentlichkeit vorhanden ist¹⁰ – mit anderen Worten: eine Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten. Die meiste Berichterstattung nimmt jedoch stets einen nationalen Standpunkt ein.

Exemplarisch können drei politische Themen in Medien unterschiedlicher europäischer Länder zum gleichen Zeitpunkt festgestellt werden: Eindeutig auszumachen ist die Währungspolitik, insbesondere im jüngeren Kontext der Euro-Krise.¹¹ Ein ebenso aktuelles und anschauliches Beispiel für diese Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit ist das vorerst gescheiterte Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA, das zum gleichen

Zeitpunkt in Medien unterschiedlicher Länder aufgegriffen wurde. Die Berichterstattung über die starke Opposition und die Mobilisierung der Zivilgesellschaft gegen TTIP in mehreren europäischen Ländern weist Spuren gemeinsamer Sorge und ideologischer Stellungnahme gegenüber dem Abkommen auf. Als letztes Beispiel sei hier noch der Rückzug des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union genannt. Die Gemeinsamkeit dieser drei Themen – Währungspolitik, TTIP und Brexit – liegt darin, dass über alle drei aus Sicht der nationalen Medien und Kultur berichtet wird, jedoch zum gleichen Zeitpunkt.

Es stellt sich die Frage, ob dieses Phänomen intensiviert und transnationale Interaktionen vermehrt werden können. Dann könnten wir von einer tatsächlichen europäischen Öffentlichkeit sprechen. Damit meine ich eine Öffentlichkeit auf einer transnationalen europäischen Ebene, in der europäische Bürger zusammenkommen und über gemeinsame europäische Angelegenheiten debattieren können. Die transnationale politische Kommunikation kann als derjenige Prozess gelten, der gewöhnliche Bürger, die Teilnehmer unterschiedlicher nationaler Öffentlichkeiten sind, in die Lage versetzt, über grenzüberschreitende Themen zu debattieren.¹² Dieses Modell einer europäischen Öffentlichkeit entspricht der dritten Gruppe, deren Vertreter eine europäische Öffentlichkeit für möglich halten: Sie existiert noch nicht als transnationale Sphäre, jedoch sind sämtliche Voraussetzungen für ihre Entstehung bereits vorhanden.

Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, dass wir, wie bereits erwähnt, derzeit eine zweite Transformation des allgemeinen Öffentlichkeitsbegriffs erleben. Die Öffentlichkeit ist immer weniger an die nationale Ebene gebunden und wird immer weniger durch die Massenmedien beherrscht. Vielmehr ist sie stark fragmentiert in eine Vielzahl kleinerer Öffentlichkeiten, die sich nach ideologischen Positionen, unterschiedlichen Publika, Themen oder behandelten Angelegenheiten und so weiter unterscheiden. Es ist davon auszugehen, dass ein traditioneller Massenmedien-Begriff keinen Rahmen für transnationale Interaktionen liefern kann. Es hat zwar einige Versuche gegeben, transnationale oder pan-europäische Fernsehkanäle (Eurosport, Eu-

10 Vgl. Luciano Morganti/Léonce Bekemans (Hrsg.), *The European Public Sphere: From Critical Thinking to Responsible Action*, Brüssel 2012.

11 Vgl. Barbara Pfetsch, *Agents of Transnational Debate Across Europe*, *Javnost – The Public* 4/2008, S. 21–40.

12 Vgl. Cathleen Kantner, *National Media as Transnational Discourse Arenas: The Case of Humanitarian Military Intervention*, in: Risse (Anm. 6), S. 84–107.

ronews) oder Qualitätszeitschriften (Politico) zu etablieren, allerdings ohne Erfolg.¹³ Der Ort, an dem wir hingegen tatsächlich eine transnationale europäische Öffentlichkeit finden können, ist das Internet.

EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT IM INTERNET

Unter Einbezug des Internets und anderer jüngerer Kommunikationswerkzeuge beginnen Forscher derzeit erneut zu untersuchen, ob es bereits eine transnationale europäische Öffentlichkeit gibt oder ob diese im Entstehen begriffen ist.¹⁴ Die Zivilgesellschaft und insbesondere die Interaktionen zwischen den Bürgern sind zunehmend außerhalb der von Massenmedien konstruierten Öffentlichkeit zu finden, weswegen in den vergangenen Jahren den Möglichkeiten, die das Internet politischen Organisationen zur Interaktion mit der Öffentlichkeit bietet, erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet wurde.¹⁵ Erste Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass das Internet und die Kommunikationsmittel, die Bürger und Nutzer in ihren Händen halten, dazu beitragen konnten, die transnationalen Interaktionen zu europäischen Angelegenheiten von allgemeiner Relevanz zu intensivieren oder zu verbessern.¹⁶ Wichtigste Entwicklungen sind dabei Blogs, Wikis, soziale Medien und Algorithmen, die auf Basis des bisherigen Verhaltens weitere Inhalte empfehlen.¹⁷ Diese Werkzeuge geben Einzelpersonen die Möglichkeit, neue Räume für ihre gemeinsamen Interessen zu schaffen und zu entdecken. Die Beteiligung der Bürger an öffentlichen De-

batten kann so spontaner und lockerer werden als bisher.

In jüngster Zeit sind vor allem die sozialen Netzwerke in den Blickpunkt gerückt. Zwei Beobachtungen aus dem Bereich der politischen Online-Kommunikation scheinen hier relevant: Erstens bieten Plattformen wie Facebook und Twitter einen halb-öffentlichen Raum zwischen dem Privaten und dem Öffentlichen. Man hinterlässt persönliche Nachrichten auf der Seite eines Freundes, kommentiert öffentliche Posts politischer Organisationen und teilt diese politischen Botschaften mit dem eigenen Netzwerk. Im Ergebnis können Botschaften über die sozialen Medien größeren Einfluss entfalten als über die traditionellen Medien, weil die Rezipienten die Tendenz haben, über persönliche Netzwerke erhaltenen Botschaften eher Glauben zu schenken. Zweitens helfen soziale Medien den Menschen dabei, eine Gemeinschaft zu konstruieren, da sie den Austausch mit Fremden ermöglichen. Andere Mitglieder der Gemeinschaft können sogar realen Charakter annehmen, soweit wir ihre Gesichter als Profilbilder sehen können.

Diese beiden Eigenschaften der sozialen Medien haben der Gatekeeper-Rolle der traditionellen Medien ein Ende gesetzt. Die Massenmedien (etwa Zeitungen) hatten die Aufgabe, das Forum bereitzustellen und Themen zu diskutieren oder auf die Agenda zu setzen. Doch im Internet und insbesondere in den sozialen Netzwerken kann jeder diese Kontrolle überspringen und direkt mit anderen Nutzern einschließlich Politikern interagieren, ohne über die traditionellen Medien gehen zu müssen. Das ist die „Öffentlichkeit im Netz“: Im Gegensatz zur Öffentlichkeit im traditionellen Sinne, die durch Massenmedien und politische Institutionen beherrscht wird, gibt die Öffentlichkeit im Netz anderen Akteuren (einschließlich Nichtregierungsorganisationen, Thinktanks und gewöhnlichen Bürgern) Raum, um sich Gehör zu verschaffen.¹⁸ Dieser Begriff der Öffentlichkeit, der perfekt zur bereits erwähnten Öffentlichkeit 3.0 passt, fußt nicht mehr auf der Annahme, es gebe eine einheitliche Öffentlichkeit. Auch die EU-Kommission und das EU-Parlament haben diese Potenziale in ihren Kommunikationsstrategien schon

13 Euronews schalteten im Jahr 2013 nur etwa fünf Millionen (etwa ein Prozent) aller Europäer täglich ein, vgl. Jürgen Bischoff, Ein Europasender? Nicht mit uns!, 1. 1. 2013, www.taz.de/15076877; Politico startete mit einer Auflage von nur 30 000 Exemplaren, vgl. Juncker leidet – die Elite soll lesen, 21. 4. 2015, www.faz.net/-13550121.html.

14 Vgl. z. B. Max Hänska/Stefan Bauchowitz, A European Twitter Sphere? What Tweets on the Greek Bailout Say About How Europeans Interact Online, London School of Economics EUROPP Blog, 14. 10. 2015, blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/10/14.

15 So z. B. Eva Anduiza et al. (Hrsg.), Digital Media and Political Engagement Worldwide: A Comparative Study, New York 2012.

16 Vgl. Lance Bennett, Grounding the European Public Sphere, Kolleg-Forscherguppe, KFG Working Paper Series 43/2012.

17 Javier Ruiz-Soler, The Role of the Euroblogosphere in a Context of the European Public Sphere, in: Agnieszka Stępińska (Hrsg.), Media and Communication in Europe, Berlin 2014, S. 61–73.

18 Vgl. Yochai Benkler, The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom, New Haven–London 2006.

2006 beziehungsweise 2010 berücksichtigt und wollen „EU-weit die Entwicklung einer Wahrnehmung gemeinsamer öffentlicher Interessen [...] fördern“.¹⁹

Aus meiner Sicht ist das Internet die einzige Plattform, auf der Bürger ihr passives und aktives Recht auf Information wahrnehmen können, sich also über EU-Angelegenheiten informieren und in partizipativer Weise mit anderen darüber austauschen. Darüber hinaus bietet es die Möglichkeit, die Kontrolle der Massenmedien als Gatekeeper zu überwinden: Schon heute dienen Massenmedien teils als Verstärker dessen, was Nutzer in sozialen Netzwerken äußern.

AUSBLICK

Angesichts der Herausforderungen, vor denen die Europäische Union im Jahr 2017 steht – beispielsweise die Wirtschaftskrise, der Brexit und die Sicherung der Außengrenzen – ist eine europäische Öffentlichkeit notwendiger als je zuvor. Allerdings ist es mit der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten nicht getan – diese ist nur ein Anfang. Eine echte Öffentlichkeit jenseits der nationalen Öffentlichkeiten ist notwendig, wenn die Europäische Union wirklich demokratisch werden will. Unabhängig davon, welche Ansichten Forscher zur Art und Gestalt der europäischen Öffentlichkeit haben mögen, sind die meisten Fachleute der Auffassung, dass ein solcher transnationaler Raum zusätzliche Vorteile für die Vertiefung der europäischen Integration böte und daher, sofern er bereits existiert, in seinen Funktionen gestärkt werden sollte.

Darüber hinaus sind intensivere Forschungen zur europäischen Öffentlichkeit mit Blick auf die postnationale Öffentlichkeit oder Öffentlichkeit 3.0 notwendig. Ältere Untersuchungen zum Thema haben gemeinsam, dass sie sich auf einen strukturell-funktionalistischen Ansatz und auf Mediendaten stützen, um zu beurteilen, ob eine europäische Öffentlichkeit existiert – es werden

länderübergreifend Inhalte von Nachrichtenmedien verglichen, um herauszufinden, ob die nationalen Medien eine Europäisierung der jeweiligen nationalen Öffentlichkeit betreiben. Die Möglichkeit einer horizontalen – und tatsächlichen – europäischen Öffentlichkeit wurde durch die überwiegende Konzentration der Forschung auf nationale Mediensysteme willkürlich eingeschränkt.

Allerdings beginnt die aktuelle Forschung nun, internetbasierte Kommunikationsmittel und deren Einfluss auf die Existenz oder Entstehung einer transnationalen europäischen Öffentlichkeit in den Blick zu nehmen. Der Unterschied zur strukturell-funktionalistischen Ausrichtung früherer Forschungen liegt darin, dass die Aufmerksamkeit heute einer Kommunikationsplattform – dem Internet – gilt, die bereits viel stärker enträumlicht ist als die nationalen Medien, die im Mittelpunkt der früheren Forschungen standen. Das Internet kann aufgrund seiner Eigenschaften (preisgünstig, global, reziprok)²⁰ als eine von mehreren Möglichkeiten betrachtet werden, die Entwicklung einer transnationalen europäischen Öffentlichkeit voranzutreiben und innerhalb der EU Begegnungen zwischen Kulturen sowie Repräsentation von Kulturen zu ermöglichen. Denn letztlich geht es doch in der EU darum, in Vielfalt vereint zu sein.

Übersetzung aus dem Englischen: Jan Fredriksson, Bonn.

¹⁹ European Parliament, European Parliament Resolution of 7 September 2010 on Journalism and New Media – Creating a Public Sphere in Europe, (2010/2015(INI)) 7.9.2010, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0307+0+DOC+PDF+V0//EN.

²⁰ Vgl. Asimina Michailidou, The Role of the Internet in the European Union's Public Communication Strategy and the Emerging European Public Sphere, Dissertation, Loughborough University 2007, dspace.lboro.ac.uk/dspace/handle/2134/3055.

JAVIER RUIZ-SOLER

promoviert am Institut für Politik- und Sozialwissenschaften des European University Institute in Florenz zur europäischen Twitter-Landschaft. Sein Forschungsschwerpunkt ist die europäische Öffentlichkeit, insbesondere im Internet.

javier.ruiz.soler@eui.eu

@jaruizso

NEUER SCHWUNG FÜR EUROPA?

Lehren aus der Vergangenheit und aktuelle Handlungsfelder

Ulrike Liebert

Als langjährig verunsicherte Europäerinnen und Europäer reiben wir uns 2017 die Augen: Europa ist aus dem Albtraum erwacht! In der ersten Jahreshälfte haben GroenLinks in den Niederlanden und Emmanuel Macron in Frankreich das von Alexander van der Bellen in Österreich 2016 gestartete Experiment fortgesetzt, über das in der deutschen Bundestagswahl erneut entschieden wird: Dass nationale Wahlkampagnen rund um europäische Themen das Feld nicht zwangsläufig anti-europäischen Populisten überlassen müssen, sondern vielmehr emphatisch pro-europäische Spitzenkandidaten spektakuläre Wahlsiege einfahren können.

Man erinnere sich: Bis vor kurzem war der Europadiskurs noch von Krise und Stagnation, Katastrophismus und Selbstzweifel, Anfeindungen und Ausweglosigkeit geprägt. Selbst pro-europäische Intellektuelle teilten die Grundstimmung von Ohnmacht und Angst, sahen „Europa in der Falle“ (Claus Offe), wähten „Europa am Abgrund“ (Hauke Brunkhorst), fragten „Scheitert Europa?“ (Joschka Fischer) und „Europa kaputt?“ (Yanis Varoufakis u. a.).

Dieser Europa-Blues ist nun vorbei. Seit dem Brexitvotum der Briten im Juni 2016 und der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten steigt Europa im Kurs: Vielerorts, in Konzerthallen wie auf öffentlichen Plätzen, erklingt die Europahymne. Menschen strömen auf Kundgebungen und teilen Sympathiebekundungen an die Unionsbürger jenseits der nationalen Grenzen.⁰¹ EU-Experten stellen Szenarien zur „EU der 27 im Jahr 2025“ vor und animieren europaweite Debatten dazu. Politische Vordenker entwerfen Narrative zur Neuerfindung Europas. Der Büchermarkt boomt mit Schriften, die den pro-europäischen Zeitgeist beflügeln, angefangen mit fulminanten Weckrufen wie „Trotz alledem! Europa muss man einfach lieben“ (Heribert Prantl) zum Bekenntnis „Wir sind Europa!“ (Evelyn Roll) bis hin zu Appellen, jetzt die mutige Flucht nach vorn anzutreten und eine Europäische Politische Union der Bürgerin-

nen und Bürger zu begründen. Utopische Konzepte werden nicht mehr infrage gestellt, sondern als Ausruf gesetzt: „Warum Europa eine Republik werden muss!“ (Ulrike Guérot). Womöglich findet sich manche Vision bereits in eine klare Reformanweisung übersetzt, etwa „Für einen Vertrag zur Demokratisierung des Regierens der Eurozone“ (T-Dem 2017)⁰². Nach Jahren krisenbedingter Lähmungen geht nun ein Ruck durch Europa, es sammeln sich die Kräfte und Ideen für einen Aufbruch.

Schön, werden realistische Zeitgenossen sagen. Aber wie tragfähig ist dieser neue Schwung für Europa? Wird die Hochkonjunktur pro-europäischer Kräfte der EU einen Ausweg aus der Immobilität weisen? Können sie die Europäerinnen und Europäer von Krisen und Kriegen, Ohnmacht und Angst befreien? Oder handelt es sich wieder einmal um ein Strohfeuer hehrer Ideale, ein „Legitimationsmärchen“ (Paul Ingendaay)?⁰³ Sind frühere ambitionierte Versuche europäischer Selbststärkung doch in nationale Egoismen zurückgefallen, wie im Fall des europäischen Verfassungsvertrages, oder sie scheitern am Recht des Stärkeren, wie es europäischen Solidaritätskonzepten in der Euro-Schuldenkrise und dann der Flüchtlingskrise widerfuhr.

Ohne derlei Befürchtungen die Berechtigung abzusprechen, möchte ich für eine alternative Sichtweise plädieren: Vieles spricht dafür, dass gegenwärtig die demokratischen Kräfte Europas die einmalige Chance nutzen sollten, um die gemeinschaftliche Handlungsfähigkeit der EU zu stärken. Dafür, dass mehr gemeinsames europäisches Handeln notwendig und jetzt auch möglich ist, sprechen vor allem drei Gründe: *Erstens* gehören die Problemlösungsschwächen der derzeit existierenden EU zu den Krisenverstärkern und damit zu den Ursachen, die die Unzufriedenheit mit den etablierten Parteien und die Unterstützung für radikal populistische Kräfte ermöglichten. *Zweitens* ist es auch deswegen unumgänglich, die großen Probleme Europas gemeinschaftlich anzugehen, weil die einzelnen Mitgliedsstaaten angesichts die-

ser Herausforderungen hoffnungslos überfordert sind. *Drittens* lassen sich einige wertvolle Lehren aus den Fehlschlägen der vergangenen Jahre ableiten, die zeigen, wie mit zu erwartenden Widerständen gegen eine Stärkung der EU umgegangen werden kann. Diese drei Argumente werden im Folgenden näher erläutert.

SCHWÄCHEN DER EU-KRISENPOLITIK

Die Unzufriedenheit vieler Bürgerinnen und Bürger mit der EU ist vielfach eine Folge ihrer Problemlösungsschwächen vor allem in drei Bereichen. Zunächst habe in der Eurokrise, wie der Sozialphilosoph Jürgen Habermas betont, *erstens* eine „Krisenpolitik mit handgreiflichen Ungerechtigkeiten“ „Abstiegsängste auf Seiten vieler Bürger“ geschürt und die nationalen Gesellschaften „gegeneinander aufgebracht“. Hätten doch die Austeritäts- und Reformzwänge in der Währungsunion „schreiende soziale Ungerechtigkeiten“ bewirkt, von denen die Kreditgeberländer wie Deutschland profitieren, und unter welchen Schuldnerländer wie Griechenland und Italien noch immer leiden.⁰⁴ Nun haben sich zwar 2017 einige ökonomische Strukturparameter in der Eurozone verbessert, sodass von einem gemäßigten Aufschwung die Rede sein kann. Doch bleibt dieser überschattet von Arbeitslosigkeit, die vor allem unter Jugendlichen und in den südeuropäischen Krisenländern gravierende Ausmaße annimmt. Gerade hier, in Griechenland und Italien, brachte die 2015 einen Höhepunkt erreichende Flüchtlings- und Migrationsbewegung aus Nahost und Afrika *zweitens* eine weitere Schwäche der EU zum Ausdruck: die Grenzen ihres „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“; eine Schwäche, die potenziell einen weiteren Stimmenzuwachs für rechtsextreme und radikalpopulistische Parteien bedeutet. Schließlich ist *drittens* zu den Schwächen der EU vor allem der fehlende Mut nationaler Regierungen zu zählen, europapolitische Themen in die Öffentlichkeit zu bringen – zumindest solange, bis sie Gegenstand von Fake

News, populistischen Sündenbock-Attacken oder einseitigen Skandalisierungen werden. Die Strategie, für europapolitische Entscheidungen Alternativlosigkeit zu behaupten und damit demokratische Rechenschaftspflichten zu umgehen, kann kontraproduktiv, ja gefährlich sein.⁰⁵ Sie trägt zu politischer Intransparenz bei, die wiederum subjektive Gefühle der Ohnmacht und Angst schürt und den Boden für öffentliche Unzufriedenheit bereitet, den sich radikal populistische Gegner der offenen Gesellschaft zunutze machen. Gegen Ohnmacht und Angst hilft die Flucht nach vorne: Europa muss die drei genannten Problembereiche angehen – also den sozialen Zusammenhalt stärken, Gegenmaßnahmen zur illegalen Migration entwickeln, und die europapolitische Kommunikation in und zwischen den Mitgliedsstaaten fördern, wenn es die Widerstandskräfte seiner weltweiten liberalen Gesellschaft stärken will.

ÜBERFORDERTE NATIONALSTAATEN

Infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs steht die EU zudem vor der besonderen Herausforderung, den Austrittsprozess so zu gestalten, dass er nicht zum Motor weitergehender Prozesse der Desintegration und des Zerfalls wird, sondern im Gegenteil Impulse gibt, um den Integrationsprozess weiterzuentwickeln. Dies setzt voraus, dass die EU wirksame Problemlösungsfähigkeiten zum Schutz der Bevölkerung vor grenzüberschreitenden Bedrohungen entwickelt. Es ist unumgänglich, so meine Behauptung, die großen Probleme Europas gemeinschaftlich anzugehen, wenn die einzelnen Mitgliedsstaaten angesichts der Dimensionen dieser Herausforderungen damit überfordert sind. Um welche Aufgaben handelt es sich also? Die fünf wichtigsten sind die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion, eine europäische Einwanderungspolitik, eine Union der Arbeitsmärkte der Euroländer sowie die Europäische Klimaschutzpolitik.

Es gilt gemeinhin als akzeptiert, dass die WWU niemals funktionsfähig sein kann ohne In-

01 Pulse of Europe, siehe <https://pulseofeurope.eu/de>.

02 Vgl. Stéphanie Hennette et al., Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone, München 2017.

03 Paul Ingendaay, Selbstzweifel und Selbstversicherung, 5.8.2017, www.faz.net/-15136972.html.

04 Jürgen Habermas, Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist, in: Leviathan 4/2014, S. 524–538.

05 Vgl. Ulrike Liebert, „TINA“ Revisited: Why Alternative Narratives of the Eurozone Crisis Matter, in: Pablo Iglesias-Rodriguez/Anna Triandafyllidou/Ruby Gropas (Hrsg.), After the Financial Crisis. Shifting Legal, Economic and Political Paradigms, London 2016, S. 303–334.

strumente, die die Eurozone besser stabilisieren.⁰⁶ Dazu zählt ein zentraler gemeinsamer Haushalt. Dieser Euro-Unionshaushalt sollte zum einen mit Eigenmitteln ausgestattet werden und damit unabhängiger von den Mittelzuweisungen der Mitgliedsstaaten sein. Zum andern sollte er stark genug sein, um als Stabilisierungsmechanismus eingesetzt werden zu können. Nicht zuletzt müsste er im Rahmen einer Europäischen Wirtschaftsregierung zu demokratischer Rechenschaft verpflichtet sein, etwa in der Person eines europäischen Finanz- und Wirtschaftsministers, sei es gegenüber dem Europäischen Parlament (EP) oder einem aus nationalen Vertretern zusammengesetzten Eurozonen-Parlament.⁰⁷

Darüber hinaus ist im Kreis der Mitgliedsstaaten der Aufbau einer Verteidigungsunion in den Bereich des Notwendigen und Möglichen gerückt. Die Staats- und Regierungschefs haben angesichts der Herausforderungen durch Brexit und die von Trump geführte US-Administration zu einer beachtlichen Einheit gefunden. So verständigten sich die EU-27 anlässlich des Feieraktes zum 60-jährigen Jubiläum der Unterzeichnung der Römischen Verträge auf eine Erklärung, in welcher sie sich zu grundlegenden geteilten Werten und Zielen bekennen und für gemeinschaftliche Politiken eintreten. Dazu gehört auch das Programm einer europäischen Verteidigungsunion.⁰⁸

Für das Problem der illegalen Migration über das Mittelmeer besitzt kein Mitgliedsstaat ein stärkeres Gegenmittel als die EU: eine gemeinschaftliche Politik legaler Einwanderung, die das Europäische Asylregime entlasten, ergänzen und fortentwickeln sollte. An die Personenfreizügigkeit im Europäischen Binnenmarkt anknüpfend, müssen zumindest die Eurozonenländer ihre Arbeitsmärkte besser integrieren, wenn sie die Probleme sowohl der Arbeitslosigkeit in einigen Ländern und das des Fachkräftemangels in anderen mindern wie auch die Integration von Migranten und insgesamt den sozialen Zusammenhalt in der Eurozone und EU stärken wollen.

06 Vgl. Alexander Schellinger/Philipp Steinberg (Hrsg.), *Die Zukunft der Eurozone. Wie wir den Euro retten und Europa zusammenhalten*, Bielefeld 2016.

07 Vgl. Ulrike Liebert, *Demokratisierung im europäischen Mehrebenensystem*, in: *Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte* 6/2017, S. 33–36.

08 Vgl. Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedsstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Erklärung von Rom, 25.3.2017, S. 3.

Dazu zählt auch der Aufbau einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung.

Schließlich bedarf es der Weiterentwicklung einer nachhaltigen Umweltpolitik der EU-27(+). Für die Umsetzung der UN-Klimaziele erforderlich wären wirksamere Forschungs-, Entwicklungs-, und Kontrollkapazitäten der EU in den Bereichen Klimaschutz, Verkehr- und Energieunion. Im Rahmen der gemeinsamen Energiepolitik wären dringend die Sicherheitsprobleme der Atomenergie zu lösen.

Damit die EU in diesen Politikbereichen gestärkt und handlungs- und problemlösungsfähiger – also krisenresistenter – werden kann, müssen entweder alle Mitglieder einen Konsens aushandeln. Oder aber eine Teilgruppe von „Integrationswilligen“, zum Beispiel alle Euro-Länder, erklärt sich bereit voranzugehen, entsprechend dem Szenario „Wer mehr will, tut mehr“ der Europäischen Kommission.⁰⁹ In diesem Fall würde die Eurozone sich weiter integrieren und damit aus der (noch) weniger integrierten Gesamt-EU ausdifferenzieren. In beiden Fällen bedarf es grundlegender Reformen des Vertrages von Lissabon, denn in der Bewertung der sich seit 2010 intensivierenden Krisendynamiken stimmen Politik und Wissenschaft weitgehend in dem Ziel überein, dass die EU-Entscheidungsprozesse Defizite aufweisen, die zu korrigieren sind. Und trotz einer außergewöhnlich günstigen Konstellation proeuropäischer Kräfte in den Regierungen von Deutschland und Frankreich werden sich die EU-Kompetenzen nicht ohne eine substanzielle Reform der EU-Verträge stärken lassen. Daher gilt es im nächsten Schritt, die zu erwartenden Klippen im Falle von Vertragsänderungen zu prüfen.

EUROPÄISCHER KONVENT

Seit den Römischen Verträgen bis zum Vertrag von Nizza waren die Vertragsreformen der EWG/EG/EU das Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten – der „Regierungskonferenzen“ – gefolgt von nationalen Ratifikationsprozessen. Die Intransparenz und Ineffizienz dieses Verfahrens veranlassten den Rat der EU nach dem Scheitern der Vertragsreformen in Nizza

09 Europäische Kommission, *Weißbuch zur Zukunft Europas*, KOM(2017) 2025 final, 1.3.2017, S. 11.

2001 dazu, zu einem Novum zu greifen: Er berief für 2002 den „Konvent zur Zukunft Europas“ ein und beauftragte diesen, der Regierungskonferenz einen Entwurf für die Vertragsreform vorzulegen. Der Konvent war repräsentativ zusammengesetzt, organisierte öffentliche Anhörungen in den Mitgliedsstaaten und auf supranationaler Ebene sowie parallel tagende Foren von europäischen zivilgesellschaftlichen Verbänden und Jugendorganisationen. Das Konventsplenum tagte öffentlich und legte nach 18 Monaten im Juni 2003 einen ambitionierten, konsensual abgestimmten „Vertragsentwurf für eine Verfassung für Europa“ vor. Nachdem dieser zwischenstaatlich modifiziert worden war, scheiterte er an den in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 zur Ratifikation angesetzten Referenden. Ausschlaggebend hierfür waren vor allem die übergroßen Ambitionen des Konvents-Präsidiums, weit über das ihr gegebene Mandat hinaus eine „Verfassung für Europa“ – einschließlich staatlicher Symbole für die EU – anzustreben, die in vielen mitgliedsstaatlichen Öffentlichkeiten Befremden oder Abwehr auslöste.¹⁰

Trotzdem sieht der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon, der einen Großteil der vom Konvent erarbeiteten Bestimmungen enthält, für künftige Vertragsreformen das „ordentliche Änderungsverfahren“ vor, in dessen Rahmen ein „Europäischer Konvent“ einzuberufen ist (Vertrag über die Europäische Union (EUV), Artikel 48, 1–6). Diese Bestimmungen zur EU-Vertragsreform mittels der Konventsmethode formalisieren bereits zuvor von der EU erprobte Praxen beim Konvent zur Erarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta (1999–2000) und dem Konvent zur Zukunft Europas (2002/03).

Wie kann ein Konvent einberufen werden? Art. 48 EUV zum ordentlichen Änderungsverfahren bestimmt: „Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorlegen. Diese Entwürfe können unter anderem eine Ausdehnung oder Verringerung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten zum Ziel haben. Diese Entwürfe werden vom Rat dem Europäischen Rat übermittelt und den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht.

(...) Beschließt der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbe- reich wird auch die Europäische Zentralbank gehört. Der Konvent prüft die Änderungsentwürfe und nimmt im Konsensverfahren eine Empfehlung an, die an eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (...) gerichtet ist. Der Europäische Rat kann mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, keinen Konvent einzuberufen, wenn seine Einberufung aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist.“

Welche Vorzüge bietet das Konventsverfahren, und welche Herausforderungen stellt es aus rechtlicher Sicht? Ein Europäischer Konvent trägt auf besondere Weise dazu bei, die demokratischen Grundsätze, die der Lissabon-Vertrag begründet, mit europapolitischem Leben zu füllen (EUV, Art. 10–12), insofern als sich an der Ausarbeitung weichenstellender Vertragsreformen der Union die Bürgerinnen und Bürger nicht nur indirekt über den Europäischen Rat (als Organ der Staats- und Regierungschefs), sondern auch über ihre Repräsentation im EP und in den nationalen Parlamenten politisch beteiligen. Zudem erhalten die nationalen Parlamente Gelegenheit, aktiv an der Gestaltung der Zukunft der Union teilzunehmen. Auch ist der Konvent gehalten, einen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern offenen und transparenten Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu führen. In dem Maße, in dem der Europäische Konvent die Prinzipien der Transparenz und des offenen gesellschaftlichen Dialogs, der demokratischen Repräsentation und Partizipation praktiziert, wird er zu einem Forum für europapolitischen Informationsaustausch sowie Meinungs- und Willensbildung. Damit trägt die Konventsmethode zur (formal-)demokratischen Legitimation der EU-Institutionen- und Reformpolitiken bei. Dies erscheint als notwendige – wenn auch nicht hinreichende – Bedingung für die Erzeugung breiter gesellschaftlicher Akzeptanz für wichtige Weichenstellungen im Prozess einer zukunftsfähigen Weiterentwicklung der EU.

¹⁰ Vgl. Ulrike Liebert et al. (Hrsg.), *Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie?*, Münster u. a. 2003.

Gegenüber diesen Vorzügen birgt das Konventsverfahren auch Risiken, weshalb sich die EU seit mehr als zehn Jahren scheut, darauf zurückzugreifen. Die hohe Schwelle für Vertragsreformen liegt im Einstimmigkeitserfordernis sowohl im Europäischen Rat (Unterzeichnung) als auch bei den einzelstaatlichen Ratifikationen. Neben der Konventsmethode gibt es drei alternative Verfahren, die allerdings bestimmte Grenzen haben:

Begrenztere Vertragsmodifikationen sind auf dem Wege des **vereinfachten Änderungsverfahrens** ohne Einberufung eines Europäischen Konvents durchführbar, sofern sich der Europäische Rat zwischenstaatlich zu einigen vermag (EUV, Art. 48, 6–7). Die Komplexität dieser zwischenstaatlichen Einigungsprozesse kann sich möglicherweise durch den Brexit vereinfachen. Unabhängig hiervon besteht jedoch die Gefahr, dass sich der derzeitige Trend zu einem „Europa à la carte“ mit einer unübersichtlichen Komplexität von Opt-outs weiter fortsetzt.¹¹ Bei umfassenderen Vorschlägen zur Reform der EU – zum Beispiel hin zu einem kohärenten Vertragsrahmen für ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ – wäre außerdem aufgrund der Zersplitterung nationaler Interessen und Befindlichkeiten das vereinfachte Änderungsverfahren weder zielführend noch öffentlichen vermittelbar. Aufgrund seiner prinzipiell transnationalen öffentlichen Deliberationen hätte ein Europäischer Konvent starke Anreize, einen den Bürgerinnen und Bürgern kommunizierbaren, rechtlich kohärenten Entwurf zu erarbeiten.

Eine Alternative sind institutionelle Reformen, die im Rahmen der geltenden EU-Verträge getätigt werden können, also keine Veränderung des Vertrages von Lissabon erfordern. Ein Beispiel ist das Instrument der **Verstärkten Zusammenarbeit** (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 136). Diese Methode wurde bislang nur sporadisch praktiziert, spielt aber nach der Devise „wer mehr will, tut mehr“ in den derzeitigen Verhandlungen zur Zukunft der EU eine zentrale Rolle.¹² Ihr gegenüber bietet die Konventsmethode die Chance, die in der Vertragskonstruktion angelegten institutionellen Ungleichgewichte und Asymmetrien, Konsenserfordernisse

und Rigiditäten umfassender zu korrigieren und damit strukturelle Hindernisse für wirksames Problemlösungshandeln für die Gruppe der „Ambitionierten“ in der EU-27 abzubauen.

Schließlich sind umfassende Reformen auch außerhalb der geltenden EU-Verträge, auf dem Wege eines neuen (internationalen) **zwischenstaatlichen Vertrages** möglich (wie der Fiskalpakt oder der Europäische Stabilitätsmechanismus, ESM). Dieser Weg ist von dem Nachteil behaftet, dass er an den vorhandenen EU-Institutionen vorbei neue internationale Organe schafft. Deren Verbindlichkeit für die Staaten ist sehr viel schwächer als im Fall von Institutionen, die in das Gemeinschaftsgefüge integriert sind. Nur im letzteren Fall kann zum Beispiel ein „Kerneuropa“ mit der Unterstützung der Europäischen Kommission oder der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof und das EP rechnen. Seine demokratische Legitimation wäre umso zweifelhafter, je tiefer die neue Entität in sensible Politikbereiche der Mitgliedsstaaten einzugreifen befugt wäre.

Für die zum Euro-Krisenmanagement erforderlichen Vertragsanpassungen stützten sich die Staats- und Regierungschefs nach 2010 auf das vereinfachte Änderungsverfahren, insbesondere die sogenannten Brückenklauseln (EUV, Art. 48, 7), sowie auf internationale Verträge. Diese blieben überwiegend unter dem Radar öffentlicher Politisierung. Ein Preis hierfür war, dass weitergehende Reformen, die Vertragsänderungen erfordert hätten, unterblieben: etwa die Rechenschaftspflichtigkeit des Präsidenten der Eurogruppe gegenüber dem EU-Parlament; die Integration von ESM oder Fiskalvertrag in die EU-Verträge bei Stärkung der Kontrollrechte des EP oder eine Mitentscheidungskompetenz des EPs beim Europäischen Semester als dem zentralen wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrument. Auch Reformen wie eine europäische Grundsicherung, stärkere Informationsrechte nationaler Parlamente oder eine wehrhaftere europäische Demokratie konnten so nicht angegangen werden.

Die politische Diskussion über die Notwendigkeit einer erneuten Reform der EU-Verträge begann in Deutschland spätestens im Oktober 2011, nachdem Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer Regierungserklärung dafür geworben hatte.¹³ Dabei wurde von Bündnis 90/Die Grünen auch das

¹¹ Siehe auch die Kritik von Stefan Wallaschek, *Kein Europa à la carte*, 27. 4. 2017, www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/kein-europa-a-la-carte-1994.

¹² Siehe hierzu auch die Beiträge von Klaus Brummer und Dominika Biegoń in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

¹³ Vgl. Angela Merkel, Regierungserklärung zum Europäischen Rat und zum Eurogipfel, 26. 10. 2011.

Instrument des Europäischen Konvents ins Spiel gebracht.¹⁴ Im Europäischen Parlament setzte sich der Ausschuss für Konstitutionelle Fragen für die laufende Legislaturperiode zum Ziel, zu untersuchen, ob eine erneute Reform des Vertrags erforderlich sei. Ende Juni 2016 verfasste das EP eine aktuelle Resolution zum Brexit. Darin heißt es, das EP fordere „einen Fahrplan für eine bessere Union, der sich auf die vollständige Nutzung des Vertrags von Lissabon gründet und durch eine Revisi-on der Verträge ergänzt wird“.¹⁵

FAZIT

Als Fazit lassen sich aus den Fehlschlägen vergangener Versuche zur Stärkung der EU in und außerhalb des EU-Vertrages folgende Lehren festhalten:

Ein neuer Europäischer Konvent kann öffentliche Unterstützung für eine Stärkung der EU generieren. Nur ein öffentlich tagender Konvent zur Vertragsreform kann die Voraussetzungen, Verfahren und Ergebnisse zusammenfügen, derer eine auf Jahrzehnte hinaus wirksame Stärkung gemeinschaftlicher Handlungsfähigkeit bedarf. Das gescheiterte Experiment des Verfassungskonvents 2001–2005 zeigt aber, dass ein klar definiertes Mandat an den mit der Vertragsreform beauftragten Europäischen Konvent erforderlich ist. Der vom Europäischen Rat und dem EP abzustimmende zentrale Auftrag an den Konvent sollte sein, die Optionen für ein „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ zu prüfen. Diese wären so zu konkretisieren, dass die differenzierte Integration zum Motor einer flexibleren und zugleich effektiveren und legitimeren EU werden kann. Die Agenda für den Europäischen Konvent könnte zum Beispiel folgende Fragen enthalten: Welche Struktur sollte die rechtliche/vertragliche Differenzierung zwischen Euro-Ländern und Nicht-Euroländern annehmen? Wie „hart/exklusiv“ beziehungsweise wie „weich/inklusiv“ sollte die Euro-Union sein? Für welche der fünf oben genannten Politikfelder, die für eine Stärkung der EU Problemlösungsfähigkeit zentral sind – WWU, Sicherheit und Ver-

teidigung, Einwanderung, Arbeitsmarktintegration, Klima- und Umweltschutz – findet sich die Unterstützung der gesamten EU-27, für welche machen sich dagegen kleinere Gruppen „integrationswilliger“ Mitgliedsländer stark? Wie soll die Wirtschafts- und Währungsunion vollendet werden, auf welche Weise sollen in der Eurozone die Asymmetrien zwischen Währungsföderation und dezentralen Wirtschafts-, Steuer-, Sozialpolitiken abgebaut werden? Wieweit kann sich die Währungsunion auf die Funktionen der etablierten EU-Institutionen (vor allem Europäische Zentralbank, EP, Europäischer Rat, Europäische Kommission, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen) stützen, in welcher Hinsicht müssen diese weiterentwickelt und stärker ausdifferenziert werden? Wie kann die Demokratisierung der Eurozone mit dem institutionellen Rahmen der EU-27 optimal verkoppelt werden? Sollte angestrebt werden, gegebenenfalls unumgängliche rechtliche Doppelstrukturen an einem späteren Zeitpunkt in die Vertragsstruktur der EU zu integrieren?

Europa braucht eine neue Klasse europapolitischer Repräsentanten. Die im Zeitraum von 2010 bis 2017 getätigten wie auch unterbliebenen Reformen beweisen, dass eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU außerhalb des Konventsverfahrens legitim, politisch möglich und notwendig sein kann. Diese Reformen werden aber unzureichend, ja können kontraproduktiv sein, solange die Bande zwischen der EU und den Bürgerinnen und Bürgern nicht auf andere Weise gestärkt werden, etwa durch den Einbezug der nationalen Parlamente in die Demokratisierung der Eurozone¹⁶. Die Konventsmethode bietet der Union der Staaten das bislang beste demokratische Verfahren, um den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung zu tragen. Dieses politische Kapital an öffentlicher Unterstützung droht aber zunichte gemacht zu werden, wenn sich die Regierungen der Mitgliedsstaaten nicht von vornherein klipp und klar darauf verpflichten, mit den Ergebnissen des Konventsprozesses – von kleineren Änderungen abgesehen – leben zu wollen. Die sich an den Konvent anschließende Regierungskonferenz sollte daher auf Rosinenpickerei oder gar das Aufschnüren des Konvents-Entwurfs verzichten. Dies stellt höchste Anforderungen an

¹⁴ Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 26. 10. 2011, Bundestagsdrucksache 17/7501.

¹⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Juni 2016 zu der Entscheidung für den Austritt aus der EU infolge des Ergebnisses des Referendums im Vereinigten Königreich (2016/2800 (CRSP)).

¹⁶ Vgl. Hennette et al. (Anm. 1).

die Bereitschaft wie Fähigkeiten der gewählten Konventsmitglieder (Vertreter von EU-Institutionen, nationalen Regierungen, Parlamenten, Zivilgesellschaft), mit europapolitischen Themen in die Öffentlichkeit zu gehen. Sie dürfen On- und Offline-Foren nicht den radikalen Populisten überlassen, sondern müssen mit pro-europäischen Positionen meinungsbildend Einfluss zu nehmen wissen. Die Kampagnen zu den österreichischen, holländischen und französischen Wahlen der beiden Jahre 2016/17 bieten wertvolles Anschauungsmaterial, wie das gelingen kann. Auch im deutschen Wahlkampf im Herbst 2017 treten dezidiert pro-europäische Spitzenkandidaten an. Allerdings fehlen noch klare Positionierungen der amtierenden Bundeskanzlerin Angela Merkel und ihres Kontrahenten Martin Schulz, wie Deutschland als politisch mächtigster Mitgliedsstaat seiner besonderen Verantwortung für eine auch global verpflichtete Stärkung der EU gerecht werden will.

Deutschland muss seine Verantwortung als Weichensteller für die Zukunft der EU wahrnehmen. Die in der gegenwärtigen Konstellation der EU sich selbst verstärkende pro-europäische Dynamik könnte zu einem jähen Stillstand kommen und wie ein Strohfeuer verpuffen, wenn Deutschland nicht fähig sein sollte, seine Rolle in der EU-27 grundlegend neu zu bestimmen. In den kleineren und mittleren EU-Mitgliedsstaaten haftet Deutschland das Image an, partikularen nationalen Exportinteressen stärker verpflichtet zu sein als den gemeinschaftlichen Werten der EU. Als mächtigste Wirtschaftsation in der EU muss Deutschland verbindliche Verantwortung übernehmen für die gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungserfordernisse der Eurozone, der Demokratie in der EU und ihrer Partner im globalen Süden. Aus Brüsseler Perspektive fungiert die deutsche Bundesregierung manches Mal als Bremser – etwa hinsichtlich einer frühzeitigen Kontrolle und Verhinderung des „Dieselgates“. Sie wird häufiger als regelfixierter Lehrmeister denn als politischer Partner auf gleicher Augenhöhe wahrgenommen. Deutschland hat sich als

Sparmeister einen Namen gemacht. Aber es hat sich noch zu wenig als Motor wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Innovationen für die EU profiliert.

Im zehnten Jahr seit Ausbruch der internationalen Finanz- und Schuldenkrise ist es an der Zeit, dass Deutschland zusammen mit Frankreich den vorhandenen europapolitischen Schwung für eine wirksame Stärkung der EU nutzt. Dazu wären wir gut beraten, wenn die Europäische Konventsmethode auf kluge Weise eingesetzt und gegebenenfalls von einem fähigen Europapolitiker moderiert werden würde. Die Wahl des Änderungsverfahrens ist von kritischer Bedeutung für die Überwindung vordringlicher Problemlösungsschwächen der EU. Es wäre fatal, wenn die EU weiterhin außerhalb der Verträge operieren müsste, oder die unerlässlichen Vertragsänderungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausgehandelt würden. Die Reformierbarkeit der EU hängt davon ab, ob Verfahren und Reformen durch das recht enge Nadelöhr des europapolitischen Willens ihres mächtigsten Mitgliedsstaats passen. Es ist fraglich, wie weit das Projekt zur Stärkung europäischer Problemlösungsfähigkeit mit der Konsens- beziehungsweise Kompromissbereitschaft der nächsten deutschen Regierung rechnen kann, ja ob es von dieser entscheidend mit vorangetrieben wird. Sollte Deutschland dösen,¹⁷ seine europapolitischen Verantwortlichkeiten im gegenwärtig engen Zeitfenster verpassen und der bisherigen Politik des Durchwurstelns folgen wollen, würde die gemeinschaftliche Handlungsfähigkeit geschwächt und das Feld radikal populistischen Kräften überlassen. Mit deren Aufstieg stünde auch unsere eigene offene demokratische Gesellschaft auf dem Spiel. Wie lange unsere europäischen Wertegrundlagen dem standhalten würden, ist fraglich. Die derzeitigen und künftigen globalen Herausforderungen – Klimawandel, Migrationsbewegungen, Terrorismus, Finanzkrisen – werden nicht darauf warten, dass Deutschland und Europa lernen, seine Werte gemeinschaftlich zu behaupten.¹⁸

¹⁷ Vgl. Claudius Seidl, Sommer ohne Politik. Das deutsche Dösen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. 8. 2017.

¹⁸ Vgl. Ulrike Liebert, Hat die marktwirtschaftliche Demokratie im 21. Jahrhundert noch eine Chance? Die Europäische Währungsunion in der Finanzkrise, in: Daniel Brühlmeier/Philippe Mastronardi (Hrsg.), Demokratie in der Krise. Analysen, Prozesse und Perspektiven, Zürich 2016, S. 137–150.

ULRIKE LIEBERT

ist Professorin für Politikwissenschaft und war von 2001 bis 2016 Direktorin des Jean Monnet-Centrums für Europastudien (CEuS) an der Universität Bremen.

liebert@uni-bremen.de

ESSAY

EUROPA AN DER SPITZE?

Ein Blick von außen auf die Zukunft der Europäischen Union

Steven Hill

Hiermit möchte ich als US-Bürger den ganz normalen EU-Bürger zum „Helden des Jahres“ ernennen. Seit fast einem Jahrzehnt sind Europäer dem medialen Trommelfeuer einer „Schlagzeilen-Schizophrenie“ ausgesetzt: Brexit, Grexit, Instabilität der Eurozone, der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine, Flüchtlinge, Terrorismus, das Aufkommen von Populismus – und bei alledem handelt es sich angeblich um todbringende Gebrechen. Vor etwa einem Jahr erklärte der damalige französische Premierminister Manuel Valls, Europa könne „innerhalb weniger Monate zerbrechen“.⁰¹

Doch das tat es nicht. Stattdessen hob die Europäische Kommission erst vor Kurzem hervor, die europäische Wirtschaft befinde sich im fünften Jahr in Folge in einer Phase der Konsolidierung, der Beschäftigungsstand innerhalb der EU habe wieder das Niveau von vor der globalen Finanzkrise erreicht, und die Eurozone werde ein noch stärkeres Wachstum zeigen als bisher prognostiziert.⁰² Angesichts einer Nettoarbeitsplatzbeschaffung von acht Millionen neuen Jobs erklärt die Europäische Zentralbank, die Erholung der Eurozone werde sich stetig fortsetzen.⁰³ Angaben des Statistischen Bundesamts zufolge fährt die Wirtschaftslokomotive der EU auf Expansionskurs.

Tatsächlich war die Lage in Europa nie so schlimm, wie manche es gerne darstellen. Auch verkündeten Populisten und Medien nicht zum ersten Mal „das Ende Europas“. Schon zu Beginn der 2000er Jahre hatten die meisten Analysten, ob in Europa oder in den USA, die europäische Wirtschaft, vor allem die deutsche, als „kranken alten Mann“ abgeschrieben und erklärt, sie sei dem Untergang geweiht. Hier einige Kostproben reißerischer Schlagzeilen aus den Leitmedien: „Das Ende von Europa“, „Europa funktioniert nicht“, „Was ist faul an Europa?“, „Stirbt Europa?“, „Warum Amerika Europa abhängt“ und dergleichen mehr.

Insbesondere die EU dient führenden Politikern gern als Prügelknabe und als willkommenen Sündenbock, dem sie die Defizite des eigenen Landes ankreiden können. Aus diesem Grund sollte man den ganz normalen EU-Bürger dazu beglückwünschen, dass er beziehungsweise sie mit den Höhen und Tiefen des vergangenen Jahrzehnts zumeist würdevoll und besonnen fertig geworden ist. Anders als die USA, die derzeit offenbar von einer gefährlichen Klippe in den Abgrund von Trumpland stürzen, haben sich die meisten Mitgliedsländer dem Populismus bislang widersetzt.

Treten wir einen Schritt zurück und betrachten das große Ganze, so wird deutlich, dass ein wirtschaftlich und politisch dynamisches Europa heute nötiger ist denn je. Nach der Wahl von Donald Trump, dem Brexit, dem Aufstieg von Chinas „aufgeklärter Diktatur“ und dem Wiedererwachen des russischen Bären benötigt die Welt dringend eine Führung, die auf Prinzipien wie Humanität, solider Demokratie und einem freien Markt mit menschlichem Antlitz beruht. Die USA tun sich diesbezüglich sichtlich schwer, und vor den nächsten Wahlen in vier Jahren ist kaum Besserung in Sicht. Wenn also Europa nicht die Führung übernimmt, wer dann? Japan? Kanada? Indien? Saudi-Arabien?

Europa ist keineswegs perfekt und sollte für seine Defizite in die Verantwortung genommen werden. Doch im Vergleich zu den Alternativen sieht es gar nicht so schlecht aus. Im Jahr 2100 – das nicht weiter in der Zukunft liegt als die Große Depression und der Aufstieg der Nationalsozialisten in der Vergangenheit – wird die Welt ganz anders aussehen.

Das Aufkommen neuer digitaler Technologien – Robotertechnik, künstliche Intelligenz, „intelligente“ Maschinen und die „Zukunft der Arbeit“ – wird unsere Zivilisation dramatisch

verändern. Wie sich die digitale Wirtschaft in Europa entwickelt, entscheidet über die globale Zukunft und darüber, inwieweit diese auf den Werten von Humanismus und Gleichberechtigung sowie einem breit gestreuten Wohlstand beruht – oder zum neuesten und mächtigsten Instrument für Ausbeutung und den Abbau von Menschenrechten und Menschenwürde wird. Das Ringen um die Gestaltung des neuen Zeitalters hat bereits begonnen, und ich bin der festen Überzeugung, dass Europa dabei eine Führungsrolle übernehmen und es nicht einfach Silicon Valley, der Wall Street und Washington D.C. überlassen sollte, die Entscheidung für alle anderen zu treffen.

Wir stehen vor vielfältigen Weichenstellungen und damit vor einem ungewissen Zukunftsweg. Die EU muss der Situation gerecht werden. Wie schon Voltaire einst sagte: „Aber unverzichten bleibt das Gute, das wir nicht getan haben.“ Was also muss Europa tun?

ERNEUERUNG DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

Europa muss seine einzigartige Marke der „Sozialen Marktwirtschaft“ neu beleben und im Hinblick auf das digitale Zeitalter so modernisieren, dass eine stärker technologiegesteuerte Zukunft weder Autoritarismus noch den Überwachungsstaat anwachsen und auch die Schere zwischen „Besitzern“ und „Besitzlosen“ nicht weiter auseinandergehen lässt. Wie die USA und ihr elitegesteuerter „Wall-Street-/Silicon-Valley-Kapitalismus“ zeigen, wird dies ohne die entsprechenden Regulierungen nicht einfach werden; Regulierungen, die die Vorzüge einer integrativen Wirtschaft und eines Wohlstands, der möglichst vielen zugutekommt, erkennen. Geht es nach Silicon Valley und der Wall Street, so „besteht die Fabrik der Zukunft vielleicht aus 1000 Robotern und einem Arbeiter, der sie be-

dient“, erklärt der Wirtschaftswissenschaftler Nouriel Roubini.⁰⁴

Europa hat jedoch eine Reihe von Trümpfen in der Hand. Ungeachtet seiner chronischen Uneinigkeit wird es von einem der stärksten Wirtschaftsmotoren der Welt angetrieben. Tatsächlich schnauft die Wirtschaftslokomotive der EU-Plus (die 28 Mitgliedsländer der EU plus Norwegen und die Schweiz) neben denen der USA und Chinas als eine der drei zugkräftigsten weltweit voran. Nach Angaben des Weltwirtschaftsforums umfasst sie so viele Fortune-500-Unternehmen wie die USA, Indien und Russland zusammen (insgesamt 140), mehr kleine und mittlere Unternehmen und elf von 20 der weltweit wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften.⁰⁵ An dieser grundlegenden Tatsache ändert selbst der Brexit nichts.

Viele EU-Mitglieder sind aber nicht bloß kraftvolle kapitalistische Wirtschaftsmotoren, sondern auch führend, was Wirtschaftsdemokratie sowie eine Machtteilung zwischen den Sozialpartnern betrifft. Diese beruht auf Praktiken wie betrieblicher Mitbestimmung, Betriebsräten und schlagkräftigen Gewerkschaften. Dies wiederum fördert eine Konsultationskultur und einen noch breiteren allgemeinen Wohlstand samt Sozialleistungen wie eine allgemeine Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, Bildung, Seniorenbetreuung, Renten, Arbeitsschutz und dergleichen. In einer Zeit zunehmender Ungleichheit, sogar im wohlhabenden Europa, weisen die meisten EU-Mitgliedsstaaten nach wie vor das geringste Einkommensgefälle weltweit auf und haben Standards gesetzt, die es im digitalen Zeitalter fortzuschreiben gilt.

Mag es zwischen den Mitgliedsstaaten auch deutliche Unterschiede geben, so ist doch ein „Europäischer Weg“ klar zu erkennen. Dieser Weg ist weltweit führend, wenn es darum geht, wirtschaftliche Gerechtigkeit und eine starke Mittelschicht herzustellen. Der „Amerikanische Weg“ hingegen hinkt hinterher, was die Unterstützung von Familien und Arbeitern angeht – und dies schon vor dem Aufstieg von Donald Trump –, und auch in Bezug auf die Entwicklung

01 Zit. nach Ian Morris, European Union Could „Fall Apart Within Months“, 1.2.2016, www.marketwatch.com/story/european-union-could-fall-apart-within-months-2016-01-31.

02 Vgl. Viktoria Dendrinou, EU Raises Euro-Area Growth Forecast With Risks More Balanced, 11.5.2017, www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-11/eu-raises-euro-area-gdp-forecast-says-risks-are-more-balanced.

03 Vgl. Stefan Wagstyl, German Growth Picks Up Speed in First Quarter, 12.5.2017, www.ft.com/content/7c5d4e98-46c9-11e7-8519-9f94ee97d996?mhq5j=e2.

04 Nouriel Roubini, Will You Find Work Once the Robot Revolution Hits?, 6.1.2015, www.marketwatch.com/story/will-you-find-work-once-the-robot-revolution-hits-2015-01-05.

05 Vgl. Klaus Schwab, The Global Competitiveness Report 2016–2017, Weltwirtschaftsforum, Genf 2016.

einer Vision, die wirtschaftliche Gleichberechtigung hochhält.

Als weltweit führend erweist sich die EU auch beim Bestreben, ein weiteres entscheidendes Ziel zu erreichen, nämlich ökologische Nachhaltigkeit. Mit Deutschland und seiner „Energiewende“ als treibende Kraft geht Europa ambitioniert voran im Bereich der erneuerbaren Energien und effizienten Nahverkehrssystemen. Europa versucht, „grünes Design“ wo immer möglich zu integrieren – das Spektrum reicht von öffentlichen Gebäuden, Häusern und Autos über stromsparende Leuchtmittel und sensorgesteuerte Beleuchtung bis hin zu wassersparenden Toiletenspülungen. Statt der Wirtschaft zu schaden, haben diese Bemühungen im Gegenteil Hunderttausende neue „grüne“ Jobs geschaffen.

Es ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit, für ökonomische wie ökologische Nachhaltigkeit zu sorgen. Wenn dieses beispiellose Ziel erreicht werden soll, muss das, was wir gemeinhin „Produktivität“ nennen, dabei eine Schlüsselrolle einnehmen. Im „Zeitalter der Begrenzungen“⁰⁶ müssen unsere Institutionen und Praktiken allesamt so effizient und rentabel werden wie nur möglich. Auf diese Weise kann die Volkswirtschaft jedes einzelnen National- beziehungsweise Mitgliedsstaats den Wohlstand generieren und verteilen, den die Versorgung seiner Bevölkerung erfordert. Dies bedeutet: Mehr Energie mit weniger Kraftstoff, mehr Gesundheitsversorgung mit weniger öffentlichen Mitteln, mehr wirtschaftliche Produktion mit weniger Arbeitskräften und mehr Effizienz im Dienstleistungssektor. Bei diesem so wichtigen Unterfangen nimmt die EU weltweit eine Vorreiterrolle ein.

Es bedeutet darüber hinaus, dass Europa stabile politische Systeme haben muss und dynamische Medienlandschaften und Online-Welten, die nicht nur unterschiedliche Gemeinschaften miteinander verbinden, sondern gesellschaftlichen Konsens in die richtigen politischen Maßnahmen umsetzen. Es bedeutet ferner, dass bessere Methoden erforderlich sind, um die „Weisheit der Vielen“⁰⁷ zu erfassen und zu mobilisieren sowie die Effizienz unserer diversen Institutionen und Praktiken zu bewerten, um auf diese Weise op-

timale Vorgehensweisen zu ermitteln. Und nicht zuletzt bedeutet es, die neue digitale Technologie so nutzbar zu machen, dass sie für uns arbeitet, nicht gegen uns, und Arbeitsplätze schafft statt sie zu vernichten.

Tatsächlich besteht eines der schmutzigen kleinen Geheimnisse von Silicon Valley nämlich darin, dass seine Unternehmen gar nicht so viele Jobs schaffen. So beschäftigt Facebook direkt nur etwa 12 000 Vollzeitangestellte, Google und Apple jeweils etwa 70 000, Uber, Airbnb und Twitter jeweils zwischen 5000 und 10 000. Die genannten Unternehmen sind allesamt lahme Jobmotoren verglichen mit traditionellen Wirtschaftsunternehmen wie BMW, Mercedes, Bosch, Volkswagen, Ford, IBM und Siemens, die jeweils Hunderttausende Menschen beschäftigen. Die kleinen und mittleren Unternehmen des deutschen Mittelstands generieren 25 Millionen Arbeitsplätze; Facebook, Google, Amazon und Apple haben zusammen eine Gesamtbeschäftigung von nicht einmal einem Prozent dieser Zahl. Und so rühmen sich die Technologie-Gurus auch damit, dass sie mit ihren Erfindungen Software und Algorithmen in immer intelligentere Maschinen einspeisen in dem Bestreben, die Menschen zu ersetzen. Diese Unternehmen ergänzen ihre Belegschaft, indem sie Heerscharen von Freiberuflern und Lieferanten anheuern, doch bei vielen dieser Jobs handelt es sich um prekäre Arbeitsplätze, ohne Sicherheit oder Sozialleistungen. Diese Beschäftigungsart ist kein gutes Fundament für eine starke Wirtschaft.

EUROPA, USA ODER CHINA?

Welches der großen drei Entwicklungsmodelle – das europäische, das US-amerikanische oder das chinesische – bietet also die besten Chancen, die historische Herausforderung ökonomischer und ökologischer Nachhaltigkeit zu schultern?

Die USA haben viele Stärken und bewundernswerte Eigenschaften, aber die Politik des Landes laboriert an Lähmungserscheinungen und einer stark ausgeprägten parteipolitischen Polarisierung – auch wenn die föderale Union der Vereinigten Staaten fest etabliert ist und vorläufig fest im Sattel zu sitzen scheint. Die US-Wirtschaft hat in den letzten Jahren von niedrigen Energiepreisen profitiert, ist jedoch mittlerweile aufgeteilt in ungleiche Lager von Gewinnern und Verlierern. All diese Spannungen haben das Fass zum Überlaufen

⁰⁶ Ralph Schroeder, *An Age of Limits. Social Theory for the 21st Century*, Basingstoke 2013.

⁰⁷ James Surowiecki, *Die Weisheit der Vielen*, München 2005.

gebracht und das Phänomen Donald Trump hervorgerufen, dessen unberechenbare Amtsführung dringend notwendige Reformen hinauszögert und die Spaltung des Landes vorantreibt.

Unterdessen bleibt Chinas Zwitter eines „kommunistischen Kapitalismus“ ein autoritäres Rätsel voll gewaltiger Widersprüche. Während China den Ausbau erneuerbarer Energien mit Nachdruck vorantreibt, wächst seine Mittelschicht, ist aber immer noch klein im Vergleich zum enorm hohen Anteil armer Bevölkerungsschichten. Gleichzeitig grassieren Ungleichheit, Korruption und Vetternwirtschaft. Ein beeindruckendes Niveau industrieller Produktion hat zu einem unfassbaren Ausmaß von Umweltzerstörung geführt.

Wie sich herausstellt, ist eine starke Exekutive wie in China und den USA nur dann von Vorteil, wenn diese auch in die richtige Richtung führt. Insofern schneidet die EU im Vergleich gar nicht schlecht ab. Die soziale Marktwirtschaft in Europa nimmt in Bezug auf eine Reihe wesentlicher Aspekte eindeutig eine führende Position ein, mehr jedenfalls als Chinas Staatskapitalismus und Amerikas Wall-Street-Silicon-Valley-Kapitalismus.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EU

Doch auch die EU sieht sich mit enormen Herausforderungen konfrontiert. Dazu zählen ein Mangel an wirtschaftlicher Solidarität zwischen Mitgliedsstaaten, das Wiederaufleben von Stammesdenken und die institutionelle Inkohärenz auf EU-Ebene. Diese drei Phänomene sind eng miteinander verknüpft.

Wirtschaftliche Solidarität oder Sparpolitik?

Obwohl die Wirtschaft in jüngster Zeit wieder angezogen hat, erholt sich die EU nach wie vor nur langsam von der Wirtschaftskrise 2008 und der Eurokrise 2010. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu anderen internationalen Konkurrenten. Europas Gesamtanteil an der Weltwirtschaftsleistung ist seit 2008 geschrumpft, und zwar mehr noch als der der Vereinigten Staaten, während der Anteil Chinas und Indiens um etwa 40 Prozent angewachsen ist. Die Erholung der europäischen Wirtschaft ist ungleich über den Kontinent verteilt: Manche Mitgliedsstaaten, zum Beispiel Deutschland, haben sich schneller erholt als etwa

Frankreich, Griechenland, Italien und einige der osteuropäischen Länder.

Dass Europa hinter den Erwartungen zurückbleibt, liegt zum Teil daran, dass sich, unter der Federführung Deutschlands, einige Mitgliedsstaaten jedweder Transferunion für die Eurozone verweigern. Ein solcher Mechanismus wird für gewöhnlich in einer Währungsunion eingesetzt, um die wirtschaftliche Gesamtsituation zu verbessern. So erhalten beispielsweise in den USA, wo reichere Mitgliedsstaaten wie Kalifornien, New York und Illinois weit mehr in die Bundeskasse einzahlen als von ihr zurückbekommen, ärmere Mitgliedsstaaten wie Alabama, Mississippi und Alaska von ersteren eine jährliche Beihilfe, die unangefochten, nämlich über das normale Gesetzgebungsverfahren zur Mittelzuweisung, erfolgt. Ein Ziel einer Währungsunion ist es, Zusammenhalt zwischen Mitgliedsstaaten zu schaffen, um so die Gesamtwirtschaft zu stärken, damit „mit der Flut alle Boote steigen“. Während also die EU-Mitgliedsländer auf ihrer jeweiligen nationalen Ebene mehr Solidarität gegenüber Einzelpersonen, Arbeitern und Familien herstellen, als es US-amerikanische Bundesstaaten tun, sorgen die USA für mehr Solidarität zwischen ihren Mitgliedsländern, als es die EU tut.

Dieser Mangel an institutioneller und ideologischer Unterstützung für eine Währungsunion hemmt die EU in ihrer wirtschaftlichen Erholung. Die Austeritätspolitik hat zu einer Erosion der Mittelschicht geführt, bedingt dadurch, dass es Beschäftigungszuwachs vor allem bei Stellen mit den niedrigsten und den höchsten Gehältern gab. Während der wirtschaftlichen „Erholung“ wurden unbefristete Vollzeitarbeitsplätze am härtesten in Mitleidenschaft gezogen, weil an die Stelle dieser hochwertigen Arbeitsplätze prekäre Teilzeitarbeitsplätze und befristete Anstellungen traten. Ein Teil dieses wirtschaftlichen Schadens wurde in jüngster Zeit wiedergutmacht, und die Europäische Kommission sowie die Mitgliedsstaaten haben die eine oder andere Form institutioneller Solidarität etabliert. Dazu gehört beispielsweise die noch in den Kinderschuhen steckende Bankenunion zur Unterstützung der europäischen Finanzinfrastruktur. Alles in allem aber hat die Austeritätspolitik zu einer sinkenden Zahl an Arbeitsplätzen für die Mittelschicht geführt und dazu, dass die EU im Vergleich zu globalen Konkurrenten an Boden verloren hat. Europa sollte seine Sparpolitik aufgeben

und stattdessen einen eigenen, dieses Mal selbst finanzierten Marshallplan auflegen, um so auf intelligente Weise in Infrastruktur, Bildung und digitale Innovation zu investieren.

Wiederaufleben von Stammesdenken

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus hat sich im Verlauf der letzten zweieinhalb Jahrzehnte die Logik politischer Auseinandersetzungen dramatisch verändert. Der politische Wettstreit hat sich auf nationaler wie internationaler Ebene im Wesentlichen von einem Wettstreit um Wirtschaftssysteme hin zu einem Streit um Identitäten, also eine neue Form des Stammesdenkens, verlagert – Nord gegen Süd, Ost gegen West, links gegen rechts und vor allem weiß/christlich gegen nicht-weiß/islamisch. Angesichts dieser Spaltungen prophezeien Europaskeptiker in Europa wie in den Vereinigten Staaten, die sich ohnehin nichts sehnlicher wünschen als das Scheitern des europäischen Wegs, hämisch den unmittelbar bevorstehenden Zusammenbruch der EU. Allerdings prophezeien sie dies bereits seit Jahrzehnten und haben sich jedes Mal getäuscht.

Wir sollten uns vor Augen halten, dass Stammesdenken in verschiedenen Formen seit Jahrtausenden wesentlicher Teil der menschlichen Erfahrung ist. Der national, ethnisch oder religiös bedingte Instinkt, den Erfolg des eigenen Stammes auf Kosten eines anderen zu sichern, ist eine uralte Reaktion. Wir können ihn weder verbieten noch durch Gesetzgebung abschaffen – aber können wir wenigstens seine Auswirkungen abschwächen?

Ja, ich glaube, das können wir. Und zwar indem wir die richtigen Institutionen entwickeln – Institutionen, die Gerechtigkeit, Demokratie, einen möglichst breit geteilten Wohlstand sowie Rechtsstaatlichkeit bewahren. Vor diesem Hintergrund kommen die Inkohärenz und Uneinigkeit der Institutionen in EU und Eurozone einer existenziellen Herausforderung gleich.

Institutionelle Inkohärenz

Die EU wird von einem merkwürdigen Vierkammersystem regiert, dessen einzelne Organe sehr ähnlich klingen: Europäische Kommission, Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union (Ministerrat) sowie Europäisches Parlament. Und jede dieser Institutionen verfügt auch noch über

einen eigenen „Präsidenten“ – wer kann da schon den Überblick behalten? Warum nicht den einen Präsident und den anderen Premierminister oder Regent nennen? Sogar eine Supermacht kommt mit einem einzigen Präsidenten aus!

Diese Verwirrung in Bezug auf die Titel ist nur die Spitze eines Eisbergs und spiegelt eine tiefer liegende institutionelle Inkohärenz wider. Die Gewaltenteilung in dieser semidemokratischen und übermäßig komplexen Bürokratie frustriert selbst die glühendsten Europaverfechter. Zusammen mit dem Druck durch das neue Stammesdenken hat das ineffiziente Regieren in Brüssel mit dazu geführt, dass die EU zur Zielscheibe weitverbreiteten Unmuts wurde. Die institutionelle Inkohärenz ist eine Ursache dafür, warum Bundeskanzlerin Angela Merkel als Regierungschefin des größten Mitgliedsstaats während der jüngsten Ereignisse in die Rolle einer De-facto-Premierministerin Europas gedrängt wurde. Merkel hat in ihrer aus der Not geborenen Rolle bewundernswerte Arbeit geleistet. Sie hat aber auch Fehler begangen, was zum Teil daran liegt, dass ihre Rolle als EU-Premierministerin in Widerspruch mit ihren innenpolitischen Prioritäten als deutsche Kanzlerin und Parteivorsitzende steht.

Um dieses Demokratiedefizit zu beseitigen, sprechen sich Wissenschaftler wie Thomas Piketty⁰⁸, Jürgen Habermas⁹ und ich selbst¹⁰ für vereinfachte und integrierte politische Strukturen aus. Doch bevor nicht in der Bevölkerung das explizite Verlangen danach lauter wird – das sich erst manifestieren wird, wenn eine stärkere politische Führung bei den Wählerinnen und Wählern für eine „immer engere Union der Völker Europas“¹¹ wirbt –, werden Fortschritte nicht zu erreichen sein. Angesichts dessen ist ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten erst einmal sinnvoll:¹² eine EU mit stärker föderalistischen

08 Vgl. Thomas Piketty, Draft Treaty on the Democratization of the Governance of the Euro Area („T-Dem“), 9.3.2017, piketty.pse.ens.fr/files/T-DEM%20-%20Final%20english%20version%209march2017.pdf.

9 Vgl. Jürgen Habermas, Democracy, Solidarity and the European Crisis, Gastvorlesung an der Universität Leuven, 26.4.2013.

10 Vgl. Steven Hill, Political Europe: A Blueprint to Close the „Democracy Gap“, 20.6.2013, www.martenscentre.eu/blog/political-europe-blueprint-close-%E2%80%9Cdemocracy-gap.

11 In der Präambel des Vertrags über die Europäische Union heißt es: „an ever closer union“.

12 Siehe hierzu auch die Beiträge von Dominika Biegoń und Klaus Brummer in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

Regeln und Strukturen für das Euro-Währungsgebiet und weniger Zentralisierung in der Handels- und Sicherheitspolitik. Dabei ist der Brexit als unverhoffter Segen anzusehen, denn das Vereinigte Königreich hat oft genug die Rolle des Spielverderbers eingenommen, wenn es darum ging, einen Konsens in diesen wichtigen Angelegenheiten zu finden.

Andere Herausforderungen, beispielsweise Russlands Abenteuerium und der Zustrom von Flüchtlingen, werden aufgrund Europas unzusammenhängender institutioneller Ausgestaltung und Einheit weiterhin Unruhe und Besorgnis hervorrufen. Doch wie in der Vergangenheit wird jede Krise die Weiterentwicklung der Union beflügeln.¹³ Denn Europa und die Welt brauchen mehr denn je einen modernisierten Humanismus als tragfähige Alternative zur Wiederkehr von Stammesdenken, Prügelknaben, Wutgeheul und Mauern.

Der Historiker Arnold Toynbee schrieb einmal: „Länder haben einen genauso ausgeprägten Charakter wie Menschen.“¹⁴ Derlei „Nationalcharaktere“ sind tief verankert in Geschichte, Kultur und Institutionen und verändern sich im Laufe der Jahrzehnte und Generationen nur sehr langsam. Eine Weiterentwicklung ist mitunter schwer auszumachen. So wird beispielsweise oft verkannt, dass die noch jungen Vereinigten Staaten von Amerika Jahrzehnte dafür benötigten, um sich als Bundesstaat zu stabilisieren. Die Nation war 1789, als sich mit einer Verfassung und dem ersten Präsidenten George Washington der Bundesstaat konsolidierte, von regionalen Spannungen zerissen. Auf Eigenständigkeit bedachte Mitgliedsstaaten revoltierten gegen eine Zentralregierung und die „immer engere Union“. Anfangs gab es im jungen Amerika nicht einmal eine gemeinsame Währung – jeder Staat und sogar einzelne Banken arbeiteten mit eigenem Geld. In den folgenden Jahrzehnten durchlitt die Wirtschaft mindestens sieben Bank- und Finanzkrisen, gegen die die heutigen Probleme mit dem Euro harmlos wirken. Volle 70 Jahre nach der ersten Regierungsbildung fochten Amerikaner einen blutigen Bürgerkrieg um die Rechte der Staaten aus, um die Frage, ob die Zentralregierung

bei einem so brisanten Thema wie der Sklaverei die Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten aufheben durfte. In den 1960er Jahren, in der Zeit der Bürgerrechtsbewegung, als sich Staaten mit der US-Bundesregierung über die Rechte ethnischer Minderheiten stritten, wirkten diese zentrifugalen Spannungen nach. Man spürt sie auch heute noch in der Präsidentschaft von Donald Trump und dessen Attitüde. Kurzum, derlei Spannungen sind heute sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten zu erkennen.

Dieser Vergleich ist zwar aufschlussreich, hinkt aber auch. In der Europäischen Union gibt es Spaltungen, die auf Jahrhunderte alten Konflikten und Kulturen beruhen, und es grenzt an ein Wunder, dass die EU überhaupt so weit gekommen ist. Wenn Sie also das nächste Mal die Überschrift „Europa stirbt“ lesen, bedenken Sie, dass das „alte Europa“ eigentlich noch recht jung ist. Die Erweiterung der EU und die gemeinsame Währung wurden vor kaum zehn Jahren umgesetzt. Die EU kann die Torheit des Vereinigten Königreichs und die Unverfrorenheit eines Viktor Orbán ebenso überstehen wie die Flüchtlingskrise und Wirtschafts- und Finanzkrisen und deren Auswirkungen – solange die Lust der Europäerinnen und Europäer, Teil dieser Union zu sein, unerschütterlich anhält und das Herz dieses Vorhabens weiterschlägt.

Der EU zuzuschauen, ist wie die Entstehung eines Planeten zu beobachten – ein noch unvollendetes Werk auf einer Jahrzehnte währenden Flugbahn. In diesem alles entscheidenden Jahrhundert steht die Zukunft zur Disposition, und im „Europäischen Weg“ steckt nach wie vor großes Potenzial, um der Welt Anstöße zu geben.

In Anlehnung an ein Zitat von Winston Churchill steht die EU heute nicht etwa an ihrem Ende, sondern am Ende ihres Anfangs.

Übersetzung aus dem Englischen: Peter Beyer, Bonn.

STEVEN HILL

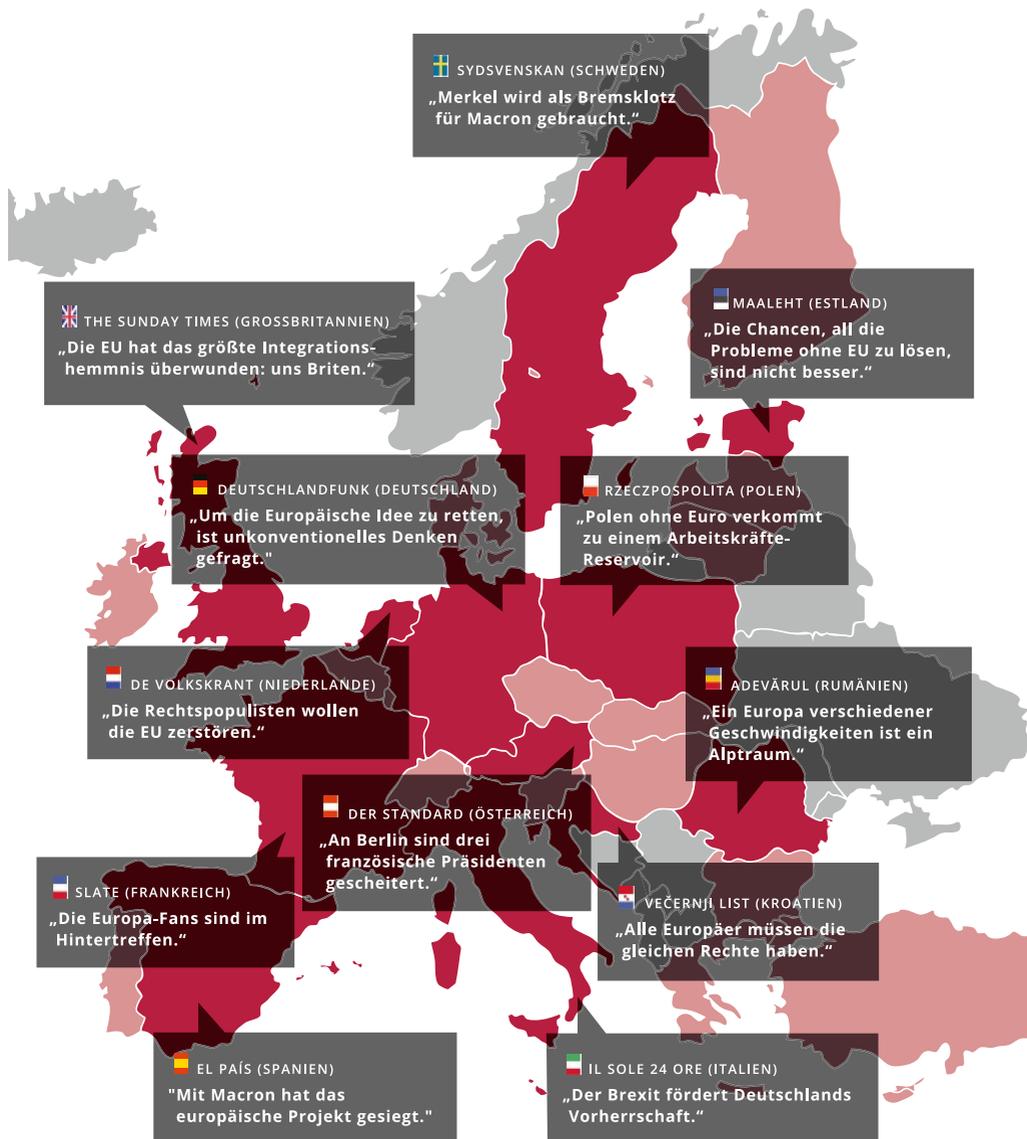
ist freier Journalist, Dozent und Autor der Bücher „Europe’s Promise: Why the European Way Is the Best Hope in an Insecure Age“ und „Die Startup Illusion: Wie die Internet-Ökonomie unseren Sozialstaat ruiniert“. Er war 2016 Holtzbrinck Fellow an der American Academy in Berlin. www.Steven-Hill.com

¹³ Siehe hierzu auch den Beitrag von Johannes Müller Gómez/Wulf Reiners/Wolfgang Wessels in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

¹⁴ Arnold Toynbee, *East to West: A Journey Round the World*, New York 1958, S. 199.

euro|topics

Europas Presse kommentiert



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 1. September 2017

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne-Sophie Friedel
Christina Lotter (Volontärin)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Jonas Geske (Praktikant)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
38-39/2017,
18. September 2017

WÄHLEN
GEHEN

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Frankfurter Societäts-Medien GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fs-medien@intime-media-services.de

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

ISSN 0479-611 X



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



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz