

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

62. Jahrgang · 4/2012 · 23. Januar 2012



Europa

Dennis Lichtenstein

Auf der Suche nach Europa

Jens Beckert · Wolfgang Streeck

Die Fiskalkrise und die Einheit Europas

Daniela Schwarzer

Economic Governance in der Eurozone

Jan Zielonka

Paradoxien aus 20 Jahren Integration und Erweiterung

Wilhelm Knelangen

Die EU und der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger

Ulrike Liebert · Henrike Müller

Zu einem europäischen Gedächtnisraum?

Jutta Limbach · Jürgen Gerhards

Europäische Sprachenpolitik

Georg Datler

„Europäische Identität“ jenseits der Demos-Fiktion

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Editorial

Am 7. Februar 1992 unterzeichneten die zwölf Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft den Vertrag von Maastricht, mit dem die Europäische Union gegründet und die Grundlage für eine Wirtschafts- und Währungsunion geschaffen wurde. 20 Jahre später hätten die Mitgliedstaaten der Eurozone „eingesehen (...), diese Wirtschafts- und Währungsunion auf ein stabileres Fundament zu stellen“, wie Bundeskanzlerin Angela Merkel nach den Verhandlungen über einen „Fiskalpakt“ am 9. Dezember 2011 in Brüssel konstatierte. Damit, so die Bundeskanzlerin weiter, werde „auch die politische Union vorangebracht“.

Anlass der Bemühungen zu einer vertieften Integration ist die fortdauernde Schuldenkrise. Ob die Brüsseler Beschlüsse und immer neue Gipfeltreffen die Krise tatsächlich werden beenden können, bleibt abzuwarten. Der Weg in eine politische Union kann indes nur schwerlich mit finanz- und wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten allein begründet werden. Europa steht offenbar am Scheideweg: Was hält die Europäische Union über eine bloße ökonomische Zweckgemeinschaft hinaus und in Zukunft zusammen? Die *eine* „Europäische Identität“, die es nur zu entdecken, formulieren und vermitteln gälte, gibt es nicht.

Zum Thema „Europäische Identität“ hat die APuZ zum ersten Mal in ihrer über 60-jährigen Geschichte einen „Call for Papers“ an Nachwuchswissenschaftler und -wissenschaftlerinnen gerichtet. Aus der Fülle von bemerkenswerten Einsendungen hat die Redaktion zwei Beiträge ausgewählt, die am Anfang und am Ende dieser Ausgabe zu finden sind. Beide verweisen auf den konstruierten Charakter kollektiver Identitäten, auf eine Vielzahl konkurrierender Identitätsentwürfe – und auf die Chance, die in einem gemeinsamen Diskurs über europäische Identitäten und Interessen, über Ideen und Visionen liegen könnte.

Anne Seibring

Dennis Lichtenstein

Auf der Suche nach Europa: Identitätskonstruktionen und das integrative Potenzial von Identitätskrisen

Essay

Zwanzig Jahre nach Unterzeichnung der Maastrichter Verträge und dem Wandel der Wirtschaftsgemeinschaft EG zur stärker

Dennis Lichtenstein

Geb. 1981; Doktorand der Kommunikationswissenschaften; wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt „Nationale Konstruktionen europäischer Identität“; wissenschaftlicher Mitarbeiter, Kommunikations- und Medienwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf. dennis.lichtenstein@phil.uni-duesseldorf.de

politisch ausgerichteten EU befindet sich das europäische Projekt in seiner bisher wohl tiefsten Krise. In der Eurozone, in der die Integration am weitesten vorangeschritten ist, geraten nach Irland, Griechenland und Portugal immer mehr Euro-Länder an den Rand ihrer Liquidität und sind auf Bürgschaften anderer Staaten angewiesen. Die Schuldenkrise bedeutet eine Belastungsprobe, die den Bestand des Euros gefährdet. Darüber hinaus werden in den Ländern neben gegenseitigen Vertrauens- und Solidaritätsbekundungen immer stärker Antagonismen sichtbar, die nicht nur der Krisenbewältigung zuwiderlaufen, sondern den Zusammenhalt innerhalb der gesamten EU erschüttern: Auf der einen Seite geht in vielen Euro-Ländern die Angst um, von Griechenland und anderen Krisenstaaten mit in den Abgrund gerissen zu werden,¹ auf der anderen Seite wecken die mit den Rettungsschirmen verbundenen und maßgeblich von Deutschland durchgesetzten haushaltspolitischen Forderungen an Griechenland dort Erinnerungen an die Fremdbestimmung unter deutscher Besatzungsmacht im Zweiten Weltkrieg.² Das Gefühl der Unterdrückung und Bevormundung speist sich nicht

allein aus dem Umstand, dass Griechenland und andere Länder mit der Verfügungsgewalt über ihren Haushalt ein Stück ihrer staatlichen Souveränität eingebüßt haben und unter europäischem Druck zu schmerzhaften Einsparungen gezwungen werden. Vielmehr haben die Spannungen zwischen den geforderten Sparprogrammen und den Existenzängsten der Bevölkerungen in Griechenland, aber auch in Italien und der Slowakei, bereits zum Sturz gewählter Regierungen und – zumindest in Italien – zum Einsatz einer Expertenregierung geführt. Die tonangebenden Politiker in der Krisenbewältigung – allen voran die deutsche Kanzlerin Angela Merkel begleitet vom französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy – gelten aus Sicht einiger Akteure bereits als „Totengräber der Demokratie in Europa“³, die einen der Grundwerte der EU verraten.

Gegen diese Zerfallserscheinungen stemmen sich Verteidiger der EU – in Deutschland beispielsweise Altbundeskanzler Helmut Schmidt⁴ oder der Philosoph Jürgen Habermas⁵ –, die in der EU mehr sehen als eine nur über ihren ökonomischen Nutzen legitimierte Zweckgemeinschaft. Sie appellieren an die Identität der EU und versuchen, Orientierung hinsichtlich grundlegender Fragen zu vermitteln, die sich in der Krise auf einmal vehement stellen: Was ist, soll und kann die EU sein? Worin liegt die Zusammengehörigkeit der Bevölkerungen verschiedener Länder begründet und was verpflichtet sie zu gegenseitiger Solidarität?⁶ Als ein sozialintegrativer Kitt soll eine europäische Identität jene

¹ Für eine Kritik an der Berichterstattung der Bild-Zeitung zur Krise um Griechenland und den Euro vgl. Hans-Jürgen Arlt/Wolfgang Storz, Drucksache „Bild“ – Eine Marke und ihre Mägde. Die „Bild“-Darstellung der Griechenland- und Eurokrise, Frankfurt/M. 2011.

² Für eine Presseschau in Griechenland, Spanien und Frankreich vgl. Michael Kaczmarek, Europa, einig Krisenland, in: Journalist, 61 (2011) 11, S. 86–91.

³ So titelte die Schweizer Wochenzeitschrift „Die Weltwoche“ in ihrer Ausgabe vom 23. 11. 2011.

⁴ Vgl. Helmut Schmidt, Deutschland in und mit Europa, 4. 12. 2011, online: www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21498/20111204_rede_helmut_schmidt.html (15. 12. 2011).

⁵ Vgl. Jürgen Habermas, Die Verfassung Europas: Ein Essay, Frankfurt/M. 2011.

⁶ Für einen ähnlich motivierten, journalistischen Beitrag vgl. Heribert Prantl, Heimat Europa, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 7. 2011, S. V2/1.

Stabilität herstellen, die die politischen Institutionen und der gemeinsame Markt allein nicht mehr zu garantieren scheinen.

Konstruktion europäischer Identität in öffentlichen Diskursen

Eine kollektive Identität der EU-Mitglieder impliziert zwar zeitlich konstant bleibende Gemeinsamkeiten zwischen den Staaten, bei näherer Betrachtung verändern sich aber sowohl die Inhalte als auch die Intensität von Identität dynamisch. Was es bedeutet, der EU anzugehören und Europäer zu sein, wird nicht durch Geburt oder die europäische Staatsbürgerschaft determiniert. Die Bedeutung und Verbindlichkeit kollektiver Identität muss erst konstruiert werden und dies geschieht in öffentlich geführter Kommunikation.⁷ Vor allem in den Foren der Massenmedien treten verschiedene Akteure aus Politik und Wirtschaft, aber auch Journalistinnen und Journalisten sowie Akteure der Zivilgesellschaft miteinander in einen Diskurs. Entsprechend ihrer beruflichen und lebensweltlichen Erfahrungen und Interessen nehmen sie jeweils unterschiedliche Perspektiven auf die EU ein und deuten europäische Identität auf je eigene Weise. Dabei bietet die EU als eine diffuse Kategorie⁸ einer Vielzahl verschiedener und sich zum Teil gegenseitig widersprechender Identitätsdeutungen Raum: Gegründet als eine Gemeinschaft, die den Frieden auf dem Kontinent sichern soll, wird sie heute von vielen als eine politische Wertegemeinschaft betrachtet, die für Demokratie und die Verteidigung der Menschenrechte steht. Pragmatiker hingegen betonen die ökonomischen Vorteile durch den barrierefreien Handel und begrei-

⁷ Die konstruktivistische Perspektive auf kollektive Identität hat sich in der Forschung weitgehend durchgesetzt gegenüber essentialistischen Konzepten, die Identität als stabil ansehen, sich dabei aber den Vorwurf gefallen lassen müssen, Identität als Ideologie zu behandeln. Vgl. Jürgen Straub, Personale und kollektive Identität. Zur Analyse eines theoretischen Begriffs, in: Aleida Assmann/Heidrun Friese (Hrsg.), Identitäten. Erinnerung, Geschichte, Identität 3, Frankfurt/M. 1998, S. 73–104.

⁸ Die EU ist eine Gemeinschaft in ständiger Bewegung mit einem chronischen Mangel an Stabilität. Dies betrifft sowohl Prozesse der Erweiterung, in denen sporadisch immer wieder neue Mitglieder hinzukommen, als auch der Vertiefung, in der die Integration schrittweise auf weitere Politikfelder ausgedehnt wird.

fen die EU im Wesentlichen als einen großen Markt. Demgegenüber beschreiben andere sie als eine „Kulturgemeinschaft“ und verweisen dabei auf europaweit verbreitete Güter der Hochkultur und auf historische Interaktionen zwischen den Ländern – beginnend bei Karl dem Großen bis hin zu den Weltkriegen. Die einzelnen Perspektiven auf die EU können die Grundlage sowohl für eine Befürwortung der Integration als auch für eine skeptische Haltung zur EU darstellen.

Im öffentlichen Diskurs werden die unterschiedlichen Deutungen miteinander konfrontiert. Es vollzieht sich ein Deutungswettkampf, in dem die beteiligten Akteure ihre jeweilige Sichtweise auf die EU begründen und durchzusetzen versuchen. Dabei kristallisiert sich – ähnlich dem Prozess öffentlicher Meinungsbildung – eine *öffentliche Identität* heraus: eine Identität, die kollektiv und öffentlich diskutiert wurde und der Kritik standgehalten hat.⁹ Zwar befinden sich die Eliten aus Politik und Wirtschaft aufgrund ihrer größeren Ressourcen und ihrer höheren Fähigkeit, Medienaufmerksamkeit zu generieren, in einer vorteilhaften Position, wenn es darum geht, ihre Deutungen durchzusetzen. Eine positive europäische Identität, die ein belastbares Fundament für Solidarität und Legitimität europäischen Regierens bietet, lässt sich aber nicht einfach von oben verordnen. Das hat nicht zuletzt der gescheiterte Versuch gezeigt, eine europäische Verfassung zu implementieren. Das anspruchsvolle Projekt sollte die europäischen Verträge neu ordnen und eine größere Nähe zwischen der EU und den Bevölkerungen in den Ländern schaffen. Vor allem die ursprünglich mit einer Reihe identitärer Bezüge angereicherte Präambel geriet aber hinsichtlich des Gottesbezugs und der Anlehnungen an die griechisch-römische Antike so lange zum Zankapfel der Regierungen, bis sie auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zurecht geschliffen war.¹⁰ In dieser Form verfehlte der Verfassungsvertrag die erhoffte integrierende

⁹ Vgl. Christiane Eilders/Dennis Lichtenstein, Diskursive Konstruktionen von Europa. Eine Integration von Öffentlichkeits- und Identitätsforschung, in: Medien & Kommunikationswissenschaft, 58 (2010) 2, S. 190–207.

¹⁰ Für einen Überblick vgl. die Beiträge in Helmut Heit (Hrsg.), Die Werte Europas. Verfassungspatriotismus und Wertegemeinschaft in der EU?, Münster 2005.

Wirkung und wurde schließlich in Referenden in Frankreich und den Niederlanden von den Bevölkerungen abgelehnt.

Nationale Vielfalt europäischer Identitätskonstruktionen

Solange der Diskurs über die EU nicht abreißt, bleibt die Konstruktion europäischer Identität im Fluss. Sie unterliegt einem fortlaufenden Prozess, dessen Resultate immer nur auf Zeit Gültigkeit beanspruchen können. Zudem ist es in segmentierten Gesellschaften unwahrscheinlich, dass sich im Diskurs ein einziger Identitätsinhalt durchsetzt, von dem sich alle Gesellschaftsakteure gleichermaßen als Europäer repräsentiert fühlen. Der Prozess öffentlicher Reflexion ist also längst nicht gleichbedeutend mit einer Konsensbildung. Vielmehr können trotz langwieriger öffentlicher Debatten unterschiedliche Identitätsdeutungen in einem reflektierten Dissens nebeneinander bestehen bleiben. Es kann also umstritten bleiben, von welchen Traditionen oder welcher Geschichtsdeutung die EU beispielsweise als eine „Kulturgemeinschaft“ zusammengehalten wird und welcher Stellenwert dem Christentum für die Selbstbeschreibung der EU zukommt.

Unterschiede in den Identitätsdeutungen sind innerhalb nationaler Gesellschaften keineswegs unwahrscheinlich und können in Abhängigkeit zur Heterogenität der jeweiligen Gesellschaft stehen. Besonders ausgeprägt ist die Segmentierung innerhalb der EU jedoch zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten: Länder sehr unterschiedlicher Größe, ökonomischer Stärke und mit unterschiedlichen Kulturen stehen sich gegenüber. Dass sich in den einzelnen Nationen jeweils eigene Sichtweisen auf die EU entwickelt haben, hat die Forschung bisher hinreichend bewiesen.¹¹ Die Mitgliedschaft in der EU wird dabei vor dem Hintergrund spezifischer nationaler Erfahrungen interpretiert. So bedeutete die europäische Integration für Deutschland, sich nach den Er-

¹¹ Vgl. Juan Díez Medrano, *Framing Europe. Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*, Princeton 2003; Martin Marcussen et al., *Constructing Europe, The Evolution of Nation-State Identities*, in: Thomas Christiansen et al. (eds.), *The Social Construction of Europe*, London u. a. 2001, S. 101–120.

eignissen während des Nationalsozialismus' auf internationaler Ebene zu rehabilitieren, für Spanien stellte der Beitritt zur damaligen EG den Schritt aus der nationalen Isolation des Franco-Regimes in Richtung Demokratie und Wohlstand dar – und Großbritannien bekennt sich zwar zu den Vorteilen des gemeinsamen Marktes, distanziert sich aber bis heute von der Idee eines politisch integrierten Europas zugunsten seines Selbstverständnisses als eigenständige, vom Kontinent gesonderte Nation und frühere Weltmacht. Auch die historisch unterschiedlichen Erfahrungen in Ost- und Westeuropa führen zu ganz eigenen Akzentuierungen: Während der Sinn europäischer Zugehörigkeit in den osteuropäischen Ländern oft in der Westbindung, der Nähe zu den USA und in der Emanzipation von Russland gesehen wird, zeigte sich gerade während des Irakkrieges 2003, dass die EU für viele Deutsche und Franzosen die Funktion eines weltpolitischen Gegengewichts zu den USA erfüllen sollte.

Diese Vielfalt wird in wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mittlerweile anerkannt und als postnationale oder kosmopolitische Identität behandelt.¹² Unterschiede werden hier als Bereicherung empfunden. Auf diese Weise lässt sich gerade die Vielfalt innerhalb der EU als ihr identitäres Charakteristikum begreifen. Tatsächlich koexistieren die europäischen Identitäten weitgehend harmonisch. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die unterschiedlichen Deutungen der EU zwischen den Ländern nur selten miteinander konfrontiert werden. In der Abwesenheit europaweiter Medien verdichten sich die Aushandlungsdiskurse über die Identität der EU auf Ebene der nationalen Medienöffentlichkeiten, so dass konkurrierende Deutungen aus anderen Staaten nur begrenzt und vorrangig durch die Selektion und Interpretation einzelner Journalistinnen und Journalisten in die nationale Debatte eindringen. Identifikationen mit der EU basieren so nicht nur auf inhaltlich unterschiedlichen Deutungen, sondern diese sind auch nur begrenzt im europäischen Kollektiv *gemeinsam* konstruiert. Den einzelnen Staaten ist es auf diese Weise möglich, ihre europäische und ihre nationale Identität miteinander in Konsonanz

¹² Vgl. beispielsweise Ulrich Beck/Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt/M. 2005.

zu bringen und die eigene Zugehörigkeit zur EU zu bekräftigen. Eine europäische Identität besteht dann in einem Scheinkonsens, der jedoch in der Konsequenz den Zusammenhalt in der EU stärkt.

Konstruktives Potenzial von Identitätskrisen

Der diskursive Konstruktionsprozess europäischer Identität verharrt zwar zu großen Teilen, aber keineswegs konsequent an den nationalen Grenzen. Wie die Forschung zur europäischen Öffentlichkeit gezeigt hat, sind europaweite Diskurse auch unter den Bedingungen national verhafteter Medien möglich.¹³ Sie entfalten sich themenbezogen und werden durch Abweichungen von der Normalität, vor allem durch Konfliktfälle, stimuliert. Ereignisse wie etwa die EHEC-Krise im Sommer 2011 finden in allen Mitgliedsländern zeitlich synchron Beachtung und regen einen Austausch zwischen den nationalen Öffentlichkeiten an; sie bewirken eine Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten.

Nicht selten führen unterschiedliche Identitätsdeutungen zu gegensätzlichen Interpretationen der Problemlagen und Handlungsoptionen. Nur in wenigen Konfliktfällen wird dabei aber die Frage nach europäischer Identität auch offensiv gestellt. Dies ändert sich erst, wenn grundlegende Werte oder die Gestalt der EU berührt sind wie etwa bei außenpolitischen Problemstellungen oder Fragen zu einer tiefer gehenden Integration. Ein prominentes Beispiel, das einen expliziten Selbstverständigungsdiskurs ausgelöst hat, ist der „Fall Haider“ aus dem Jahr 2000: Als in Österreich die rechtspopulistische Partei Jörg Haider, die FPÖ, in die Regierungsverantwortung genommen wurde, entzündete sich daran eine EU-weite Debatte über europäische Werte und Sanktionen gegen das EU-Mitglied Österreich.¹⁴ Auch die immer

wieder aufgeworfene Frage nach einem EU-Beitritt der Türkei lässt sich nicht diskutieren, ohne auch darüber zu streiten, ob sich die EU eher wie ein nach Wachstum strebender Markt, wie eine politische Wertegemeinschaft, die der Demokratie, der Säkularisierung und den Menschenrechten verpflichtet ist, oder etwa wie ein christlicher Club verhalten soll. In diesen Konfliktsituationen, in denen Identität explizit wird, bricht der Scheinkonsens zwischen den Mitgliedstaaten auf. Es wird nun deutlich, welche Staaten die EU eher als einen kulturellen, wirtschaftlichen oder politisch ambitionierten Zusammenhang sehen. Dabei wird zum einen der europäische Zusammenhalt, zum anderen die bislang in jedem Land wahrgenommene Kongruenz zwischen nationaler und europäischer Identität infrage gestellt. Der Bedarf nach Selbstverständigung erhöht sich und zwingt die Länder in einen gemeinsamen Diskurs hinein, in dem sie Farbe bekennen müssen.

Mehr denn je scheint diese Notwendigkeit vor dem Hintergrund der aktuellen Krise im Euroraum zu bestehen. Anders als während der Debatten über einen Türkei-Beitritt, die Osterweiterungen oder das Projekt einer europäischen Verfassung befindet sich die EU im Kontext der Schuldenkrise in keiner Erweiterungs- oder Vertiefungskrise, in der sie ihre Gestalt geplant verändert und bei unüberbrückbaren Widerständen im Status quo verharren kann. Während es sich bei den angeführten Beispielen um kontrollierte Diskussionen über das Ausmaß und die Geschwindigkeit des Zusammenwachsens handelte, in denen Rücksichtnahmen möglich waren, steht nunmehr der Bestand der erreichten Integration auf dem Spiel. Um einen Zerfall abzuwenden, sind die Staaten deutlich stärker dazu angehalten, sich auf einen europäischen Selbstverständigungsdiskurs einzulassen.

¹³ Vgl. Klaus Eder/Cathleen Kantner, Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit, in: Maurizio Bach (Hrsg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Opladen 2000, S. 306–332. Für eine Langzeituntersuchung vgl. Hartmut Wessler et al., Transnationalization of Public Spheres, Basingstoke 2008.

¹⁴ Thomas Risse und Marianne van de Steeg zeigen für diesen Fall zwei EU-weit vorhandene Konfliktlinien im Mediendiskurs auf. Vor allem in konserva-

tiven Medien wurde die Auffassung vertreten, jedes Land habe das Recht, seine Regierung selbstbestimmt zu wählen; linksliberale Medien hingegen protestierten gegen die Einbindung der FPÖ in die Regierung und unterstützten Sanktionen gegen Österreich. Vgl. Thomas Risse/Marianne van de Steeg, An Emerging European Public Sphere? Empirical Evidence and Theoretical Clarifications, Berlin 2003, online: www.polsoz.fuberlin.de/polwiss/forschung/international/atasp/publikationen/4_artikel_papiere/21/030624_europeanpublicsphere.pdf (15.12.2011).

Die Fiskalkrise und die Einheit Europas

Für den europäischen Zusammenhalt liegt in dieser Situation durchaus ein Gefahrenpotenzial vor, das akut wird, wenn sich die einzelnen Staaten trotz des Verständigungsdrucks einem gemeinsamen Diskurs verschließen. In diesem Fall beharren die Staaten auf ihren bisherigen nationalen Konstruktionen europäischer Identität anstatt sie in konstruktiver Kommunikation zur Disposition zu stellen und wenden sich in der Konsequenz von der gemeinsamen europäischen Politik und den anderen Mitgliedstaaten ab. In dieser Logik lässt sich beispielsweise die Entscheidung Großbritanniens auf dem EU-Gipfel vom 10. Dezember 2011 verstehen, sich als einziges Land einer stärkeren finanzpolitischen Koordinierung zwischen den Staaten zu verweigern. Damit ist Großbritannien einem offenen, europäischen Selbstverständigungsdiskurs ausgewichen, um seine nationale Sichtweise auf die EU als liberaler Markt beibehalten zu können und keine Spannung zwischen seiner nationalen und seiner europäischen Identität zu riskieren.

Andere Staaten mögen mehr Mut aufbringen als die britische Regierung und Inkonsistenzen zwischen nationaler und europäischer Identität in Kauf nehmen. Ihr Engagement im Selbstverständigungsdiskurs wird dabei zwar ebenfalls kaum frei von Skepsis sein, denn sie müssen sich auf Erwägungen ihnen bislang fremder oder nicht genehmer Inhalte einlassen, die in den Ländern wiederum Deutungskonflikte zwischen Politik und Bevölkerung hervorrufen können. Damit muss aber keine Entfremdung von der EU einhergehen. Vielmehr kann bereits die aktive Beteiligung am Diskurs genügen, damit sich die Länder und ihre Bevölkerungen unabhängig von den im Einzelnen debattierten Inhalten als legitime Mitglieder der Gemeinschaft fühlen – und von den anderen Nationen als solche anerkannt werden. Das integrative Potenzial europäischer Identität liegt nicht in der Fixierung konkreter Bedeutungen, sondern im Prozess der *gemeinsamen Suche* nach Identität. Es entfaltet sich, wenn die Identitätskonstruktionen nicht in einer Vielzahl separater nationaler Debatten, sondern in miteinander verknüpften europäisierten Diskursen stattfinden, die auch die breite Bevölkerung einbinden. In der Forcierung solcher integrativer Identitätsdiskurse besteht schließlich die konstruktive Wirkung von Krisen.

Die Finanzkrise von 2008 und die anschließende, bis heute andauernde Fiskalkrise der westlichen Industriegesellschaften haben ein Maß an Turbulenz in die nationale und internationale Politik gebracht, wie man es seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr gekannt hat. Rasch erreichten die Erschütterungen auch die Europäische Union, die gerade dabei war, sich nach den Rückschlägen der Volksabstimmungen über ihren später nicht mehr so genannten „Verfassungsvertrag“ neu zu organisieren. Die nach 2008 sprunghaft gestiegene Verschuldung der europäischen Nationalstaaten¹ ließ das Vertrau-

en ihrer Gläubiger in deren Zahlungsfähigkeit schwinden und gab Anlass zu immer dringlicheren Forderungen der „Märkte“ nach Garantien gegen Verluste durch Zahlungsausfälle oder einseitige „Umstrukturierungen“ der staatlichen Schuldenlast. Da Staaten ihre Schulden laufend refinanzieren müssen, konnten die Gläubiger ihrem gewachsenen Misstrauen durch immer höhere und zunehmend nach Staaten differenzierte Renditeforderungen strategisch Ausdruck geben und so ihren Wünschen Nachdruck verleihen.

Steigende Refinanzierungskosten erhöhen die Gefahr einer Insolvenz der von ihnen betroffenen Staaten. Wenn nur ein Staat zah-

¹ Ein Anstieg, der bekanntlich auf die Rettung der nationalen Bankensysteme und die Konjunkturprogramme zur Sicherung der Beschäftigung während der globalen Finanzkrise zurückging.

Jens Beckert

Dr. phil., geb. 1967; Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG); Professor am Seminar für Soziologie, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität zu Köln; MPIfG, Paulstraße 3, 50676 Köln. beckert@mpifg.de

Wolfgang Streeck

Dr. phil. Dr. h. c., geb. 1946; Geschäftsführender Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (s. o.); Professor am Seminar für Soziologie, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität zu Köln. streeck@mpifg.de

lungsunfähig wird, kann dies die Risikoaufschläge für alle anderen Staaten erhöhen, was deren fiskalische Konsolidierungsanstrengungen erschweren oder aussichtslos machen kann; als Folge steigen die Risikoaufschläge weiter. Fernwirkungen dieser Art sind vor allem dann zu befürchten, wenn die beteiligten Staaten einer gemeinsamen Währungsunion angehören. Im Prinzip spricht dies aus deren Sicht für eine kollektive Lösung, bei der die stärkeren Staaten für die Schulden der schwächeren eintreten. Eine solche Lösung wird auch von den Gläubigern vorgezogen, am besten zusammen mit strikten Sparauflagen, um so die Nachrangigkeit der sozialen Rechte der Bevölkerung gegenüber den Eigentumsrechten der Kreditgeber langfristig zu sichern. Allerdings muss bei der „Rettung“ eines Staates durch andere geklärt werden, wie groß der Beitrag des zu rettenden Staates und seiner Gläubiger sein soll und wie die Kosten auf die übrigen Staaten verteilt werden sollen. Auch könnte ein sogenannter *bail-out*² bewirken, dass sich staatliche Schuldner und private Gläubiger in Zukunft weiterhin unverantwortlich verhalten, weil sie sich für den Notfall auf die Solidarität der Staaten untereinander beziehungsweise das Eigeninteresse der noch zahlungsfähigen Staaten glauben verlassen zu können. Hiergegen bedarf es institutioneller Sicherungen, die allerdings im Verhältnis zwischen souveränen Staaten schwerer aufzubauen sind als im Zivilrecht oder gegenüber den Gebietskörperschaften eines Zentralstaats.

In den Jahren 2010 und 2011 bedrohten die internationalen Finanzmärkte ausgewählte Staaten der Eurozone nacheinander mit Zinserhöhungen und der Verweigerung von Refinanzierungskrediten, um die EU und ihre wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten zu zwingen, immer größere „Rettungsschirme“ aufzuspannen – offiziell für die von Insolvenz bedrohten Mitgliedstaaten, tatsächlich aber für deren Geldgeber. Dabei wurden diese zunehmend anspruchsvoller, sowohl hinsichtlich der Durchsetzung von Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in den Schuldnerstaaten als auch bezüglich der von den reicheren Staaten abzugebenden Garantien und des Ausmaßes der internationalen Kontrollen über die Haushalte der Schuldnerstaaten. Allerdings gelang es den „Märkten“ bis Ende

2011 nicht, eine vollständige Absicherung ihrer Forderungen durchzusetzen, etwa in Gestalt eines Rechts für die Europäische Zentralbank (EZB), unbegrenzt zinsgünstige Anleihen an von Zahlungsunfähigkeit bedrohte Mitgliedstaaten auszugeben. Stattdessen folgte ein Gipfel dem anderen, wobei immer neue Pläne für einen Interessenausgleich zwischen „Märkten“ und Staaten sowie zwischen den prospektiven Empfängern und Gebern zwischenstaatlicher Unterstützung zuerst in Umlauf gebracht und dann von den Gläubigern als unzulänglich zurückgewiesen wurden. Wir verzichteten darauf, die verschiedenen, einander jagenden Vorschläge zur Überwindung der Schuldenkrise und zur Verteidigung der Währungsunion im Einzelnen zu diskutieren und halten lediglich fest, dass sie immer rascher von immer neuen Entwicklungen und Forderungen überholt wurden.

Ein vorläufiger Höhepunkt der Suche nach einem für alle Länder der Währungsunion ebenso wie für die „Märkte“ annehmbaren Plan zur Krisenbeilegung war der mehrmals verschobene und mit großem diplomatischem Aufwand vorbereitete Brüsseler Gipfel vom 27. Oktober 2011. Beschlossen wurde ein Maßnahmenpaket aus gemeinsamen Garantien der Eurostaaten zur Absicherung von Staatsanleihen europäischer Krisenländer, Ausgabenkürzungen insbesondere in Griechenland und einem freiwilligen partiellen Verzicht der Banken auf Rückzahlung der von ihnen gehaltenen griechischen Staatsanleihen. Die Beschlüsse wurden von den Finanzmärkten zunächst mit erheblichen Kursaufschlägen honoriert. Die Börsenkurse stiegen innerhalb weniger Tage um über zehn Prozent, Bankaktien gar um mehr als das Doppelte. Die Euphorie währte jedoch nur kurz. Am 1. November kündigte der griechische Premierminister Giorgos Papandreu überraschend eine Volksabstimmung über die von ihm in Brüssel versprochenen Sparmaßnahmen an. Damit waren sämtliche Beschlüsse des Gipfels wieder in Frage gestellt.

Nahezu unbemerkt geblieben war allerdings, dass die Kurse an den Finanzmärkten bereits am Tag vor der Ankündigung Papandreous wieder gefallen und zugleich die Risikoaufschläge auf italienische Staatsanleihen auf ein neues Rekordniveau gestiegen waren. Genauere Lektüre der Brüsseler Beschlüsse hatte gezeigt, dass die geplante „Hebelung“ des

² Haftung für die Verschuldung anderer Mitgliedstaaten.

europäischen Rettungsfonds alles anderes als gesichert war und die Ratingagenturen kaum von der Freiwilligkeit des Beitrags der Gläubiger zu überzeugen gewesen wären. Damit war das Vertrauen der Gläubiger wieder dahin, und vor allem Deutschland und Frankreich sahen sich veranlasst, die griechische Volksabstimmung zu verhindern und so schnell wie möglich die Zweifel der „Märkte“ an den von der italienischen Regierung versprochenen Ausgabenkürzungen zu beschwichtigen. Zu diesem Zweck erzwangen sie innerhalb weniger Tage den Rücktritt von Papandreu (9. November) und seinem italienischen Amtskollegen Silvio Berlusconi (12. November) und ihre Ersetzung durch in der internationalen Finanzwelt angesehene Finanztechniker, Lukas Papademos in Griechenland und Mario Monti in Italien – ein in der europäischen Nachkriegsgeschichte einmaliger Vorgang.

Bemerkenswert muss erscheinen, dass der Umstand, dass Monti nach seiner Zeit als Mitglied der Europäischen Kommission, in der er unter anderem die Zerschlagung des deutschen öffentlichen Bankensystems vorantrieb und als Berater bei Goldman Sachs tätig gewesen war, seinem Avancement an die Spitze der italienischen Regierung offenbar nicht im Weg stand. Freilich hatte der ebenfalls gerade ernannte Präsident der EZB, Mario Draghi, noch vor wenigen Jahren für dieselbe Bank gearbeitet, und sogar als Chef ihrer europäischen Niederlassung. Goldman Sachs hatte übrigens mit dem zweiten von „Europa“ eingesetzten Konkursverwalter, Papademos, vertrauensvoll zusammengewirkt, als dieser noch Präsident der griechischen Zentralbank war. Damals hatte sich die griechische Regierung bekanntlich durch kreative Buchführung unter Anleitung ihrer amerikanischen Berater die Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion gesichert. Auch die Erinnerung hieran war anscheinend nicht geeignet, das „Vertrauen“ der „Märkte“ und Regierungen zu beeinträchtigen – möglicherweise im Gegenteil.

Allerdings war es mit dem Austausch des Führungspersonals allein nicht getan. Auch nach der Verabschiedung von Papandreu und Berlusconi gingen die Risikoaufschläge für griechische und italienische Anleihen nicht zurück. Offenbar wollten die „Märkte“ zunächst einmal Taten sehen. Zur Verdeutlichung wurden als erstes portugiesische Anlei-

hen auf Ramschniveau heruntergestuft, dann Frankreichs AAA-Status (Bestnote bei der Kreditwürdigkeit) als fraglich deklariert und schließlich, am 23. November, erstmals bei einer Auktion von Schuldverschreibungen deutsche Papiere in größerem Umfang liegengelassen.¹³ Ende des Monats gingen dann Berichte um, denen zufolge die europäischen Banken wie schon in der Finanzkrise 2008 aufgehört hätten, sich untereinander Geld zu leihen, und von den amerikanischen Banken keinen Kredit mehr bekämen; zugleich warnten Unternehmen der „Realwirtschaft“ vor einer bevorstehenden „Kreditklemme“ nach dem Muster von 2008. Die Rufe der Geldgeber nach außergewöhnlichen Notstandsmaßnahmen, vorbei an den bestehenden europäischen Institutionen, wurden lauter denn je.

Ebenso wie der Brüsseler Gipfel und die Absage des griechischen Referendums hatten die Regierungswechsel in Italien und Griechenland die Lage für kaum mehr als 24 Stunden zu beruhigen vermocht. Der Grund ist, dass derzeit niemand, auch nicht nach dem Geschmack der Finanzbranche handverlesene „Experten“ wie Draghi, Papademos und Monti, eine überzeugende Antwort auf die Frage anzubieten hat, wie die dauerhafte Bedienung der ins Unermessliche gewachsenen Schuldenstände der europäischen Staaten, von den USA und Japan zu schweigen, vertrauensbildend zu gewährleisten sei.

Schnelle Lösungen sind nötig, um eine Stabilisierung der Refinanzierungskosten auf hohem Niveau zu verhindern. Zwar sind steigende Risikoaufschläge für die Gläubiger ein effektives politisches Druckmittel; zugleich aber sind sie wirtschaftlich riskant. Ähnliches gilt für Sparmaßnahmen in Gestalt von staatlichen Ausgabenkürzungen: Zwar sind sie geeignet, das Vertrauen der Anleger wiederherzustellen, dazu aber müssen sie erst einmal gegen den Widerstand der jeweiligen Bevölkerung durchgesetzt werden, und zwar auf Dauer. Darüber hinaus können sie das Wachstum beeinträchtigen; nur Wachstum aber kann das Schuldenproblem nachhaltig

¹³ Auch die Risikoaufschläge stiegen weiter. Mitte November waren die Unterschiede zu den deutschen Risikoaufschlägen für alle Euro-Staaten höher als je zuvor nach Einführung der gemeinsamen Währung; für Italien lagen sie bei 5,2 und für Spanien bei 4,5 Prozent.

lösen. Das alles beherrschende Problem, für das weder Regierungen und Zentralbanken, noch die großen Investmentfonds eine Lösung zu haben scheinen, ist die Erfindung eines Wachstumsmodells für den gegenwärtigen Kapitalismus, das trotz tiefgehender Einsparungen bei den öffentlichen Ausgaben und harter Einschnitte in Reallöhne und soziale Sicherung gut genug funktioniert, damit seine Kreditgeber wieder ausreichend Vertrauen in seine langfristige Zahlungsfähigkeit entwickeln können.

Völker und Märkte

Die Fiskalkrise der Währungsunion stellt die kontinentaleuropäische Variante einer weltweiten Entwicklung in den reichen Demokratien dar, in deren Verlauf ein zweiter Souverän in Gestalt der internationalen „Finanzmärkte“ zu den Staatsvölkern und mit diesen konkurrierend hinzugetreten ist. Heute ist offenkundig und fast schon selbstverständlich, dass die gewählten Regierungen der Länder des demokratischen Kapitalismus zwei Herren auf einmal dienen müssen, deren Ansprüche oft nicht gegensätzlicher sein könnten. Während die Bürger auf die Einlösung des impliziten Gesellschaftsvertrags der Vergangenheit über soziale Sicherheit und eine in ihren Augen gerechte Verteilung bestehen, dringen die Kreditgeber auf eine glaubwürdige und dauerhafte Absicherung ihrer Forderungen als Bedingung für eine weitere Finanzierung der überschuldeten Nationalstaaten. Das sich hier entwickelnde Wechselspiel zwischen Bürgern, Staaten und Finanzinvestoren, in dem die Regierungen zu Vermittlern zwischen der Logik demokratischer Politik einerseits und den Gesetzen globaler Finanzmärkte andererseits werden, ist von enormer Komplexität und bisher kaum verstanden; sicher ist nur, dass seine Analyse eine fundamentale Revision traditioneller Vorstellungen von demokratischer Politik in den Industriegesellschaften des Westens und darüber hinaus erfordern wird.

Im Folgenden wollen wir die Frage diskutieren, welche Auswirkungen die neue Konfiguration auf den europäischen Einigungsprozess und die EU als internationale Organisation vermutlich haben wird. Dabei lässt sich zunächst festhalten, dass die „Finanzmärkte“ seit Beginn der Krise darauf drängen, dass die

größeren und reicheren Staaten Europas sich als Ausdruck europäischer „Solidarität“ beiterklären, für andere, vom Staatsbankrott bedrohte Staaten Bürgschaften zu übernehmen oder auf andere Weise für sie einzustehen, um den Kreditinstituten eine möglichst vollständige Bedienung und Rückzahlung ihrer Kredite zu gewährleisten. Zugleich geht es ihnen darum, dass im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen institutionelle Kontrollen gegenüber den Schuldnerstaaten aufgebaut werden, die diese dazu zwingen, gegenüber ihren Bürgern als Inkassoagenturen ihrer Gläubiger aufzutreten. Deren wichtigstes Druckmittel sind dabei die von ihnen für die laufende Refinanzierung der nationalen Schuldenstände verlangten Zinssätze, mit denen die „Märkte“ das jeweilige Maß ihres „Vertrauens“ differenziert kommunizieren können, sowie die Möglichkeit, im äußersten Fall gänzlich aus dem Markt für Staatsanleihen auszusteigen. Insoweit die Sicherung der vergebenen Kredite die Verwandlung der Staaten- in eine Haftungs- und Austeritätsgemeinschaft und damit eine Beschneidung der Souveränität der demokratischen Nationalstaaten erfordert, trifft sich das Interesse der „Finanzmärkte“[†] mit dem der Brüsseler EU-Bürokratie an einer Stärkung der supranationalen gegenüber der nationalen Ebene der europäischen Politik.

Die globale Finanz- und Fiskalkrise ereilte die EU in einer schwierigen Übergangsphase und zwingt sie, sich kurzfristig und gleichzeitig einer Anzahl von Grundfragen ihrer institutionellen und politischen Konstruktion zu stellen, die sie bisher vermeiden hatte und lieber weiter auf die lange Bank geschoben hätte, weil jede von ihnen schon unter Normalbedingungen auf eine gefährliche Sollbruchstelle des Integrationsprozesses verwies. Zu den Problemen, die angesichts des Insistierens der Finanzmärkte nicht länger verdrängt werden können, gehören das Verhältnis der Währungsunion zur EU und die Einwirkungsrechte derjenigen Mitgliedstaaten der EU, die der Währungsunion nicht angehören, auf die europäische Wirtschafts- und Finanzpolitik; die Rolle der Politik in Gestalt einer nach französischen Vorstellungen funktionierenden „europäischen Wirtschaftsregierung“ innerhalb der

[†] Vgl. George Soros, *The Crisis & the Euro*, in: *The New York Review of Books*, 57 (2010) 13.

Währungsunion gegenüber der nach deutschen Vorstellungen gegen Politik isolierten EZB; das Verhältnis zwischen dem reichen Norden und dem wirtschaftlich rückständigen Süden der Union; die Rolle der nationalen Parlamente gegenüber dem Europäischen Parlament und allgemein das Verhältnis von demokratischer Beteiligung und technokratischer Verwaltung im integrierten Europa; sowie die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Nationalstaaten und Union und auf Unionsebene zwischen der „Gemeinschaftsmethode“ der Kommission und den intergouvernementalen Verabredungen im Rat oder zwischen einzelnen Regierungen.

Alle diese Fragen, über die in der Union tiefe Meinungsverschiedenheiten bestehen, werden von den in der Krise zu treffenden Entscheidungen in der einen oder anderen Weise aufgeworfen. Dabei erklärt der unfertige und fundamental umstrittene Zustand der europäischen Konstruktion⁵ den improvisierten Charakter und das ständige Nachhinken der europäischen Reaktionen auf die Forderungen der „Märkte“, die ihrerseits eine schnelle und möglichst irreversible Beantwortung der offenen Fragen der europäischen Integration im Sinne einer dauerhaften Institutionalisierung von gemeinsamer europäischer Haftung und nationaler Haushaltsdisziplin verlangen.

Niemand kann heute sagen, ob und wie die durch die Krise auf die Tagesordnung gesetzten europäischen Verfassungsfragen unter dem Druck der Finanzmärkte einerseits und der Bürger andererseits in Zukunft beantwortet werden.⁶ Ereignisse wie die Ablösung

⁵ Vgl. Richard Swedberg, *How the European Debt Crisis Got Out of Control*, unveröffentlichtes Manuskript 2011.

⁶ Dies gilt auch nach den Gipfel-Beschlüssen vom 11. Dezember 2011, die für diesen Artikel nicht mehr im Einzelnen berücksichtigt werden konnten. Allerdings ändern sie an den hier vertretenen Einschätzungen ebenso wenig wie sie die „Märkte“ und die Ratingagenturen beeindrucken konnten. Wie nach den vorangegangenen Gipfeln ging das Spiel mit den Länderratings und Refinanzierungs-Zinssätzen weiter, obwohl die Regierungschefs, wenn auch eher stillschweigend, endgültig auf eine Beteiligung der Investoren an der Sanierung der Schuldnerstaaten verzichteten. Darüber hinaus verständigte sich der Gipfel auf schärfere Sanktionen für Euro-Staaten mit zu hoher Neuverschuldung sowie auf einen Austeritätspakt zwischen den Mitgliedstaaten der EU, mit Euro oder ohne, nach Art der deutschen Schuldenbremse.

der Regierungen in Griechenland und Italien durch Vertrauenspersonen der internationalen Finanzinvestoren waren noch kurz vor ihrem Eintreten unvorstellbar. Weitere bislang unvorstellbare Ereignisse und Entwicklungen können nicht ausgeschlossen werden, nicht einmal ein Zusammenbruch der Finanzwirtschaft mit der Folge einer langanhaltenden globalen Rezession, mit Auswirkungen, die dann wirklich jedes Vorstellungsvermögen übersteigen würden. Wenn wir nachfolgend davon ausgehen, dass ein dramatischer Bruch der wirtschaftlichen und institutionellen Kontinuität nicht stattfinden wird, dann nicht, weil wir ihn ausschließen, sondern weil sich nur so überhaupt über die in den nächsten Jahren politisch zu bearbeitenden Problemlagen nachdenken lässt.

Im nächsten Abschnitt versuchen wir diese kurz zu umreißen. Danach wenden wir uns der Frage zu, ob mit einer Auflösung der Währungsunion oder einem Ausscheiden ihrer am höchsten verschuldeten Mitgliedstaaten zu rechnen ist – eine Entwicklung, die wir nicht für unmöglich, aber aufgrund der Interessenlagen der beteiligten Parteien für unwahrscheinlich halten. Anschließend diskutieren wir die gegenwärtig auf dem Weg befindliche Reorganisation der EU in Gestalt einer faktischen Neukonstituierung der Währungsunion als Fiskalunion und als neue Art von politischer Union. Dabei gehen wir davon aus, dass die erheblichen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die zu der gegenwärtigen Schuldenkrise geführt haben, auch auf längere Sicht nicht verschwinden werden. In diesem Zusammenhang erinnern wir daran, dass die Aufnahme Griechenlands, Portugals und Spaniens in die Europäische Gemeinschaft in den 1980er Jahren in erster Linie ein politisches Projekt mit dem Ziel der Stabilisierung der liberalen Demokratie,

Wegen des Widerstands Großbritanniens soll dieser völkerrechtlich statt europarechtlich vereinbart werden. Ferner wurden die diversen „Rettungsschirme“ weiter ausgebaut und zusätzliche Unterstützungszahlungen an die Schuldnerländer beschlossen, die über den Internationalen Währungsfonds geleitet werden sollen. Schon wenige Tage nach dem Gipfel tauchten Zweifel auf, ob die geplanten Maßnahmen überhaupt politisch durchsetzbar und rechtlich haltbar sein und wie sie überhaupt im Kleingedruckten aussehen würden – von ihrer langfristigen wirtschaftlichen oder gar kurzfristigen fiskalischen Wirksamkeit ganz zu schweigen.

aber auch der Verhinderung einer möglichen Machtübernahme durch die radikale Linke⁷ war und insofern einer auch wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entmachtung der alten Oberschichten im Wege stand. Wir schließen mit Anmerkungen über das Verhältnis von nationaler Souveränität und politischer Demokratie in einer unter dem Vorzeichen institutionalisierter Austerität weiterentwickelten Europäischen Union.

Entwicklungsprobleme einer europäischen Haftungs- und Austeritätsgemeinschaft

Gegen Ende des Jahres 2011 hatten sich in der europäischen Krisenpolitik drei Problemkomplexe ineinander verschlungen, von denen in normalen Zeiten jeder allein genügt hätte, die politische Handlungsfähigkeit der europäischen Eliten und Institutionen voll in Anspruch zu nehmen: die gefährlich nah gerückte Insolvenz der südeuropäischen Schuldnerstaaten und die als Folge zu befürchtende weltweite Banken- und Vermögenskrise; die Suche nach einer verlässlichen ordnungspolitischen Institutionalisierung fiskalischer Disziplin in den nach dem Diktum der „Märkte“ überschuldeten Mittelmeerländern, zum Zweck der Rückgewinnung des Vertrauens der Kreditgeber ebenso wie zur Sicherung der Zustimmung der Wähler in den nördlichen Mitgliedstaaten zu der von den „Märkten“ geforderten internationalen Rettungsaktionen; sowie die längerfristige Neubestimmung des Verhältnisses von nationaler Souveränität und Demokratie einerseits und internationalen Gemeinschaftsverpflichtungen und supranationalen Kompetenzen in der EU andererseits. Was dabei die aktuelle Krise der Staatsfinanzen und der Refinanzierung der in der Vergangenheit aufgehäuften Staatsschulden angeht, so mussten zuerst die „Märkte“ beruhigt, zugleich soziale Unruhen in den betroffenen Ländern verhindert und die Bürger derjenigen Länder besänftigt werden, die für die Rettung zu bezahlen haben werden. Bei Letzteren handelt es sich in

⁷ Nach dem Ende der griechischen Obristenherrschaft und im Zuge der portugiesischen Nelkenrevolution (1974) sowie nach dem Tod Francos (1975). In Italien stand damals die Aufnahme der Kommunistischen Partei in die Regierung zur Debatte, was zu einem „eurokommunistischen“ Mittelmeerraum geführt hätte.

erster Linie um Deutschland, das sich zunehmend von den übrigen Mitgliedstaaten, aber auch den USA, gedrängt sieht, durch umfangreiche Transfers in den Mittelmeerraum fort-dauernd seinen guten europäischen Willen unter Beweis zu stellen.

Für die Bundesregierung war diese Situation alles andere als einfach. Vor allem Deutschlands engster Verbündeter, Frankreich, bestand darauf, dass die Bundesrepublik ihren Widerstand gegen im Wesentlichen von ihr zu finanzierende oder doch mindestens zu garantierende Rettungsmaßnahmen aufgab. Der Grund hierfür war, dass das französische Bankensystem mehr als jedes andere von einer Umstrukturierung der Staatsschulden der Mittelmeerländer betroffen wäre und die französische Regierung deshalb eine Herabstufung ihrer Bonität durch die Ratingagenturen, und damit einen Anstieg ihrer eigenen Refinanzierungskosten befürchten musste und muss. Allerdings braucht nicht nur Frankreich Deutschland, sondern Deutschland braucht seinerseits Frankreich, wenn nicht aus finanziellen Gründen, dann zur Verdeckung seiner zunehmend hegemonialen Stellung in Europa. Als Folge war die Regierung Angela Merkels seit Mitte des Jahres 2011 damit beschäftigt, immer neue Vorschläge der französischen Regierung zu einer für die deutschen Wähler nach französischer Ansicht akzeptablen, weil zunächst kaum oder gar nicht sichtbaren Entschuldung der Mittelmeerländer auf deutsche Kosten möglichst diskret zurückzuweisen oder zu verzögern. Dass der deutsche Widerstand den „Märkten“ nicht gefallen konnte, liegt auf der Hand.

Der zweite Problemkomplex schließt hier unmittelbar an. Aus der Perspektive der deutschen Regierung ist eine „Rettung“ der Schuldnerländer mit deutschen Bürgschaften oder deutschem Geld nur gegen strikte und möglichst strafbewehrte Auflagen für deren künftige Haushaltsführung denkbar. Die dafür erforderlichen Institutionen aber standen und stehen in den europäischen Vertragswerken nicht zur Verfügung, und freiwillige Selbstverpflichtungen durch Regierungschefs wie Papandreou oder Berlusconi konnten die Lücke nicht schließen, selbst wenn sie ernsthaft gegeben worden wären. Ebenso wie die französische Regierung 2011 einen großen Teil ihrer Zeit darauf verwendete, immer neue Formen eines möglichst unauffäl-

ligen zwischenstaatlichen Finanztransfers zu erfinden, wurde in Deutschland nach Möglichkeiten einer wirksamen, zugleich aber die Gefühle der Betroffenen schonenden institutionellen Verankerung von Austerität in den Schuldnerländern gesucht, die man der heimischen Öffentlichkeit als Garantie dafür anbieten konnte, dass von Deutschland gegebene Bürgschaften nicht in Anspruch genommen werden müssten und sich die disziplinlose Kreditaufnahme des vergangenen Jahrzehnts nicht wiederholen würde. Die Schwierigkeit dabei war und ist, dass Institutionen dieser Art nicht nur in Brüssel, sondern auch in den betroffenen Ländern selber und dort sehr wahrscheinlich gegen den Widerstand der Bevölkerung geschaffen werden müssten, etwa in Gestalt von konstitutionellen „Schuldenbremsen“.

Hinzu kommt, dass Änderungen der europäischen Verträge erfahrungsgemäß Jahre dauern und an nur einem einzigen Mitgliedstaat scheitern können, während die Verhinderung einer Insolvenzkrise im Mittelmeerraum immer dringlicher wurde und wahrscheinlich auch ohne vorherige Garantien der geforderten strikten Haushaltsdisziplin in den Schuldnerländern wird stattfinden müssen. In der Tat war 2011 die Angst der deutschen Regierung deutlich zu erkennen, bei einer Zuspitzung der Krise in Vorleistung gehen zu müssen und dafür dann bei der fälligen Vertragsrevision keine Gegenleistungen mehr verlangen zu können.

Allerdings, und drittens, wäre es mit lediglich ordnungspolitischen Eingriffen in das Regelwerk der Europäischen Währungsunion ohnehin nicht getan. Auch wenn, was wahrscheinlich ist, die sich abzeichnenden Rettungsinterventionen als Notstandsmaßnahmen des deutsch-französischen Direktoriums stattfinden werden,¹⁸ werden sie weitreichende Folgen für die künftige insti-

¹⁸ Der Stand Anfang Dezember 2011 waren Überlegungen, die Pflichten der zu „rettenden“, vom Bankrott bedrohten Schuldnerländer durch zwischenstaatliche Verträge unterhalb der Gemeinschaftsebene festzulegen, nach Art des „Schengen-Abkommens“. Hilfgelder oder Bürgschaften würden nur Staaten gewährt, die entsprechende Verträge unterschreiben. Vgl. das Interview mit Ex-Außenminister Joseph Fischer unter der Überschrift „Vergesst diese EU“, in: Zeit-Online vom 19.11.2011: www.zeit.de/2011/46/Interview-Fischer (5.12.2011).

tionelle Struktur nicht nur der Währungsunion, sondern der EU insgesamt und für die in ihr herrschende Machtbalance haben. Europapolitisch ist die gegenwärtige Schuldenkrise zweifellos das, was man in der Sprache des historischen Institutionalismus eine *critical juncture*¹⁹ nennt. Jeder Schritt, den die Akteure heute tun, wird Folgen haben für das künftige Verhältnis zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Mitgliedsländern, zwischen Nationalstaaten und Europäischer Kommission, zwischen der in Entstehung begriffenen intergouvernementalen „Wirtschaftsregierung“ und der EZB, zwischen europäischen Institutionen und weltweiten Finanzmärkten und, nicht zuletzt, zwischen staatlicher Souveränität und Demokratie, auf nationaler ebenso wie auf supranationaler Ebene. Dabei spricht alles dafür, dass es eine Neuformierung des integrierten Europa als *Austeritätsgemeinschaft* geben wird, in Weiterentwicklung seiner mit dem Vertrag von Maastricht besiegelten Verwandlung in eine Liberalisierungsgemeinschaft.¹⁰ Die Frage, die dabei zur Beantwortung ansteht, ist keine geringere als die, wie die zukünftige EU mit der auf absehbare Zeit zementierten Übermacht der internationalen Finanzmärkte, dem enormen wirtschaftlichen Gefälle zwischen ihren Mitgliedstaaten, der wirtschaftlichen und politischen Dominanz Deutschlands, dem entsprechenden und sich bereits abzeichnenden Bedeutungsverlust der Kommission sowie der Neutralisierung der nationalen Demokratie durch inter- und supranationale Institutionen, die in erster Linie den Kapitalmärkten verpflichtet sind, umgehen wird.

Zerbricht die Währungsunion?

Ließe sich die Krise dadurch beenden, dass Griechenland und, wenn nötig, andere Schuldnerländer aus der Währungsunion ausscheiden? Tatsächlich hat ja die gemeinsame Währung die schwächeren Mitglieder der Eurozone ein Jahrzehnt lang daran gehindert,

¹⁹ Vgl. Ruth Berins Collier/David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton 1991.

¹⁰ Vgl. Martin Höpner/Armin Schäfer, *A New Phase of European Integration: Organized Capitalism in Post-Ricardian Europe*, in: *West European Politics*, 33 (2010) 2, S. 344–368.

wie früher periodisch ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Abwertung wiederherzustellen.¹¹ Dennoch scheint es in Griechenland, Spanien und Portugal bis jetzt keine nennenswerten Bestrebungen in Richtung einer Rückkehr zu nationaler Währungsautonomie zu geben. Dies dürfte vordergründig an den unabsehbaren Risiken eines Austritts oder Ausschlusses liegen, insbesondere der Möglichkeit eines Zusammenbruchs des jeweiligen Bankensystems, dem zu erwartenden faktischen Ausschluss aus dem internationalen Finanzsystem und einer Entwertung der Ersparnisse der noch im Lande verbliebenen Vermögen. In Griechenland scheint es insbesondere die von den politischen Parteien vor allem repräsentierte Mittelschicht zu sein, die unter allen Umständen in der Währungsunion bleiben will. Man kann vermuten, dass dies auch an der durch den Euro symbolisierten Zugehörigkeit zu den wohlhabenden und demokratischen Gesellschaften Westeuropas liegt. Insbesondere bei den politischen Eliten dürfte auch die Erwartung eine Rolle spielen, dass die reichen Mitglieder der Währungsunion auch in Zukunft in irgendeiner Form Ausgleichszahlungen an die weniger reichen werden leisten müssen und leisten werden.

Auch der Norden des Kontinents, nicht zuletzt Deutschland, würde sich mit einer Entlassung des Südens in eine erneuerte nationale Währungsautonomie schwer tun. Wenn die griechischen Banken die Auswanderung aus dem Euroland nicht überstehen sollten, müsste eine unabsehbare Anzahl nordeuropäischer Banken gerettet werden, vor allem in Frankreich. Niemand weiß, was das die Steuerzahler und die „Realökonomie“ des Nordens kosten würde – vermutlich nicht weniger und wahrscheinlich mehr als die Übernahme der griechischen Staatsschulden durch die EZB oder irgendeinen „Rettungsschirm“. Auch die Exportsektoren der Nordstaaten, Deutschlands vor allem, wären betroffen; für sie sind die Fixierung der Wechselkurse innerhalb der Währungsunion und der durch die südlichen Länder gedrückte Kurs des Euro nach außen jeden – ohnehin von den Steuerzahlern ihrer Länder – zu entrichtenden Preis wert. In diesem Sinne und

¹¹ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-Emption of Democracy*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9 (2011) 2, S. 163–198.

mit dieser Begründung fordern auch die deutsche Sozialdemokratie und die deutschen Gewerkschaften, allen voran die IG Metall, was sie „europäische Solidarität“ nennen – die für sie einschließt, dass deren Empfänger sich bis auf weiteres fiskalisch und sozialpolitisch unter Brüsseler Kuratel stellen lassen müssen.¹²

Angela Merkels durchaus rätselhaftes Diktum, „Scheitert der Euro, so scheitert Europa“, dient gewiss auch dazu, das national und international immer wieder verlangte „leidenschaftliche Bekenntnis“ zur europäischen Einigung abzugeben. Zugleich aber deutet es an, dass Deutschland als Exportland an einem Europa ohne feste Wechselkurse das Interesse verlieren könnte. Und schließlich und vor allem soll es wohl innerhalb Deutschlands die Angst vor außenpolitischer Isolation in der Mitte Europas wachhalten, diesmal als Folge eines mangelnder deutscher Nachgiebigkeit zugerechneten Scheiterns der Währungsunion. Unser Eindruck ist, dass die deutsche Regierung aus wirtschaftlichen wie politischen Gründen bereit ist, für den Fortbestand der Währungsunion erhebliche Opfer zu bringen, und dass die gegenwärtigen Auseinandersetzungen vor allem darum geführt werden, wie hoch der von Deutschland zu entrichtende Preis sein wird und ob institutionelle Formen gefunden werden können, die diesen gegenüber der deutschen Wählerschaft möglichst verstecken. Allerdings muss das nicht heißen, dass die Währungsunion am Ende nicht doch scheitern könnte: Unter den gegenwärtigen turbulenten politischen und wirtschaftlichen Bedingungen sind Unfälle jederzeit möglich.

¹² Das operative Wort heißt hierzulande „durchgreifen“ und wird von der Bundeskanzlerin ebenso oft und gerne verwendet wie von der SPD- oder der IG Metall-Führung. Vgl. auch den Unternehmensberater Roland Berger im Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 15.11.2011: „Dazu bedarf es aber auch eines europäischen Finanz- und Wirtschaftsministers und eines europäischen Haushaltskommissars, die tatsächlich durchgreifen können.“ Hierzu der französische Ökonom Jean-Paul Fitoussi in der *New York Times* vom 2.11.2011: „It's as if the Europeans – or Merkel and Sarkozy alone – believed that they were in control of the people of Greece. But this is a democracy. In Greece, and even in Italy, you cannot expect to rule without the support and consent of the people. And you can't impose an austerity program for a decade on a country, and even choose for them the austerity measures that country must implement.“

Rückkehr des Neo-Funktionalismus

Viel spricht dafür, dass die kommenden Jahre eine erneute Beschleunigung des durch die Volksabstimmungen über den Verfassungsvertrag ins Stocken geratenen europäischen Integrationsprozesses bringen werden, und zwar trotz dramatisch gesunkener Europa-Begeisterung der Bevölkerung. Schon in der Vergangenheit funktionierte die europäische Integration ja dann am besten, wenn sie sich unabhängig vom Willen der Europäer durch „Überschwappen“ (*spill-over* in der Sprache der neo-funktionalistischen Integrations-theorie¹³) aus bereits integrierten Bereichen in noch nicht integrierte Nachbarbereiche vollzog. Etwas von dieser Art scheint zurzeit in Gestalt einer von den Geberländern Deutschland und Frankreich erzwungenen, schleichenden Erweiterung der Währungsunion in eine Fiskalunion, mit oder ohne Vertragsänderung, und damit in der Tat in eine Art von „politischer Union“ bevorzuzustehen. Dies jedenfalls ist das immer weniger unausgesprochene Versprechen einer wachsenden Zahl von Europa- und anderen Politikern, die nach einer attraktiven *politischen* Begründung für die Verteidigung der Währungsunion suchen. Allerdings vermuten wir, dass das Ergebnis jedenfalls den Wünschen derer kaum entsprechen wird, die sich das geeinte Europa als einen demokratischen, die sozialen Rechte seiner Staatsbürger schützenden Verfassungsstaat vorstellen.

Die sich abzeichnende Erweiterung der Währungsunion zu einer Fiskalunion wird davon geprägt sein, dass Nord- und Südeuropa nach mehr als zehn Jahren gemeinsamer Währung wie in einer unglücklichen Ehe weder ohne einander noch miteinander auskommen können. Zwei lange verdrängte Sachverhalte fordern heute ihr Recht: dass eine Währungsunion unter Ungleichen immer auch eine Transferunion sein muss, weil ohne eine Art von Länderfinanzausgleich unterschiedlich leistungsfähige Regionen immer weiter auseinanderwachsen müssen.¹⁴

¹³ Das Gründungsdokument der Schule ist Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1958.

¹⁴ Ein erheblicher Unterschied zu den USA besteht darin, dass es keinen europäischen Arbeitsmarkt gibt und geben wird. Aufgrund sprachlicher und anderer kultureller Unterschiede ist die Arbeitskräftemobilität trotz formaler Freizügigkeit viel geringer, so dass ein wirtschaftlicher Ausgleich über sie nicht stattfinden kann.

und dass die Mitgliedschaft in einer internationalen Transferunion auf Kosten der fiskalischen Selbstbestimmung sowohl der Empfänger- als auch der Geberländer geht. Was jetzt „Rettungsschirm“ heißt, wird, wenn die Rettung gelingt, in irgendeiner Form unter neuem Namen, etwa als neuer „Marshallplan“, weiterbestehen. Um Dauerversuchungen für andere wirtschaftlich schwache Staaten auszuschließen, wird es darüber hinaus der Institution eines europäischen Finanzministers, oder besser Finanzkommissars, bedürfen. Zugleich müsste die Politik im Norden ihre Wähler dazu bewegen, Transfers in die südlichen und später vermutlich auch die südöstlichen und östlichen Regionen der Union zuzulassen, während ihnen gleichzeitig einschneidende „Reformen“ ihrer sozialen Rechte zugemutet werden.

Beides dürfte die europäische Politik, staatlich wie zwischenstaatlich, extremen Belastungen aussetzen. Anders als in einem national verfassten Währungsgebiet muss in der EU finanzielle Disziplin gegenüber nominell souveränen Nationalstaaten durchgesetzt werden. Dies kann nur eine äußerst prekäre Operation sein, mit einem äußerst begrenzten Legitimitätsvorrat. Die Suspendierung der parlamentarischen Demokratie in Griechenland und Italien hat dort Technokraten an die Regierung gebracht, die, wenn sie die ihnen von außen diktierten fiskalischen Auflagen durchzusetzen versuchen, als Agenten der internationalen Finanzmärkte, der Brüsseler Behörden oder der deutschen Bundesregierung erscheinen können. Schon jetzt sind Deutschland und seine Kanzlerin bei der Bevölkerung der Mittelmeerländer wegen ihrer als starr, unbarmherzig und arrogant wahrgenommenen Haltung zunehmend verhasst.¹⁵ Der Zeitpunkt ist abzusehen, an dem sich Demonstrationen und Generalstreiks sich nicht mehr gegen die einheimische, sondern gegen die deutsche Regierung richten werden. Möglicherweise ist in Berlin und Brüssel in Vergessenheit geraten, dass Demokratie nicht nur Forderungen und Ansprüche hervorbringt, sondern auch besser als Technokratien und Protektoratsverwaltungen geeignet ist, Enttäuschungen zu verarbeiten. Dass Kommissionspräsident José Manuel Barroso

¹⁵ Vgl. Fiona Ehlers et al., *Unheimlich deutsch*, in: *Der Spiegel* Nr. 49 vom 5.12.2011, S. 108 ff.

oder Merkel eine Menschenmenge auf dem Syntagma-Platz oder der Piazza Navona davon überzeugen könnten, dass sie sich auf Jahrzehnte mit höheren Steuern, niedrigeren Renten und steigenden Krankenkassenbeiträgen abfinden soll,¹⁶ ist nur schwer vorstellbar. Vorstellbar ist hingegen, dass die gegenwärtigen Technokratien als *government of last resort* ihre Legitimation bald einbüßen und eine Situation der demokratischen Unregierbarkeit entsteht, in der es statt um Demokratie nur noch um die Herstellung von Ordnung geht.

Wäre es denkbar, einen zukünftigen europäischen Finanzausgleich so zu organisieren, dass er wirken würde wie angeblich der Marshallplan nach dem Zweiten Weltkrieg: als Auslöser aufholenden und angleichenden Wachstums? Die historische Erfahrung spricht dagegen. Die Strukturfonds der EU haben die Wettbewerbsfähigkeit der Mittelmeerstaaten in der Vergangenheit nicht dauerhaft verbessern können, und ihre Ablösung durch billige Kredite nach Einführung des Euro hat überwiegend Spekulationsblasen und Scheinwachstum hervorgebracht. Auch in Deutschland, innerhalb eines konsolidierten Nationalstaats mit vergleichsweise starken zentralen Eingriffsmöglichkeiten, haben in den mehr als zwei Jahrzehnten seit der Wiedervereinigung öffentliche Subventionen in einer Höhe, wie sie zwischenstaatlich selbst in Europa völlig unvorstellbar wäre, die angestrebte Angleichung von Wirtschaftskraft und Einkommen in Ost und West nicht bewirken können.

Noch dramatischer und einschlägiger ist die Situation in Italien, wo der Mezzogiore-

¹⁶ Der „Rettungsplan“ des deutschen Sachverständigenrats vom Oktober 2011 sieht vor, den italienischen Zinssatz auf Staatsanleihen mit europäischen Mitteln von sieben auf vier Prozent herunter zu subventionieren. Wie Italien sich auf dieser Grundlage sanieren soll, erklärte Sachverständigenratsmitglied Beatrice Weder di Mauro in der Süddeutschen Zeitung vom 14.11.2011: „Italien würde (...) dennoch einen harten Sparkurs fahren und etwa 4,5 Prozent Primärüberschuss über 25 Jahre erzielen müssen.“ Also über ein Vierteljahrhundert. Damit es dem Leser nicht die Sprache verschlügt, fährt Weder di Mauro fort: „Machbar ist das.“ Allerdings setzt die Realisierung von Omnipotenzfantasien dieser Art als notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung einen gegenüber seinen Bürgern omnipotenten Staat voraus.

no seit mehr als einem halben Jahrhundert wie ein Klotz am Bein der nationalen Politik hängt, trotz kostspieligster Anstrengungen, ihn in die moderne (nord-)italienische Wirtschaftsgesellschaft zu integrieren. Mittlerweile wird immer öfter gefragt, ob das Steckenbleiben des Modernisierungsprozesses im Süden Italiens nicht durch die Subventionspolitik des italienischen Zentralstaats mitverursacht worden ist, etwa dadurch, dass finanzielle Transfers statt für Investitionen in eine moderne Infrastruktur dazu verwendet wurden, die politische Loyalität der alten Oberschichten und mit ihr die Wählerstimmen der in semi-feudalen Verhältnissen feststehenden Landbevölkerung zu kaufen. Im Übrigen war die großzügige Alimentation des italienischen Südens durch den Zentralstaat lange Zeit nur mit Hilfe der Regionalfonds der EU möglich. Seit diese ausbleiben, hat sich der Widerstand der Wähler im Norden gegen die Unterstützungszahlungen an den Süden zu einem hoch brisanten Sezessionismus weiterentwickelt. Es braucht nicht viel Fantasie, um zu vermuten, dass diese kritische Schwelle im Verhältnis zwischen europäischen Nationalstaaten schneller erreicht würde als innerhalb des immerhin durch die gemeinsame Erfahrung einer nationalen Revolution zusammengehaltenen italienischen Nationalstaats.

Nationale Demokratie, supranationale Regierung

Die bevorstehende vertragliche oder faktische Weiterentwicklung der Europäischen Währungsunion in eine Fiskalunion neuen Typs dürfte auf einen Neustart des europäischen Integrationsprozesses hinauslaufen. Die *ever closer union*, die heute im Entstehen begriffen zu sein scheint, wird die Souveränität ihrer Mitgliedstaaten mehr denn je einschränken; in den Augen überzeugter „Europäer“, aber auch in denen der „Märkte“, ist das eine gute Nachricht. Als Problem könnte freilich gelten, dass zusammen mit der nationalen Souveränität auch die Effektivität der nationalen Demokratie beschnitten wird.¹⁷

¹⁷ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Integration versus Legitimation: Der Euro. Thesen*, unveröffentlichtes Manuskript 2011; Wolfgang Streeck, *A Crisis of Democratic Capitalism*, in: *New Left Review*, (2011) 71, S. 1–25.

nur ein in seiner Willensbildung souveräner Staat kann ja zugleich ein demokratischer Staat sein. In den Empfängerländern der sich abzeichnenden europäischen Finanzverfassung werden Haushaltskommissare und Repräsentanten der internationalen Finanzmärkte diktieren, welcher Teil des Sozialprodukts in den kommenden Jahrzehnten noch für sozialpolitische Modifikationen von Marktresultaten zur Verfügung stehen wird. Zugleich muss in den Geberländern durch internationale Verpflichtungen und durch vor dem Druck des Volkes geschützte nationale Institutionen gesichert werden, dass der zu erwartende Unwille der Wähler über ihre nicht enden wollende Besteuerung zugunsten ihrer nationalen Exportindustrien und der Währungsunion nicht auf die Haushalts- und Europapolitik der demokratisch gewählten Regierungen durchschlagen kann.

Ob die zurzeit in die Wege geleitete technokratische Disziplinierung der europäischen Nationen zur Durchsetzung von Austerität im Süden und Kollektivhaftung („Solidarität“) im Norden gelingen wird, steht dahin. Die Alternative allerdings – eine Verschiebung der auf nationaler Ebene gegenstandslos werdenden Demokratie auf die supranationale Ebene, um derentwillen demokratisch inspirierte Integrationsbefürworter die Erosion der nationalen Demokratie ebenso sehnlich herbeiwünschen wie die Kapitalmärkte und die Brüsseler Technokraten – erscheint illusorisch, weil sie vielleicht nicht für die Empfänger-, auf jeden Fall aber für die Gebernationen und ihre Wirtschaft unakzeptabel wäre. So bleibt die Demokratie in Europa eng an den Nationalstaat und seine Souveränität gebunden, die im Begriff sind, in der sich unter dem Krisendruck weiterentwickelnden Währungs- und Fiskalunion und einer nach den Bedürfnissen der internationalen Finanzindustrie geformten politischen Union gemeinsam unterzugehen.

Daniela Schwarzer

Economic Governance in der Eurozone

Seit die 2007 ausgebrochene Finanzkrise auch auf Europa übergriff, haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Eurozone Reformen auf den Weg gebracht, welche die Überwachung und Koordinierung nationaler Haushalts- und Wirtschaftspolitiken sowie die Finanzmarktaufsicht verändert haben. Darüber hinaus wurde die politische Zusammenarbeit in der Eurozone durch die Einführung von regelmäßigen Eurozonen-Gipfeln und die Schaffung eines administrativen Unterbaus vertieft. Noch immer sind die Reformen nicht abgeschlossen: Beim Europäischen Rat am 8. und 9. Dezember 2011 wurde vereinbart, die Eurozone 2012 mit einem sogenannten Fiskalpakt auszustatten, dem sich außer Großbritannien bis zu neun Mitgliedstaaten der Europäischen Union anschließen wollen. Doch auch darüber hinaus besteht weiterer Handlungsbedarf, denn der Weg aus der Verschuldungskrise ist noch nicht gewiesen und die Maßnahmen zur Ursachenbekämpfung sind noch nicht ausreichend. Einige Beobachter und Akteure schätzen den Reformbedarf als so weitreichend ein, dass sie die Gründung einer politischen Union fordern.

Daniela Schwarzer

Dr. rer. pol., geb. 1973; Leiterin der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. daniela.schwarzer@swp-berlin.org

Architektur der Eurozone

Seit ihrer Gründung ist die Europäische Währungsunion asymmetrisch konstruiert: Der vergemeinschafteten Geldpolitik der unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB) wurde keine „Wirtschaftsregierung“ und keine „haushaltspolitische Autorität“ gegenüber gestellt. Auf einen Souveränitätstransfer in diesen für die Nationalstaaten so sensib-

len Bereichen wurde verzichtet. Stattdessen wurde lediglich eine von Regeln geleitete Koordinierung der nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitiken vereinbart, obwohl hinlänglich bekannt war, wie groß die gegenseitigen Abhängigkeiten sind und wie leicht „Ansteckungseffekte“ durch unkoordiniertes Handeln und unverantwortliche Politik auftreten können.

Dies war insbesondere deshalb problematisch, da die Finanzmärkte über ein Jahrzehnt alle Länder der Eurozone mit einer Art „Zinsbonus“ belohnten: Auch Staaten wie Griechenland, Italien und Spanien konnten sich zu geringen Zinsen Geld leihen, obwohl ihr Schuldenstand beziehungsweise die geringe Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften problematisch waren. Die Sanktionierung unverantwortlicher Politik durch die Märkte funktionierte über Jahre nicht – obwohl in den Vertrag von Maastricht ein Haftungsausschluss für die Verschuldung anderer Mitgliedstaaten[¶] aufgenommen worden war. Damit sollte verdeutlicht werden, dass es die Möglichkeit zum Staatsbankrott einzelner Mitgliedstaaten im Euroraum gibt, um die Eigenverantwortlichkeit der Regierungen zu unterstreichen und den Marktteilnehmern Anreize für vorsichtiges Investitionsverhalten zu geben.

Nachdem die Strukturen und Prozesse der politischen Zusammenarbeit in der Währungsunion auch während des Verfassungskonvents 2002/2003 ergebnislos behandelt wurden, sind seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise verschiedene Reformen verabschiedet und weitere auf den Weg gebracht worden.

Europäisches Finanzaufsichtssystem

Eine unzureichende Finanzmarktregulierung und -aufsicht auf europäischer Ebene wurde als eine der Ursachen identifiziert, warum die EU so stark von der Finanzkrise erschüttert wurde. Die bestehenden nationalen Aufsichtsstrukturen hatten weder Instabilitäten in den Märkten identifiziert, noch waren sie geeignet, mit zumindest teilweise grenzüber-

¶ Die sogenannte *no-bail-out*-Klausel in Art. 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

schreitend integrierten Finanzmarktakturen umzugehen. Der Eurozonen-Gipfel vom Oktober 2008 initiierte daher ein Gesetzgebungsverfahren, um europäische Finanzaufsichtsstrukturen zu schaffen.

Anfang 2011 nahm das Europäische Finanzaufsichtssystem seine Arbeit auf.[¶] Die Europäische Bankenaufsicht, die Europäische Aufsicht für das Versicherungswesen und die Europäische Wertpapieraufsicht haben seither die Aufgabe, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsehern zu verbessern und ein einheitliches Handeln der nationalen Behörden im Finanzbinnenmarkt sicherzustellen. Direkte Durchgriffsrechte haben sie indes nicht. Hinzu kommt der bei der EZB angesiedelte Europäische Ausschuss für Systemrisiken.[¶] Seine Aufgabe ist, die Stabilität des gesamten Finanzsystems zu überwachen, frühzeitig auf Risiken hinzuweisen und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung zu empfehlen. Der wichtigste Beitrag ist dabei die stärkere Verzahnung der nationalen Aufsichtsstrukturen. Kritiker hinterfragen allerdings, ob dies ausreicht, um ein einheitliches Regelwerk für den europäischen Finanzsektor und konsistente Aufsichtsstrukturen zu schaffen, und weisen insbesondere auf die mangelnden Durchgriffsrechte der europäischen Behörden in den nationalen Kontexten hin.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass für alle vier Behörden der neuen Finanzaufsicht eine regelmäßige Überprüfung durch die Europäische Kommission vorgesehen ist. Alle drei Jahre soll sie einen Bericht über deren Tätigkeiten und die festgelegten Verfahren veröffentlichen. Jährlich wird überdies überprüft, ob die Europäische Finanzaufsicht direkte Aufsichtsbefugnisse über Finanzinstitute oder Infrastrukturen mit europaweiter Bedeutung haben sollte.

¶ Einen guten Überblick bietet: Bundesministerium der Finanzen, Die Reform der europäischen Finanzaufsichtsstrukturen. Die Errichtung eines Europäischen Finanzaufsichtssystems, in: Monatsbericht digital, Dezember 2010, online: www.bundesfinanzministerium.de/nn_118570/DE/BMF__Startseite/Publikationen/Monatsbericht__des__BMF/2010/12/inhalt/Monatsbericht-Dezember-2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (15.12.2011), S. 37 ff.

¶ Häufig wird der englische Begriff European Systemic Risk Board (ESRB) verwendet.

Durch diese vom Europäischen Parlament in die Gesetzestexte eingebrachten Überprüfungsklauseln ist eine Weiterentwicklung des Aufsichtssystems grundsätzlich angelegt. Stärkere Aufsichts- und Durchgriffsrechte dürften jedoch weiterhin auf nationalen Widerstand stoßen, insbesondere, wenn sie potenziell haushaltspolitische Auswirkungen haben.

Van-Rompuy-Task-Force und Gesetzgebungsverfahren

Die Schaffung der neuen Finanzaufsicht war nur der erste Schritt. Unter dem Eindruck der sich ausbreitenden Schuldenkrise beschloss der Europäische Rat am 25./26. März 2010, eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Europäischen Ratspräsidenten Herman Van Rompuy einzurichten. Die 27 Finanzminister sollten zusammen mit Vertretern der Europäischen Kommission und der EZB einen Konsens über den Reformbedarf der Eurozone erarbeiten.

Am 21. Oktober 2010 legte die Van-Rompuy-Task-Force Empfehlungen in vier Feldern vor:⁴ erstens die Stärkung der haushaltspolitischen Überwachung, zweitens die Einführung eines neuen Mechanismus zur wirtschaftspolitischen Überwachung, drittens die (zu dem Zeitpunkt bereits vollzogene) Einführung des „Europäischen Semesters“ sowie viertens die Einrichtung eines Europäischen Krisenmechanismus zum Umgang mit Verschuldungskrisen.⁵

Die Europäische Kommission, die unter Druck geraten war, ihr gesetzgeberisches Initiativrecht zu verteidigen, legte in einer Art Wettkampf mit der Task-Force am 27. September 2010 ein Paket mit sechs Gesetzesvorschlägen vor. Das sogenannte *Six-Pack*⁶

⁴ Vgl. Strengthening economic governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council, 21 October 2010, online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf (15. 12. 2011).

⁵ Ein Überblick über den aktuellen Stand der Abstimmungsmechanismen findet sich online: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm (15. 12. 2011).

⁶ European Commission: EU Economic governance „Six-Pack“ enters into force, MEMO/11/898, 12 December 2011, online: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/898> (15. 12. 2011).

befasste sich mit den ersten drei von der Task-Force identifizierten Themenfeldern. Die fünf Verordnungen und eine Richtlinie wurden im September 2011 beschlossen und traten am 13. Dezember 2011 in Kraft.

Schärfere Kontrollen in der Haushaltspolitik

Drei der Gesetze verschärfen den Stabilitäts- und Wachstumspakt, ein weiteres soll die Transparenz der mitgliedstaatlichen Haushaltsdaten verbessern und somit deren Manipulation verhindern. Beim Stabilitätspakt, dem wichtigsten Regelwerk zur Überwachung und Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken, wird die Drei-Prozent-Defizitobergrenze durch das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ersetzt. Das strukturelle Defizit soll 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht übersteigen. Darüber hinaus wird ein kontrollierter Abbau des Schuldenstandes auf 60 Prozent des BIP vorgeschrieben.⁷ Auch die Gesamtschuldenrückführung wird einem neuen abgestuften Sanktionsverfahren unterliegen, in dem Beschlüsse auch gegen eine Mehrheit der Euroländer auf Vorschlag der Europäischen Kommission gefällt werden sollen.⁸ Die nationalen Haushaltsregeln müssen Mindeststandards hinsichtlich ihrer Transparenz und Verlässlichkeit erfüllen. Ein direkter Eingriff in die haushaltspolitische Souveränität ist indes weiterhin nicht vorgesehen.

Am 8. und 9. Dezember 2011, bevor das *Six-Pack* überhaupt in Kraft trat, beschloss die Staats- und Regierungschefs der Eurozone zudem einen sogenannten Fiskalpakt. Alle anderen Regierungen außer Großbritannien wollen sich zunächst (vorbehaltlich parlamentarischer Ratifizierung in den Mitgliedstaaten) der Übereinkunft anschließen. Länder, die sich in einem Verfahren zur Vermeidung übermäßiger Defizite befinden, sollen demnach einen strukturellen Anpassungsplan vorlegen müssen, dessen Einhal-

⁷ Dabei gilt die Regel, dass ein Land, das ein Schulden/BIP-Verhältnis von mehr als 60 Prozent aufweist, seine Schulden um ein Zwanzigstel des Prozentsatzes pro Jahr verringert, um den es den Grenzwert (60 Prozent) übersteigt.

⁸ Eine qualifizierte Mehrheit muss sich gegen den nächsten Schritt im Verfahren aussprechen, um diesen zu verhindern.

tung von Kommission und Rat begutachtet wird. Schuldenbremsen sollen in allen Mitgliedstaaten eingeführt werden; der Europäische Gerichtshof soll die Umsetzung überprüfen. Die Mitgliedstaaten sollen überdies künftig im EU-Rahmen über geplante Anleiheausgaben berichten. Da Großbritannien verhinderte, dass die Maßnahmen im EU-Vertrag verankert wurden, soll der Pakt bis Frühjahr 2012 im Rahmen eines zwischenstaatlichen Vertrags vereinbart werden.

Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitiken

Die Krise hat besonders deutlich gemacht, dass auch die wirtschaftspolitische Überwachung gestärkt werden muss. Mit dem *Six-Pack* wurde auch ein neues Verfahren zur Vermeidung gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte eingeführt. Nun werden die Leistungsbilanzen überwacht, da diese die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften spiegeln und ein Indikator für die Auslandsverschuldung sind. Kumulierte negative Leistungsbilanzsalden ziehen eine übermäßig hohe öffentliche beziehungsweise private Verschuldung nach sich, die dann nur durch Abwertung, Insolvenzen, Inflation oder ähnliches abgebaut werden kann.

Das neue Überwachungsverfahren soll makroökonomische Fehlentwicklungen frühzeitig identifizieren und sieht vor, dass Empfehlungen an die jeweiligen Mitgliedstaaten zur Korrektur gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte gerichtet werden. So hätte etwa die Blasenbildung im spanischen Immobiliensektor und im irischen Bankensektor frühzeitig entdeckt und abgeschwächt werden können, um zu verhindern, dass Stützungsmaßnahmen für die Privatwirtschaft eine derartige haushaltspolitische Schiefelage herbeiführen.

Nach dem neuen Verfahren wird bei übermäßigen Ungleichgewichten die Nicht-Befolgung der Empfehlungen sanktioniert. Die Überwachung erfolgt auf Grundlage eines sogenannten *Score Boards*, das eine Reihe von Indikatoren abbildet, die als Hauptquellen makroökonomischer Ungleichgewichte gelten.

Die Diskussion um den Abbau von Ungleichgewichten und die Angleichung der

Wettbewerbsfähigkeit ist derzeit vor allem auf die Defizitländer mit geringer Wettbewerbsfähigkeit fokussiert. Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Verschuldung und Leistungsbilanzen ist das in der Tat sehr wichtig. Allerdings werden immer stärkere Zweifel daran formuliert, dass die derzeit verfolgte, asymmetrische Strategie funktionieren kann. Das Negativszenario ist, dass alle Länder mit defizitärer außenwirtschaftlicher Situation gleichzeitig – etwa durch eine Absenkung des Reallohns – real abwerten. Dies wäre nicht nur innenpolitisch eine schwierige Entwicklung, sondern kann auch zu einem Wirtschaftseinbruch und damit einem Anstieg der Verschuldungs- und Defizitquoten führen.

Euro-Plus-Pakt

Parallel zum *Six-Pack*-Gesetzgebungsverfahren vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 24. März 2011 den sogenannten Euro-Plus-Pakt.⁹ Nachdem einige Nicht-Euro-Staaten dieses Vorhaben massiv kritisiert hatten, weil sie eine weitere Entkopplung der Eurozone vom Rest der EU fürchteten, wurde es für alle EU-Staaten geöffnet. Alle Mitgliedstaaten außer Großbritannien, Schweden, der Tschechischen Republik und Ungarn schlossen sich an.

Der Euro-Plus-Pakt soll die Mechanismen zur haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung ergänzen, indem sich die Staats- und Regierungschefs jährlich auf nationale Zielvorgaben verständigen und deren Umsetzung gemeinsam überwachen. Die Ziele, die er anstrebt, sind breit gefasst: Neben der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation soll auch die Steuerpolitik, die Stabilisierung des Finanzsektors und die Restrukturierung der Sozialsysteme koordiniert und evaluiert werden. Der Euro-Plus-Pakt baut auf den Prioritäten der Wachstumsstrategie Europa 2020 auf (Beschäftigung, Innovation, Klima, Energie, Bildung und soziale Inklusion). Die Umsetzung der Ziele erfolgt durch

⁹ Vgl. Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Eurowährungsgebiets vom 11. März 2011, online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/119824.pdf (15.12.2011).

die Mitgliedstaaten und darf den Status quo und die Weiterentwicklung des Binnenmarktes nicht beeinträchtigen. Mit dem Pakt für den Euro verpflichten sich die Staats- und Regierungschefs überdies, sich bei größeren Reformen, die Auswirkungen auf die Partner in der Eurozone und der EU haben dürften, abzustimmen.

Der Pakt ist weder EU-Recht, noch ist er ein völkerrechtliches Abkommen. Es gibt folglich keine Umsetzung in nationales Recht, keine direkte Beteiligung nationaler Parlamente und keine Beschwerdemöglichkeit gegenüber nationalen Gerichten. Ob diese weiche Form der Politikkoordination mittelfristig zur nationalen Umsetzung der Zielvorgaben führt, ist fraglich.

Europäische Semester

Im ersten Halbjahr 2011 wurde erstmals das „Europäische Semester“ als Instrument vorbeugender Überwachung angewendet, um die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung zu intensivieren. Die nationalen Regierungen sollen so stärker in die Verantwortung genommen werden, um drohende Verstöße gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie die Grundzüge der Wirtschaftspolitik von vornherein zu verhindern und den Zielen der Europa 2020-Strategie näher zu kommen. Die nationale Haushaltsplanung soll zeitlich besser mit den Koordinierungsprozessen in Brüssel abgestimmt werden.

Auftakt zum jeweiligen „Europäischen Semester“ ist der Jahreswachstumsbericht,¹⁰ der erstmals am 19. Januar 2011 von der Kommission vorgestellt wurde. Der Bericht analysiert die wirtschaftliche Ausgangslage für die gesamte EU. Daraufhin berät der Europäische Rat im März über die prioritären Maßnahmen für die EU. Pläne für die nationalen Haushalte werden der Kommission bis April von den Regierungen vorgelegt. Auf dieser Grundlage erarbeitet die Kommission bis Juni für jedes einzelne Land Empfehlungen, die anschließend vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister und dem Europäischen

¹⁰ European Commission, Annual Growth Survey 2012, Brüssel, 23.11.2011, online: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2012_en.pdf (15.12.2011).

Rat verabschiedet werden. Die nationalen Parlamente sollen diese idealerweise in ihre Haushaltsberatungen einfließen lassen, ohne dass die Haushaltshoheit der Parlamente in Frage gestellt wird.

Schaffung eines permanenten Krisenmanagementmechanismus

Im Zuge der sich Anfang 2010 zuspitzenden Verschuldungskrise wurde erkannt, dass auch Eurozonen-Staaten in die Situation einer temporären Zahlungsunfähigkeit kommen oder gar Solvenzprobleme aufweisen können – mit als desaströs eingeschätzten Folgen für die Eurozone insgesamt. Die EU-Verträge sahen bislang nach Artikel 143 AEUV nur für Nicht-Eurozonen-Staaten die Möglichkeit vor, eine kurzfristige Finanzierung über sogenannte Zahlungsbilanzkredite zu bekommen.

Mit den bilateralen Ad-Hoc-Hilfsmaßnahmen für Griechenland im April 2010 und der Schaffung des Rettungsschirms im Mai 2010 wurden indes befristete Kreditvergabemöglichkeiten für Eurozonen-Mitglieder geschaffen. Diese werden nun leicht verändert und ergänzt durch einen Rechtsrahmen zur Gläubigerbeteiligung im Falle von Umschuldungsnotwendigkeiten in einen permanenten Mechanismus, den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), überführt. Eine Änderung des EU-Vertrags ist bereits beschlossen, wenn auch noch nicht ratifiziert, um Hilfskredite an Eurozonen-Staaten in Einklang mit der *no-bail-out*-Klausel zu bringen.

Als wichtigste Komponente des Rettungsschirms wurde im Mai 2010 die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) eingerichtet, die zunächst bis 2013 Kredite an unter Druck geratene Mitgliedstaaten vergeben sollte. Im Gegenzug dazu stimmen die kreditnehmenden Staaten einem umfangreichen Reform- und Konsolidierungsprogramm zu, das von einer Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds, der bislang an allen Hilfsprogrammen für Griechenland, Portugal und Irland beteiligt ist, überprüft wird. Kredite der EFSF erlauben es hoch verschuldeten Ländern, sich für einige Zeit nicht an den Märkten refinanzieren zu müssen,

wenn sie in die Gefahr geraten, angesichts hoher Risikoauflage kein Kapital mehr aufnehmen zu können. Dank der Garantien der Euro-Staaten kann die EFSF Anleihen ausgeben, um mit dem eingenommenen Geld Notkredite an Euro-Länder zu finanzieren.

Angesichts der um sich greifenden Verschuldungskrise wurden bereits mehrmals Maßnahmen zur Aufstockung des Kreditvolumens der EFSF beschlossen. Zunächst hatte sie bei einem Garantievolumen von 440 Milliarden Euro ein Kreditvolumen von rund 250 Milliarden Euro. Am 21. Juli 2011 wurde der Garantierahmen auf 780 Milliarden Euro aufgestockt. Mit dieser höheren Bürgschaft sollen auch die Bestnote bei der Kreditwürdigkeit von EFSF-Schuldpapieren und damit möglichst niedrige Zinsen gesichert werden.

Um die Hilfen für hochverschuldete Länder weiter verstärken zu können, einigte sich der Eurozonen-Gipfel am 26. Oktober 2011 auf die Einführung von sogenannten Kredithebeln. Dies soll weitere Geldgeber – etwa Staatsfonds aus Asien oder den arabischen Staaten – für den Fonds gewinnen. Diese privaten Anleger würden Staatsanleihen von hochverschuldeten Staaten kaufen, wobei die EFSF garantiert, einen Teil des Verlustes zu ersetzen, falls ein Land das geliehene Geld nicht zurückzahlt. Ein weiteres Hebelinstrument, das laut Beschluss des Euro-Gipfels vom 21. Juli 2011 genutzt werden soll, ist ein neuer Co-Investment-Fonds (CIF), an dem sich private Investoren beteiligen sollen. Er ist als Untergesellschaft des EFSF geplant und soll Staatsanleihen der Krisenländer kaufen.

Neben dem Kreditvolumen wurde auch das Instrumentarium der EFSF weiter entwickelt. Am 21. Juli 2011 wurde der Zinssatz für Hilfskredite von 4,5 Prozent auf 3,5 Prozent gesenkt. Das entspricht in etwa dem Satz, zu dem sich der Rettungsfonds das Geld selbst leihen muss. Außerdem bekommen die Länder mehr Zeit, um das Geld zurückzuzahlen. Die EFSF hat zudem die Möglichkeit bekommen, den Bankensektor eines Landes indirekt durch besondere Kredite an die betroffene Regierung zu stützen und kleinere Kreditpakete vorbeugend zu gewähren. Zudem soll der Fonds Staatsanleihen angeschlagener Länder auf dem Sekundärmarkt auf-

kaufen können, sofern die EZB feststellt, dass das Land in einer Notlage ist und die Stabilität der Eurozone gefährdet.

Parallel zur Anwendung und Weiterentwicklung der zeitlich begrenzten EFSF wurde der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) verhandelt, der deren Aufgaben künftig übernehmen soll. Bereits im Sommer 2011 wurde eine Einigung über den ESM-Vertrag zwischen den Regierungen hergestellt – doch dieser wurde mit den Änderungsbeschlüssen zur EFSF obsolet, da die neuen Instrumente und das erhöhte Kreditvolumen für den künftigen Mechanismus Geltung haben sollten. Statt ratifiziert zu werden, wurde daher der ESM-Vertrag einer Überarbeitung unterzogen.

Beim Europäischen Rat am 8. und 9. Dezember 2011 wurden weitere Beschlüsse zu den Hilfsmechanismen gefällt. Zunächst einmal soll die Hebelung der EFSF vorangetrieben werden, die sich bislang nur schleppend vollzieht. Der ESM soll bis Juli 2012 und damit früher als geplant in Kraft treten, sobald er von den Ländern ratifiziert wurde, die 90 Prozent des Kapitals repräsentieren. Im Mai 2012 soll die Obergrenze des Kreditvergabe volumens von 500 Milliarden Euro überprüft werden. Mit den Beschlüssen vom 8./9. Dezember 2011 wird von früheren Plänen zur privaten Gläubigerbeteiligung Abstand genommen, fortan orientieren sich die *Collective Action Clauses* (Umschuldungsklauseln) an den Statuten des Internationalen Währungsfonds. Überdies soll die EFSF schneller entscheidungsfähig sein: Vorbehaltlich der Zustimmung nationaler Parlamente soll das Einstimmigkeitsprinzip durch eine qualifizierte Mehrheit von 85 Prozent ersetzt werden, sofern die Europäische Kommission und die EZB feststellen, dass eine dringliche Situation eine rasche Entscheidung erfordert.

Bereits in der frühen Phase der Verschuldungskrise wurde von einigen Beobachtern und Beteiligten ein Rettungsmechanismus gefordert, der so groß und umfassend gestaltet sein müsse, dass er eine „sich selbst erfüllende Finanzkrise“ bremsen könne, indem er aus Sicht der Marktteilnehmer auch den schlimmsten anzunehmenden Fall abdecken könnte – und dessen Eintreten durch geänderte Markterwartungen allein aufgrund der

Existenz eines solchen Rettungsmechanismus unwahrscheinlicher macht.

Da die EFSF aber bislang trotz ihres gesteigerten Kreditvergabevolumens und erweiterten Instrumentariums nicht in der Lage war, die Krise einzudämmen, ist die EZB zum wichtigsten und kurzfristig handlungsfähigsten Krisenmanager avanciert, etwa indem sie die Liquiditätsbereitstellung für den Bankensektor massiv verstärkt hat und in großen Volumina an den Sekundärmärkten Staatsanleihen der hochverschuldeten Mitgliedstaaten aufkauft.

Um langfristig ihre Unabhängigkeit und die Erreichung ihrer geldpolitischen Ziele sicherzustellen, sind die oben dargestellten Reformbemühungen im Bereich Haushalt, Wirtschaft und Finanzmärkte mit davon getrieben, einen Rahmen zu schaffen, in dem sich die EZB wieder auf ihr Kerngeschäft, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, konzentrieren kann. Nicht nur bei der Entwicklung des Krisenmechanismus, auch bei der Governance-Reform geht es überdies darum, das Vertrauen langfristig orientierter Anleger zurückzugewinnen, die im Zuge der Verschuldungskrise begonnen haben, Kapital aus vielen Eurozonen-Staaten abzuziehen. Krisenmanagement und Governance-Reform sind daher heute zwei eng verknüpfte Prozesse.

Härterer Euro-Kern in der EU-27

Die bisherigen Änderungen an den Strukturen und an der Funktionsweise der Economic Governance-Mechanismen in der EU haben vor allem die Eurozone betroffen. Die Schaffung der Rettungsmechanismen im Zuge der Verschuldungskrise, die Bereitschaft, im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftspolitik enger zusammen zu arbeiten, und die stärkere Institutionalisierung durch die Eurozonen-Gipfel haben die Integration in der Währungsunion deutlich voranschreiten lassen.

Diese Maßnahmen stellen allerdings auch in ihrer Gesamtheit keinen Quantensprung an Integration dar, sondern sind eine schrittweise Weiterentwicklung bestehender Instrumente, teilweise auf Sekundärrechtsebene, teilweise in Form zwischenstaatlicher

Vereinbarungen. Bislang hat die Krise weder weitreichende Kompetenztransfers noch eine substanzielle Stärkung der supranationalen Ebene hervorgebracht. Im Gegenteil: Kritiker sehen in der Aufwertung des Europäischen Rats und der Verabschiedung von Pakten und Verträgen außerhalb des Gemeinschaftsrahmens die Gefahr, den supranationalen Gemeinschaftsrahmen zu schwächen.

Je weiter die Diskussion um die künftigen Regierungsstrukturen der Eurozone voranschreitet, desto intensiver dreht sie sich um die Balance zwischen nationaler Souveränität und dem Stellenwert der supranationalen Ebene. Dabei stehen Befürworter der Gemeinschaftsmethode, die sich eine starke Rolle für die Europäische Kommission und das Europäische Parlament wünschen, denjenigen gegenüber, die aufgrund nationaler Souveränitäts- und Legitimationsbedenken eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf Regierungsebene bevorzugen.

Was die Substanz der Reformen anbelangt, ist umstritten, ob die Maßnahmen ausreichen, um dreierlei zu leisten: erstens die Eurozone mittelfristig auf einen Pfad von Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit zu führen, zweitens Krisen künftig unwahrscheinlicher und die Eurozone weniger anfällig für externe Schocks zu machen und drittens das Vertrauen in die Eurozone insbesondere aus Sicht langfristig orientierter Anleger wieder zu stärken. Da die bislang beschlossenen Maßnahmen hierfür nicht ausreichen dürften, wird sich die Verschuldungskrise voraussichtlich weiterentwickeln. In diesem Fall sind auch die am 8./9. Dezember 2011 vereinbarte Verabschiedung eines zwischenstaatlichen Vertrags und das vorgezogenen Inkrafttreten des ESM nur Zwischenschritte in der Reform der Eurozone.

Ohnehin sind weitere Entwicklungen im Gange. So hat die Europäische Kommission am 23. November 2011 zwei Gesetzesinitiativen¹¹ vorgelegt, welche die haushalts- und wirtschaftspolitische Kontrolle weiter

¹¹ Gesetzentwurf KOM(2011) 82: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/regulation_1_de.pdf (15. 12. 2011); Gesetzentwurf KOM(2011) 819: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/regulation_2_de.pdf (15. 12. 2011).

verschärfen sollen. Sie hat überdies ein Grünbuch zur Einführung von Eurobonds vorgelegt und damit die Diskussion um Potenziale, Gefahren und Voraussetzungen einer Finanzierungsunion gefördert. Im Bereich der Finanzaufsichtsstrukturen steht die erste größere Überprüfung neben der jährlichen Funktionsanalyse turnusmäßig Anfang 2014 an. Obgleich jeder substanziellere Integrationsschritt nationale Souveränitätsgrenzen berührt, könnten sich die Mitgliedstaaten unter dem Druck der Krise auf weiterreichende Integrationsschritte verständigen, die in Form einer Änderung des EU-Vertrags oder eines neuen Eurozonen-Vertrags (möglicherweise unter Beteiligung interessierter EU-Staaten, die noch nicht Mitglied in der Eurozone sind) vollzogen werden.

In diesem Zuge sollten auch grundlegende Fragen der Legitimität des sich entwickelnden Entscheidungssystems in der Eurozone aufgeworfen werden. Bislang dominiert der Ansatz, nationale Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene zu regeln und technokratisch zu überwachen. Dies dürfte Konflikte mit nationalen Parlamenten provozieren, sobald diese gezwungen werden, demokratisch legitimierte Entscheidungen zu revidieren.

Insgesamt ist durch die Krise deutlich geworden, dass die Mitgliedstaaten durch den Entzug wesentlicher Instrumente der makroökonomischen Politik im Zuge der Währungsintegration verwundbarer geworden sind,¹² ohne dass auf europäischer Ebene entsprechende Handlungsfähigkeit hergestellt wurde. Dies wirft Legitimations- und Demokratiedefizite auf, die durch die aktuellen Reformen nicht bearbeitet werden.

¹² Vgl. Fritz W. Scharpf, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9 (2011) 2, S. 163–198.

Jan Zielonka

Paradoxien aus 20 Jahren Integration und Erweiterung

Die Ergebnisse aus den vergangenen 20 Jahren europäischer Integration sind paradox. Noch vor zwei Jahrzehnten hatten Paris, Rom und Bonn

ein enormes Vertrauen darin, die europäische Einigung vertiefen zu können. Die Schaffung der Europäischen Währungsunion (EWU) durch den Vertrag von Maastricht wurde als fortschrittlichstes und erfolgreichstes Beispiel dafür angesehen, wie sich Staaten zu einer engen Kooperation verbinden können. Nationale Währungen, immer ein Symbol staatlicher Souveränität, konnten auf dem Altar europäischer Integration geopfert werden. Mögliche Bedrohungen, so dachte man, kämen von außen, etwa ausgelöst durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und Jugoslawiens. Obwohl Deutschland wiedervereinigt war und die Nachbarn der Europäischen Union ihre Freiheit zurückgewonnen hatten, sahen sie doch einer beunruhigenden Zukunft entgegen, fürchteten Kommentatoren, dass in den Staaten Osteuropas wirtschaftliches Chaos, soziale Unruhen und Korruption herrschen könnten. Wie berechtigt diese Befürchtungen waren, bestätigte sich bereits wenige Jahre später in den Balkankriegen, die deutlich vor Augen führten, dass das Ende des Kommunismus mit Instabilität, Konflikt und Gewalt einhergehen konnte.

Heute stellt sich das Bild genau andersherum dar. Mittel- und Osteuropa scheinen stabil zu sein; Staaten wie Polen präsentieren sich geradezu als Musterschüler guten Haushaltens und demokratischer Regierungstätigkeit. Selbst die Länder Ex-Jugoslawiens leben – trotz verbliebener Streitpunkte im Einzelnen – friedlich mit ihren Nachbarn zusammen. Sorgen um die Stabilität gehen heute

Jan Zielonka

Ph.D., geb. 1955; Professor of European Politics, University of Oxford, und Ralf Dahrendorf Fellow, St Antony's College, 70 Woodstock Road, Oxford, OX2 6JF, UK.
jan.zielonka@sant.ox.ac.uk

eher von älteren EU-Mitgliedstaaten aus wie Griechenland, Irland oder Italien sowie von der Krise der EWU. Die deutsche Kanzlerin Angela Merkel erklärte kürzlich, dass ein Scheitern des Euro auch den Kollaps Europas zur Folge haben könnte.[¶] Der polnische Finanzminister Jacek Rostowski fügte wenig später hinzu, dass am Ende dieses Szenarios ein Krieg stehen könnte.[¶] Aus der Perspektive von vor 20 Jahren erscheint dies alles, als sei die Geschichte auf den Kopf gestellt.

Dieser Beitrag wird den Prozess der europäischen Integration über die zurückliegenden zwei Jahrzehnte zurückverfolgen und fragen, wie Europa in die Krise geraten konnte und ob es tatsächlich droht, auseinanderzufallen.

Vertiefung und Erweiterung

Die europäische Integration hatte immer zwei Dimensionen: eine funktionale und eine territoriale. Seit der Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch Montanunion genannt) 1951 dehnte sich die Integration schrittweise auf viele verschiedene funktionale Bereiche aus, darunter Handel, Landwirtschaft, Wettbewerb, Einwanderung, Rechtswesen und Außenpolitik. Um die Zusammenarbeit auf immer neue Politikfelder auszuweiten, bedurfte es unterschiedlicher rechtlicher und verfahrenstechnischer Vereinbarungen, die zu immer mehr Komplexität und Doppeldeutigkeiten führten. Die Regeln etwa, die für die europäische Wettbewerbspolitik oder die gemeinsame Landwirtschaftspolitik gelten, ließen sich kaum auf das europäische Rechtssystem oder die Innenpolitik der Union anwenden, oder gar auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Das Ergebnis dieses Prozesses ist ein Regierungssystem, das immer mehr einer variablen geometrischen Figur mit verschiedenen konzentrischen Kreisen ähnelt.

Übersetzung aus dem Englischen von Dr. Daniel Kiecol, Köln.

[¶] Vgl. Merkel warnt vor Kontrollverlust der Politik, Video, 13.9.2011, online: www.sueddeutsche.de/politik/merkel-o-merkel-warnt-vor-kontrollverlust-der-politik-1.1142713 (13.12.2012).

[¶] Zit. nach Tomasz Bielecki, „Wojna Idzie?“, in: Gazeta Wyborcza vom 15.9.2011, online: http://wyborcza.pl/1,75968,10290674,Wojna_idzie_.html (13.12.2012).

Gleichzeitig umfasste die Integration auch den Prozess der Erweiterung des europäischen Territoriums. Die Europäische Gemeinschaft erlebte seit 1973, als sich Großbritannien, Dänemark und Irland den ursprünglich sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft anschlossen, mehrere Erweiterungsrounds. Jede neue Erweiterung wurde begleitet von institutionellen und prozeduralen Systemveränderungen. Neue Mitglieder brachten ihre jeweiligen Kulturen, politische und wirtschaftliche Interessen sowie rechtliche Abläufe mit in die Gemeinschaft ein. Auch die Nachbarschaft der EU änderte sich mit jeder Erweiterung, was zusätzliche Herausforderungen mit sich brachte. Die EU wurde nicht nur größer, sondern diversifizierte sich. Dies traf insbesondere auf die sogenannte *Big Bang*-Erweiterung im Jahr 2004 zu, als – neben Malta und Zypern – acht Staaten aus Mittel- und Osteuropa der Union beitraten. Einheitliche Lösungen für alle konnten kaum gefunden werden in einer Gemeinschaft aus 27 Staaten; auch deshalb entwickelte sich das Regierungssystem Europas immer mehr zu dem angesprochenen Modell der konzentrischen Kreise.

Sowohl die Vertiefung als auch die Erweiterung haben zu einer Verbesserung des internationalen Status Europas beigetragen. Der Prozess der Vertiefung traf aber innerhalb der Union immer auf größere Zustimmung als jener der Erweiterung. Die Vergrößerung der Europäischen Union wurde häufig als Faktor gesehen, der Entscheidungsprozesse so behindere, dass die funktionale Integration unmöglich zu realisieren sei. Das erklärte Ziel der Integration war – und ist noch immer – die *ever closer union* und nicht die *ever wider union*.[¶] Es liegt auf der Hand, dass das Verschmelzen von Institutionen und die funktionale Annäherung nur schwierig zu erreichen sind. In einer sich vergrößernden und sich weiter ausdifferenzierenden Europäischen Union fällt es zunehmend schwer, Institutionen zu verschmelzen und funktionale Konvergenz herzustellen. Vor allem die jüngste Erweiterungs-

[¶] Die Präambel des Vertrages über die Europäische Union spricht von der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“. Siehe auch die 1989 von Jacques Delors in Brügge gehaltene Rede, abgedruckt in: Brent F. Nelsen/Alexander C.-G. Stubb (eds.), *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, London 1994, S. 51–64.

runde von Beitrittsstaaten aus Mittel- und Osteuropa wurde als problematisch angesehen. So wurde beklagt, dass sie die Abstimmungsbalance zwischen großen und kleinen Staaten beeinträchtigen würde. Bürger in älteren Mitgliedstaaten sahen die Erweiterung als Bedrohung ihrer Systeme der Sozialvorsorge und ihrer Arbeitsmärkte an und äußerten die Befürchtung, dass mit den neuen Staaten auch die Korruption in die Rechtskultur der Union Einzug halten könnte.

Einige machten diese Erweiterungswelle sogar für das Scheitern der Europäischen Verfassung verantwortlich, da viele französische und niederländische Bürger ihre Nein-Stimme beim Referendum als Protest dagegen abgegeben hätten, dass es polnischen Klempnern gestattet sein sollte, in Westeuropa zu arbeiten. Der Prozess der Vergrößerung wurde einstweilen auf Eis gelegt, was auch den europäischen Ambitionen der Türkei und einiger Balkanstaaten einen empfindlichen Schlag versetzte. Weitere Beitritte würden, so wurde nun befürchtet, die Essenz der Europäischen Integration verwässern und ihre Institutionen lähmen. Der Umstand, dass gerade die traditionell „euroskeptische“ britische Regierung zu den entschiedensten Befürwortern der Erweiterung gehörte, ließ diese Argumentation gerechtfertigt erscheinen.

Ähnliche Zweifel waren in Bezug auf die weitere Vertiefung der Union kaum zu vernennen. Der Euro sollte die Transaktionskosten europäischer Firmen senken und ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern. Das Projekt des gemeinsamen Wirtschaftsraumes wurde als Lokomotive der globalen Macht Europas gesehen, schaffte es doch ein gigantisches kapitalistisches System, von dem man annahm, es arbeite zum Nutzen von einer halben Milliarde Menschen. Das Schengen-System wurde gelobt, weil es der Europäischen Union erlaube, auch der Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität Herr zu werden.

Sicherlich ist die europäische Wirtschaft seit dem Maastrichter Vertrag nicht nennenswert gewachsen, leidet die Europäische Union weiterhin unter einem Demokratiedefizit. Doch noch bis vor kurzem schien die Europäische Union immun gegen die wirtschaftlichen Krisen, unter denen etwa die Märkte Asiens am Ende der 1990er Jahre zu leiden hatten, oder auch gegen die politischen Krisen, die Süd-

amerika immer wieder erschütterten. Die EU wurde zur „new city on the hill“^{f4} ausgerufen, der es obliege, das „21. Jahrhundert zu regieren“.^{f5} Andere Staaten und Regionen sollten dem „europäischen Traum“ nacheifern.^{f6}

Ursprung der Krise

Es lässt sich darüber streiten, ob Europas gegenwärtige Krise in New York oder in Athen ihren Anfang nahm. Unmittelbar nach dem Zusammenbruch der US-Investmentbank Lehman Brothers war es nicht unbedingt zu erwarten, dass nicht nur Banken, sondern auch ganze Staaten von Insolvenz bedroht sein würden. Heute sind mehrere Länder der EU nicht in der Lage, ihre Schulden zu bedienen, würden ihnen nicht der Internationale Währungsfonds und die Europäische Zentralbank unter die Arme greifen. Die Zukunft der Europäischen Währungsunion erscheint so alles andere als sicher, und das trotz aller politischen Treuebekennnisse. Die Frage ist: Wird ein Zusammenbruch der EWU – sollte es dazu kommen – auch das Ende des gesamten Integrationsprozesses einläuten? Wenigstens drei Faktoren deuten darauf hin, dass dies eine sehr realistische Aussicht ist.

Erstens ist festzustellen, dass Europa im Zuge des Integrationsprozesses ein überaus interdependentes Gemeinwesen schuf. Ein Zerfall in einem Bereich wird dies auch in anderen Bereichen nach sich ziehen – sozusagen eine funktionalistische Theorie unter umgekehrten Vorzeichen. Der Funktionalismus behauptet, dass die Integration in einzelnen Bereichen die Integration auch in anderen Bereichen anregen würde, herbeigeführt durch einen *spill-over*-Effekt und durch Vergemeinschaftung. Die Kehrseite erscheint in der gegenwärtigen Situation als wahrscheinliches Szenario. Der Zusammenbruch der EWU wird wohl das Projekt des Gemeinsamen Wirtschaftsraumes ebenso beschädigen wie das Schengen-System, da sogar Staaten außerhalb der EWU wie Großbritannien oder Polen in hohem Maße vom Han-

^{f4} Steven Hill, *Europe's Promise. Why the European Way is the Best Hope in an Uncertain Age*, Berkeley 2010, S. 369.

^{f5} Vgl. Mark Leonard, *Why Europe will run the 21st Century*, London 2005.

^{f6} Vgl. Jeremy Rifkin, *The European Dream*, New York 2004.

del mit der Eurozone abhängig sind und ihre Geschäfte nach einem solchen Kollaps kaum unbeeinträchtigt fortsetzen werden können. Protektionismus, Abschotten der Grenzen und damit verbunden die Drosselung des freien Verkehrs von Gütern, Kapital, Dienstleistungen und Menschen quer durch Europa wären die Folgen.

Der zweite Grund für ein mögliches Auseinanderbrechen ist das Fehlen umfassender, funktionsübergreifender Lösungen, um die Probleme der EU in den Griff zu bekommen. Bis jetzt hat die EU/EWU Sparmaßnahmen auf den Weg gebracht, die ein übergreifendes Wirtschaftswachstum eher behindern als es zu stimulieren. Auf welchem Wege die angewandten fiskalischen Maßnahmen die sozialen, politischen und kulturellen Probleme, die der aktuellen Misere zu Grunde liegen, bewältigen sollen, ist sogar noch weniger zu erkennen. Zum Beispiel ist, nach dem einhelligen Urteil von Experten, sowohl in Griechenland wie in Italien für die Zweckentfremdung öffentlicher Gelder die politische Kultur der Patronage verantwortlich. Werden Einschnitte bei den öffentlichen Diensten diese Kultur nun ändern? Wird die Privatisierung öffentlicher Anlagegüter die „feudale“ Kontrolle durch die Netzwerke der Wirtschaftselite beschneiden oder gar noch fördern? Wer wird das Geld aufbringen können, um diese Anlagegüter zum Schnäppchenpreis zu kaufen? Erschwerend kommt hinzu, dass individuelle Lösungen in verschiedenen Ländern auch noch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Dies bringt mich zum dritten Grund für eine mögliche Auflösung: konkurrierende souveräne Interessen. Zurzeit üben die verschiedenen europäischen Akteure ihre Macht auf unterschiedliche Weise aus, und das auf verschiedenen Ebenen des Regierungsapparates. Übernationale Märkte „regieren“ Europa und all seine Mitgliedstaaten, indem sie der monetaristischen Logik folgen: Im Zentrum ihres Interesses stehen die Bilanzen der Bücher von Banken und die der staatlichen Haushalte. Die europäischen Institutionen kümmern sich hauptsächlich um institutionelle Defizite. Fortschritt und Rückschritt bemessen sich bei ihnen nach dem Grad an institutioneller Übereinstimmung oder nach dem Fehlen derselben. Die Mitgliedstaaten wiederum sorgen sich vor allem um die sozialen Defizite, die die Wahlergebnisse für ihre

jeweiligen Regierungen beeinflussen. Die dahinter stehende Logik dieser drei Arten von Governance bringt sehr unterschiedliche Politiken hervor, und so erklärt sich, warum die Märkte, die EU und die europäischen Staaten beständig die Anstrengungen und die Glaubwürdigkeit der jeweils anderen unterminieren. Die Märkte nehmen die Anstrengungen nicht ernst, mit denen die EU sich müht, den Euro am Leben zu erhalten, während die EU ihrerseits ihren Mitgliedstaaten grollt, wenn diese versuchen, ihren Bevölkerungen wenigstens einigermaßen entgegenzukommen, indem sie ihnen die Möglichkeit zur demokratischen Teilhabe bietet, sei es durch Referenden (Griechenland) oder Wahlen (Italien).

Szenarien der Auflösung

Wenn es sich bei der Auflösung der Eurozone um eine ernstzunehmende Prognose handelt, ist es wichtig, sich auf eine solche Situation vorzubereiten. Drei unterschiedliche Szenarien der Auflösung lassen sich ausmalen.

Im ersten Szenario vollzieht sich eine Reihe von Entwicklungen, die außerhalb der Kontrolle der europäischen Regierungen liegen. Die Lawine könnte gar unabsichtlich von diesen herbeigeführt werden. So mag der Rauswurf Griechenlands aus der Eurozone ein solcher Schritt sein, der, so vernünftig er aus Sicht der öffentlichen Meinung in Deutschland, Frankreich oder den Niederlanden auch klingen mag, eine Spirale von Ereignissen in Gang setzt, die schon bald nicht mehr zu kontrollieren ist. Gegenseitige Beschuldigungen, Vergeltungsmaßnahmen und Schuldzuweisungen würden folgen. Chaos entstünde, und Deutschland wäre der Hauptverdächtige bei der anschließenden Suche nach Schuldigen. Einige Länder würden sich hinter Deutschland scharen, andere würden versuchen, eine Gegenallianz zu schmieden. Da Chaos optimale Brutbedingungen für populistische Politik bietet, würde der Nationalismus erstarben. In der Folge würden auch territoriale und finanzielle Ansprüche geltend gemacht werden. Eine solch abrupte, unkontrollierte Auflösung könnte jedoch auch von äußeren Faktoren herbeigeführt werden. Die Finanzmärkte sind gegenwärtig so unberechenbar wie sprunghaft. Die Situation in Europas „Hinterhöfen“ von Tripolis und Kairo bis Pristina, Minsk und Kiew gibt keinen Anlass,

sorgenfrei der Zukunft entgegenzublicken. Eine Mischung interner wie externer Schocks könnte eine Kette von Ereignissen auslösen, die sich schnell jeder Kontrolle entziehen.

Das zweite denkbare Szenario stellt sich als Serie kontrollierter Anstrengungen der europäischen Führungen dar, die Integration entlang des vorhandenen föderalen Masterplans zu forcieren. Ein Sprung in die Föderation wird von vielen als einzige Möglichkeit gesehen, die Kontrolle über die volatilen Märkte wiederzuerlangen und den einzelnen Mitgliedstaaten Luft zu verschaffen. Die häufigsten heute in Brüssel gebrauchten Schlagworte sind „Disziplin“, „Überwachung“ und „Durchsetzung“. Das europäische Regierungszentrum soll auf Kosten der nationalen Regierungen gestärkt werden. Das Problem aber ist, dass solch ein Sprung in den Föderalismus sehr wohl böse enden und das genaue Gegenteil von dem erreichen könnte, was eigentlich beabsichtigt war. Wie es der italienische Europaexperte Giandomenico Majone treffend sagte: „Einer Föderation mit völlig unterschiedlichen Gemeinwesen, ohne Gefühl der Solidarität, das sich aus einem Gefühl des gemeinsamen Erbes und einer Art nationalen Gemeinschaftsgefühls speist, wird es sehr schwerfallen, etwa eine Politik der Umverteilung zu verfolgen, bei der Gewinner und Verlierer klar definiert sind.“¹⁷

Eine Föderation wäre nur dann arbeitsfähig, wenn sie sich aus wenigstens einigen gleichgesinnten und vergleichbaren europäischen Staaten zusammensetzt. Können Frankreich und Deutschland den Kern einer föderativen Gemeinschaft bilden? Und wenn nicht, welche anderen Staaten wären bereit und in der Lage, eine solche Föderation zu bilden? Und außerdem: Ein formeller europäischer Kern der Staaten, die sich einer Föderation verschreiben, würde neue Trennlinien durch den Kontinent ziehen, bestehend aus Angst und Verdächtigungen. Einige der gegenwärtigen EU-Mitglieder würden sich sorgen, vom Kern ausgeschlossen zu werden, andere befürchten, von den stärkeren Staaten dominiert zu werden. Mit anderen Worten: Es ist sehr unwahrscheinlich, dass die Bildung einer Föderation die Beziehungen zwischen den Staaten Eu-

ropas stabilisiert und scheint eher geeignet, zu ernsthaften internationalen Spannungen zu führen. Kurz gesagt, kann uns genau dies zum ersten, anarchischen Szenario führen.

Das dritte Szenario ließe sich „verdeckte Auflösung“ nennen, verursacht durch eine Politik der „wohlwollenden Vernachlässigung“. Anstatt nach europäischen Lösungen für ihre nationalen Probleme zu suchen, würden die Mitgliedstaaten dabei verstärkt versuchen, die Probleme auf sich allein gestellt oder in einem nicht-europäischen Rahmen anzugehen. Das europäische Projekt würde dabei nicht offen aufgegeben, doch hauptsächlich für symbolische Zwecke genutzt, aus Gründen der Öffentlichkeitswirkung. Die Politikgeschichte kennt viele Beispiele solcher Symbolpolitik: Führende Politiker treffen sich und geben beruhigende Statements ab, ohne vorzuhaben, sich an ihre Versprechen zu halten und gemeinsame Probleme konstruktiv anzugehen. Die Politikgeschichte kennt auch viele Beispiele von Institutionen, die eigentlich nur auf dem Papier existieren: Ihre Rolle besteht nicht darin, Zusammenarbeit zu fördern, sondern nur darin, das Fehlen einer solchen zu kaschieren.

Auch wenn dieses dritte Szenario den Anschein erweckt, weniger konfliktanfällig als die beiden zuvor genannten zu sein, würde es doch zu einem ernsthaften Mangel an Effizienz führen. Der EU würde es schlicht nicht mehr gelingen, sich um die Probleme zu kümmern, denen sich die Europäer gegenübersehen, mit allen sozialen und ökonomischen Implikationen. Die Politik der „wohlwollenden Vernachlässigung“ mag als Grundprinzip haben, Zeit zu gewinnen und eine Lösung der anstehenden Probleme zu vertagen. Ungelöste Probleme verschwinden jedoch nicht einfach und eine nur noch auf dem Papier existierende Europäische Union ist nicht in der Lage, mit ihnen fertig zu werden. Hinzu kommt, dass bei diesem Szenario wohl nicht-europäische Akteure wie die Türkei, Russland und vor allem die USA in Europa an Einfluss gewinnen. Das muss zwar nicht per se schlecht sein, doch würde es die Spannungen zwischen den europäischen Staaten zweifellos verstärken und es den Akteuren außerhalb der EU leichter machen, die EU-Staaten gegeneinander auszuspielen. Polen wurde bereits als amerikanisches, Deutschland als russisches Trojanisches Pferd in Europa bezeichnet.

¹⁷ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power. The EU at Fifty*, Cambridge 2009, S. 65.

Schlussfolgerungen

Beim gegenwärtigen europäischen Diskurs geht es hauptsächlich um Geld. Natürlich braucht Europa Geld, um seine Schulden zu bedienen und auf den Finanzmärkten Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen. Geld wird aber auch gebraucht, um zunehmend unzufriedene Wähler zu beschwichtigen, nach Jahren eines sehr schleppenden Wachstums und einer ungleichen Verteilung der Profite. Europa hielt sich immer zugute, über eine attraktive Sozialpolitik zu verfügen, unterfüttert durch einen effizient arbeitenden öffentlichen Sektor. Davon ist heute, nach der neoliberalen Wirtschaftsära, nicht mehr viel übrig.

Und doch, Geld allein kann Europa kaum aus der Krise führen. Europa muss einen neuen Weg finden, Geld zu investieren und zu verteilen. Vor allem aber muss Europa neue Paradigmen erdenken und anwenden, wie die Wirtschaft der Mitgliedsländer betrieben wird, aber auch neue Formen des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Staatsführung sind gefragt. Für all dies wird eine neues Paradigma der europäischen Integration benötigt. Dieses muss zunächst das Wesen der jetzigen Europäischen Union begreifen. Die EU ist weder ein „Superstaat“ noch eine internationale Organisation. Einige Jahrzehnte der Erweiterung und der Vertiefung des Integrationsprojekts haben ein Gemeinwesen geschaffen, das einem „neomedievalen Imperium“ ähnelt.¹⁸ Im heutigen Europa gibt es, wie im Mittelalter, überlappende Autoritäten, multiple Loyalitäten, unklare Grenzziehungen und eine Vielzahl an miteinander im Wettstreit stehenden universalen Ansprüchen.

Es ist schwer zu sagen, wer tatsächlich und nicht nur der Form nach für einige Gebiete und Bevölkerungen innerhalb der EU verantwortlich ist. Das Amt der europäischen Präsidentschaft wechselt alle sechs Monate. Wichtige europäische Institutionen sitzen nicht nur in Brüssel, sondern auch in Frankfurt am Main, Straßburg, Wien, London, Luxemburg, Parma und Kopenhagen. Verschiedene

¹⁸ Vgl. Jan Zielonka, *Europe as Empire. The nature of the Enlarged European Union*, Oxford 2006. Siehe auch Ulrich Beck/Edgar Grande, *Cosmopolitan Europe*, Cambridge 2007; Josep M. Colomer, *Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State*, London 2007.

europäische Staaten sind Mitglieder verschiedener Netzwerke mit ganz bestimmten Regeln und Mitgliedskriterien. So gehören etwa Nicht-EU-Staaten wie Island und Norwegen zum Schengen-Gebiet, während EU-Staaten wie Bulgarien oder Großbritannien nicht Teil des Schengen-Raums sind, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Die Bürger Europas und gewerbliche Unternehmen unterliegen verschiedenen regionalen, nationalen, europäischen wie internationalen Rechtsprechungen. Politische Loyalitäten sind vielfältig wie zersplittert. Katalonien als Beispiel fällt unter die Rechtsprechung Madrids, Barcelonas, Frankfurts oder Brüssels, je nach Rechtsfrage. Noch kniffliger ist es, die kulturelle und politische Loyalität der Katalanen bestimmen zu wollen.¹⁹ Europäische Werte und Normen formen internationale Strategien, Institutionen und die Politik der europäischen Staaten, und sie verlangen, dass sich die Bürger, wo in Europa sie auch immer leben, als gute Demokraten und Kapitalisten verhalten.

Die gegenwärtige Krise hat bereits jetzt ein System polyzentrischer Autorität, pluraler Zusammengehörigkeitsgefühle, asymmetrischer Oberhoheiten und anomaler Enklaven hervorgebracht, die an die Zeit des Mittelalters erinnern. Die wichtigsten Entscheidungen werden zur Zeit von der sogenannten Frankfurter Gruppe getroffen, bestehend aus Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Christine Lagarde, Chefin des Internationalen Währungsfonds, Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank, José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, Vorsitzender der Euro-Gruppe, Herman van Rompuy, Präsident des Europarates sowie Olli Rehn, EU-Kommissar für Wirtschaft und Währung. Die Gruppe verfügt über keinerlei rechtliche Basis; sie hat sich selbst zusammengesetzt und ist niemandem verantwortlich. Die US-Regierung hat formell keinen Sitz innerhalb eines EU-Gremiums und doch sind es ihre Ermutigungen wie Drohungen, die wichtige Entscheidungen Europas beeinflusst haben. Der US-amerikanische Finanzminister Timothy F. Geithner

¹⁹ Vgl. Luis Moreno/Ana Arriba/Araceli Serrano, *Multiple Identities in Decentralized Spain: The Case of Catalonia*, in: *Regional and Federal Studies*, 8 (1998) 3, S. 65–88; John Loughlin, *Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe*, in: *Regional and Federal Studies*, 10 (2000) 2, S. 10–34.

nahm in jüngster Zeit gar an EU-Treffen in Belgien und in Polen teil – so etwas hatte es zuvor noch nicht gegeben. Inzwischen gibt es sogar Anzeichen dafür, dass auch China eine Rolle bei der künftigen Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik spielen wird.

Der neomedievale Rahmen verweist auf Gedankenspiele und Politiken, die sich fundamental von dem unterscheiden, was zurzeit von den führenden Politikern Europas diskutiert wird. Ein mittelalterliches Reich lässt sich nicht in gleicher Weise regieren wie ein Föderalstaat. Asymmetrische Machtarrangements können weder legalisiert werden noch gänzlich unkontrolliert bleiben. Die Vielfalt an Wirtschaftsformen und Kulturen lässt sich nicht per Dekret von einem einzigen – noch dazu schwach legitimierten – europäischen Zentrum aus regulieren. Die neomedievale EU muss sich der Diversität und einem flexiblen Regierungsstil öffnen, anstatt sie zu bekämpfen. Weiche statt harte Gesetze müssten die Regel sein: Europäische Gesetze und Richtlinien würden hauptsächlich auf freiwilliger Basis eingehalten werden und die Europäische Kommission müsste eher mit Anreizen denn mit Sanktionen die Einhaltung stimulieren. Der Zweck der europäischen Politik sollte eher darin bestehen, Probleme deliberativ zu lösen und voneinander zu lernen, anstatt unbedingt nach Konvergenz und Einheitlichkeit zu streben. Die Außenpolitik der EU sollte vor allem danach trachten, die Nachbarschaft der Gemeinschaft zu stabilisieren, indem sie auf geschickte Weise eine Mitgliedschaft in Aussicht stellt. Dies bedeutet, dass nicht nur die Türkei, die Ukraine und Serbien als mögliche EU-Mitglieder angesehen werden, sondern auch diejenigen arabischen Staaten, die sich dem europäischen Modell von Marktwirtschaft und Demokratie verpflichten.

Die vorgeschlagenen Lösungen erfordern in Bezug auf die Art und Weise, in der die EU heute geführt wird, einige mentale und praktische Anpassungen. Auf dem EU-Gipfel in Brüssel Anfang Dezember 2011 ging es vornehmlich um Hierarchie, Disziplin und Sanktionen und weniger um Pluralismus, Flexibilität und Anreize.¹⁰ Die neomedievalen Lösungen künden keineswegs von einem Ende des europäischen Integrationsprojektes, noch würden sie seine

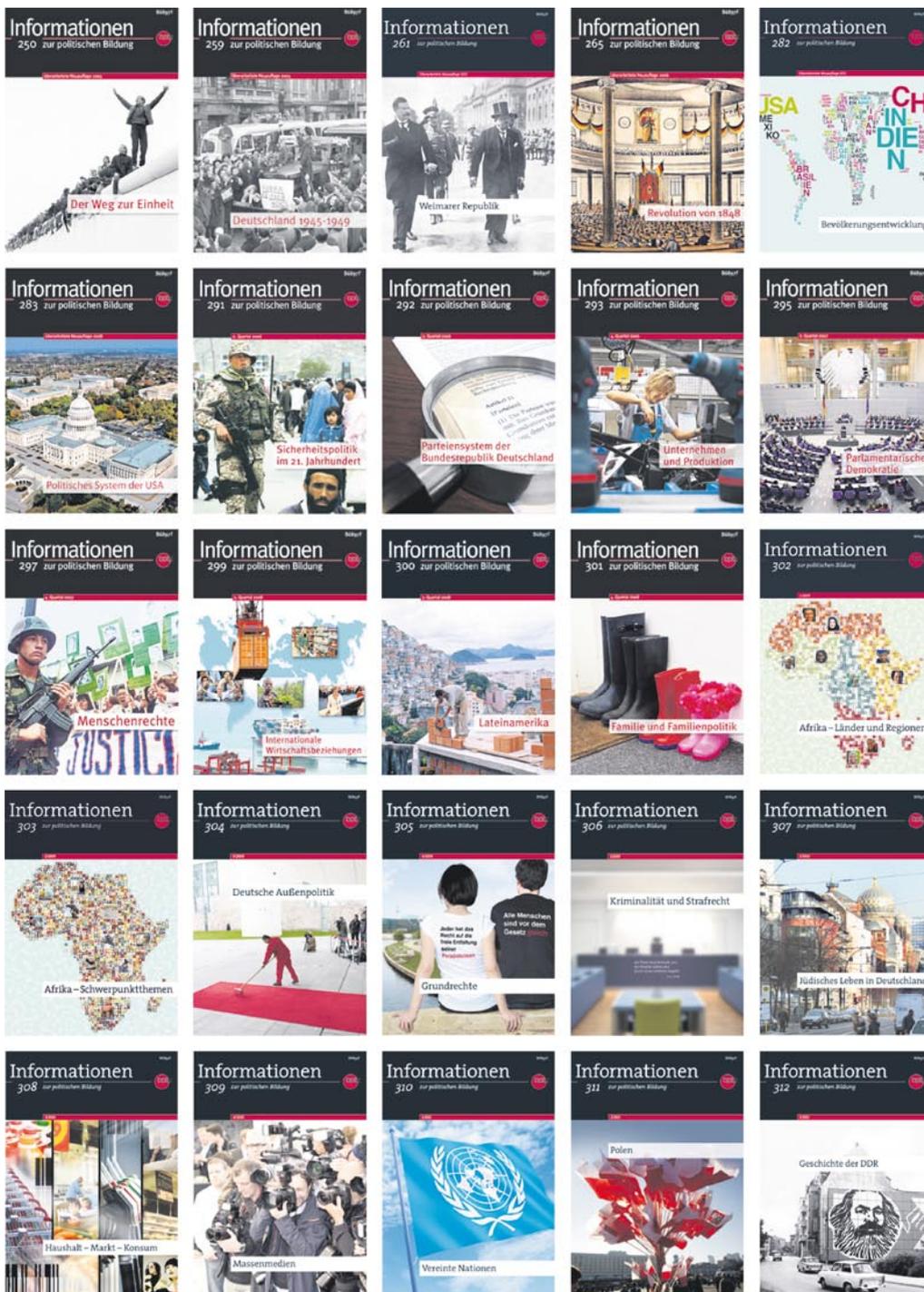
¹⁰ Vgl. Martin Wolf, A disastrous failure at the summit, in: Financial Times vom 14.12.2011, S. 15.

internationalen Einflussmöglichkeiten vermindern. Pluralismus, Offenheit, Diversität und Flexibilität sollten als Aktivposten innerhalb des Integrationsprojektes betrachtet werden, weil sie es ermöglichen, voneinander zu lernen und die eigene Legitimität stärken. Pluralismus und Flexibilität bedeuten nicht totale Freiheit, Regellosigkeit oder eine Politik des *anything goes*. Integration ergibt nur dann einen Sinn, wenn sie zur Aufrechterhaltung einer gemeinsamen Ordnung beiträgt, dem Erreichen gemeinsamer Ziele dient und dem kollektiven Prozess der Schaffung eines Regelwerks. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es jedoch mehrere Wege. Die Union braucht eine Art von Zentralregierung, nicht jedoch eine Einheitsregierung mit hierarchischer Struktur. Die Union braucht eine Art konstitutionelle Ordnung, die aber Raum lassen sollte für ein hohes Maß an Flexibilität und Differenzierung. Die Union muss ein gewisses Maß an Führung und Steuerung bieten, ohne damit Kompromissfähigkeit und Anpassungen bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Politik auszuschließen. Die Union braucht eine gemeinsame Außenpolitik, doch muss diese nicht zwangsläufig zentral gesteuert sein und durch eine europäische Armee durchgesetzt werden. Schließlich sei daran erinnert, dass im Mittelalter die erfolgreichste Politik diejenige war, die ihre Ziele durch Heiraten und nicht durch blutige Militäroperationen zu erreichen suchte.

Natürlich sollen meine Vorschläge als Versuch gesehen werden, die gegenwärtige Debatte neu zu beleben; es geht also weniger darum, einen bereits fertigen Masterplan zu vertreten. Perfekte Lösungen existieren zurzeit nicht und die Idee, dass Europa aus jeder Krise gestärkt hervorgeht, erscheint mir ziemlich naiv.¹¹ Europa muss sich neu erfinden, um die gegenwärtige Krise zu überstehen und dieser Artikel versucht eine Lösung anzubieten, die es Europa erlaubt, aus seinem Erbe der Integration und der Erweiterung Nutzen zu ziehen.

¹¹ Vgl. José Manuel Durão Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Rede im Europäischen Parlament während der Debatte über die ökonomischen Krisen und den Euro, Plenarsitzung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 14.9.2011, online: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/572&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (13.12.2011).

Kompaktes Wissen. In Heftform.



Die Informationen zur politischen Bildung
 Recherchieren und bestellen: www.bpb.de/izpb



Wilhelm Knelangen

Euroskepsis? Die EU und der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger

Der Maastrichter Vertrag, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde, markiert in der Geschichte der europäischen Integration eine Zäsur. Nach dem

Wilhelm Knelangen

Dr. rer. pol., geb. 1971;
Akademischer Rat für Politikwissenschaft, Institut für Sozialwissenschaften, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel,
Westring 400, 24098 Kiel.
wknclangen@politik.uni-kiel.de

Ende des Ost-West-Konflikts symbolisierte er den Willen der Mitgliedstaaten, dem Einigungsprozess neuen Schwung zu verleihen und die bis dahin dominante wirtschaftliche Integration durch

eine politische Union zu überwölben. Am offenkundigsten war dies durch die Schaffung der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union, die eine engere Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Justizpolitik begründete. Aber auch die Einbeziehung weiterer Politikfelder wie der Bildungs- und Gesundheitspolitik, die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens sowie die damit verbundene Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments signalisierten eine deutliche Vertiefung der Integration, die durch die späteren Vertragsreformen von Amsterdam, Nizza und Lissabon fortgesetzt wurde. Insbesondere bedeutete Maastricht mit der Einigung auf das Ziel einer gemeinsamen Währung die Abkehr von der geld- und fiskalpolitischen Souveränität der meisten Mitgliedstaaten. Die Einführung des Euro war mit Einschränkungen der sozialpolitischen Handlungsfähigkeit verbunden, erforderte von den politischen und ökonomischen Systemen enorme Anpassungsleistungen und führte – wie heute täglich zu beobachten ist – zu einer engen wirtschaftspolitischen Verflechtung Europas.

Eine Zäsur bedeutete der Maastrichter Vertrag aber noch in einer anderen Hinsicht. Denn während das Binnenmarktprogramm

und die Einheitliche Europäische Akte Ende der 1980er Jahre noch weitgehende Zustimmung bei den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten gefunden hatte, stieß das Maastrichter Integrationsmodell bei weiten Teilen der Bevölkerung auf Skepsis und Zweifel.¹ In Dänemark lehnte die Bevölkerung die Ratifikation des Vertrags im Juni 1992 ab, während sich in Frankreich im September 1992 nur eine äußerst knappe Mehrheit für die Annahme aussprach. Seitdem haben die Bevölkerungen mehrfach eine Ratifikation von Vertragsreformen abgelehnt (*Tabelle*). Zuletzt brachten im Jahr 2005 die Franzosen und Niederländer das Projekt einer europäischen Verfassung zu Fall, und in Irland bedurfte es 2009 einer zweiten Abstimmung, um das Plazet zum Lissabonner Vertrag zu erhalten. In Deutschland wurde der Maastrichter Vertrag zwar, wie in den meisten anderen Mitgliedstaaten auch, in einem parlamentarischen Verfahren von Bundestag und Bundesrat ratifiziert. Aber auch hier setzte eine lebhafte Diskussion über die Legitimität und die politische Tragfähigkeit der EU ein, die in den vergangenen Jahren mehrfach das Bundesverfassungsgericht beschäftigte. Mit dem „Maastricht-Urteil“ von 1993 – dessen Tenor im Urteil zum Lissabonner Vertrag jüngst noch einmal akzentuiert wurde – verlied das Gericht einer zurückhaltenden Haltung gegenüber weitgehenden Integrationsritten gewissermaßen verfassungsrechtliche Weihen.²

Die sozialwissenschaftliche Integrationsforschung hat sich erst spät mit der Rolle der öffentlichen Meinung für die europäische Politik auseinandergesetzt. Bis in die 1990er Jahre folgte die Diskussion der viel zitierten Einschätzung, dass die Einstellungen der Bevölkerung auf einem *permissive consensus*³ basiere. Nach diesem Konzept stehen die Bevölkerungen dem Integrationsprojekt

¹ Vgl. Richard C. Eichenberg/Russel J. Dalton, Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration 1973–2004, in: *Acta politica*, 42 (2007) 2, S. 128–152.

² Vgl. Robert Chr. van Ooyen, Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht zu Lissabon – und zurück mit Mangold/Honeywell?, Baden-Baden 2011⁴.

³ Vgl. Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold, *Europe's would-be polity: patterns of change in the European community*, Englewood Cliffs, NJ 1970, S. 249ff.

Tabelle: Abstimmungen über Kernprojekte der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten nach Maastricht

Datum	Mitgliedstaat	Gegenstand	Anteil Ja	Beteiligung
2.6.1992	Dänemark	Maastricht-Vertrag	47,9 %	83,1 %
18.6.1992	Irland	Maastricht-Vertrag	68,7 %	57,3 %
20.9.1992	Frankreich	Maastricht-Vertrag	51,1 %	69,7 %
18.5.1993	Dänemark	Maastricht-Vertrag	56,8 %	85,5 %
22.5.1998	Irland	Amsterdam-Vertrag	61,7 %	56,3 %
28.5.1998	Dänemark	Amsterdam-Vertrag	55,1 %	76,2 %
28.9.2000	Dänemark	Einführung Euro	46,9 %	87,2 %
7.6.2001	Irland	Nizza-Vertrag	46,1 %	34,8 %
19.10.2002	Irland	Nizza-Vertrag	62,9 %	48,5 %
14.9.2003	Schweden	Einführung Euro	41,8 %	82,6 %
20.2.2005	Spanien	Verfassungsvertrag	76,7 %	42,3 %
29.5.2005	Frankreich	Verfassungsvertrag	45,3 %	69,3 %
1.6.2005	Niederlande	Verfassungsvertrag	38,9 %	62,8 %
10.7.2005	Luxemburg	Verfassungsvertrag	56,5 %	87,8 %
12.6.2008	Irland	Lissabon-Vertrag	46,4 %	53,1 %
2.10.2009	Irland	Lissabon-Vertrag	67,1 %	58,0 %

Quelle: Fabrice Filliez/Bruno Kaufmann (eds.), *The European Constitution. Bringing in the People*, Bern 2004, S. 48f., sowie eigene Fortschreibung.

zwar nicht mit Enthusiasmus, aber mit einer schweigenden Akzeptanz gegenüber und müssen deshalb von den politischen und ökonomischen Eliten bei ihren Plänen für eine Vertiefung der Integration nicht einkalkuliert werden. Die jüngere Forschung argumentiert gegenteilig; nunmehr werden ein Vertrauensverlust und ein gestörtes Verhältnis der Regierenden zur Bevölkerung diagnostiziert.⁴ Die öffentliche Meinung habe sich sogar zu einem *constraining dissensus*⁵ entwickelt, da anspruchsvolle Projekte einer engeren europäischen Zusammenarbeit bei den Bevölkerungen nicht mehr zustimmungsfähig sind. Die Zukunft der Integration hängt damit nicht mehr allein von den politischen Interessen der Regierungen oder den Aussichten auf Effizienzgewinne und ökonomischen Vorteil ab, sondern die kritischer gewordenen Einstellungen der Bevölkerungen zur EU bestimmen – ob direkt oder vermittelt über den Interessenausgleich in den nationalen politi-

⁴ Vgl. etwa Max Haller, *Die Europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums?*, Wiesbaden 2009; Simone Weske, *Europapolitik im Widerspruch. Die Kluft zwischen Regierenden und Regierten*, Wiesbaden 2011.

⁵ Vgl. Liesbet Hooghe/Gary Marks, *A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, in: *British journal of political science*, 39 (2009) 1, S. 1–24.

schen Systemen – zusehends den Handlungsspielraum der Entscheidungsträger.

Das gilt zum Ersten für die Ebene der konstitutionellen Entwicklung, denn die EU bedarf auch künftig der Zustimmung der Bevölkerungen, wenn es darum geht, die vertraglichen Grundlagen neu zu fassen. In Irland muss das Volk zu jeder Vertragsänderung gefragt werden, in anderen Mitgliedstaaten ist das Votum der Bürgerinnen und Bürger meistens dann eingeholt worden, wenn die Politik eine zusätzliche Legitimation durch das Volk anerkannte und zugleich von einer Zustimmung ausging – das kann aber immer wenig als gesichert angenommen werden.⁶ Zum Zweiten ist der Legitimationsbedarf auch in der täglichen europäischen Politik gestiegen, weil nicht nur die Zahl der im Rahmen der EU bearbeiteten Politikfelder deutlich gestiegen ist, sondern auch zunehmend mit qualifizierter Mehrheit – und damit auch gegen einzelne Staaten – abgestimmt werden kann. Weil, damit zusammenhängend, die Ergebnisse der Brüsseler Verhandlungen von der Bevölkerung aufmerksamer und kritischer wahrgenommen werden, spie-

⁶ Vgl. Sara Binzer Hobolt, *Europe in question. Referendums on European integration*, Oxford u.a. 2008.

len die Entscheidungsträger mehr denn je an zwei Tischen – dem europäischen und dem heimischen.¹⁷ Zum Dritten schließlich beurteilen die Menschen ihre nationalen Vertreter nicht zuletzt danach, welche Positionen sie in Brüssel vertreten und welche Ergebnisse sie erreicht haben. Europäische Politik findet insoweit im Schatten der öffentlichen Meinung statt. Die Eurokrise droht die alte Lehre, wonach Erfolge „in Europa“ instrumentalisiert werden können, um von innenpolitischen Schwächen abzulenken, in ihr Gegenteil zu verkehren – die notorisch schwer vermittelbaren Kompromisse oder unpopulären Entscheidungen auf Ebene der EU sind in der Lage, innenpolitische Erfolge zu überdecken und den Wahlerfolg zu gefährden.¹⁸

Zunahme der Euroskepsis?

Zur Kennzeichnung von kritischen Einstellungen zur EU sind die Konzepte des „Euroskeptizismus“ beziehungsweise der „Euroskepsis“ entwickelt worden.¹⁹ Dabei wurde früh die Unterscheidung zwischen einer „weichen“ und einer „harten“ Spielart vorgeschlagen, wobei Erstere lediglich eine Kritik einzelner Politiken oder Erscheinungsformen der EU meint, Letztere hingegen eine generelle Ablehnung des gesamten politischen und ökonomischen Integrationsprojektes.¹⁰ Auch wenn jüngere Arbeiten teilweise andere Begriffe verwenden, hat sich diese Differenzierung im Prinzip bewährt, so etwa bei der Unterscheidung zwischen einer fundamentalen und einer konstruktiven EU-Skep-

sis: „Während die fundamentalen Skeptiker nicht nur die Funktionsweise der EU kritisieren, sondern ihr auch grundsätzlich als politischer Gemeinschaft ablehnend gegenüber stehen, richtet sich die von den ‚konstruktiven‘ Skeptikern geäußerte Kritik ausschließlich auf die Funktionsweise, wohingegen die EU als politische Gemeinschaft prinzipiell positiv gesehen und unterstützt wird.“¹¹ Für die empirische Forschung ist es allerdings ein bislang nicht befriedigend gelöstes Problem geblieben, die Grenze zwischen den beiden groben Formen der Euroskepsis präzise zu taxieren. Die Antwort auf diese Frage hängt nicht zuletzt davon ab, wie hoch der Legitimationsbedarf beziehungsweise die Zustimmungsbedürftigkeit der EU und ihrer Politiken veranschlagt wird und wie vor diesem Hintergrund die kritischen Positionen theoretisch verortet werden.¹² Es dürfte aber feststehen, dass die EU als ein – jedenfalls prinzipiell – demokratiefähiges politisches System auf ein bestimmtes Maß an Zustimmung durch die Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist, will es nicht Gefahr laufen, seine Stabilität einzubüßen.¹³

Wie sieht es nun mit der Zustimmung der Bevölkerungen zur europäischen Integration aus? Ist eine Zunahme der Euroskepsis zu erkennen, die die Stabilität der EU mittel- bis langfristig zu unterminieren droht? Diesen Fragen soll im Folgenden auf der Grundlage von Daten des Eurobarometer-Projektes nachgegangen werden, das im Auftrag der Europäischen Kommission seit Anfang der 1970er Jahre die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten misst.¹⁴ Die Analyse von Eurobarometer-Daten hat den Vorteil, nicht auf punktuelle Erhebungen der Meinungsverteilung angewiesen zu sein, sondern längerfristige Trends erkennen zu können. Ein besonderes Augenmerk soll sich im Folgenden auf die Bundesrepublik Deutschland richten, die

¹⁷ Vgl. dazu klassisch Simon Bulmer, *Domestic politics and European Community Policy-Making*, in: *Journal of Common Market Studies*, 21 (1983) 4, S. 349–363.

¹⁸ Vgl. Franz Urban Pappi/Paul W. Thurner, *Die deutschen Wähler und der Euro: Auswirkungen auf die Bundestagswahl 1998?*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 41 (2000) 3, S. 435–465.

¹⁹ Ursprünglich wurden diese Begriffe zur Kennzeichnung von europakritischen politischen Parteien verwendet, sie lassen sich aber auch auf die Einstellung der Bevölkerungen ausweiten. Vgl. Aleks Szczerbiak/Paul Adam Taggart, *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism*, Oxford 2008; Dieter Fuchs et al. (eds.), *Euroscepticism. Images of Europe among mass publics and political elites*, Opladen 2009.

¹⁰ Vgl. Paul Adam Taggart/Aleks Szczerbiak, *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States*, Sussex European Institute Working Paper 51/2002, S. 7.

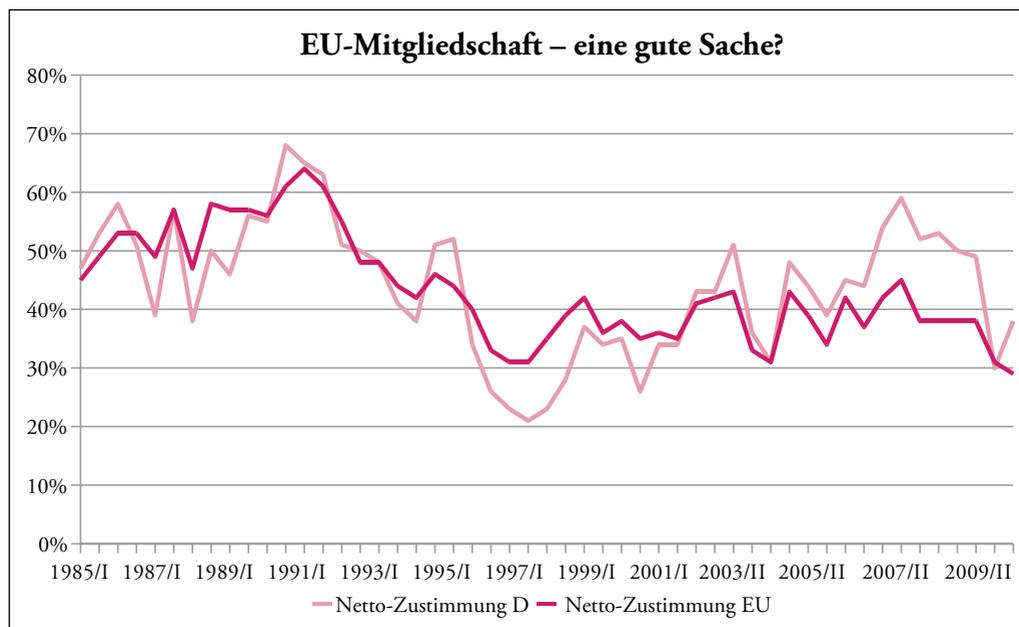
¹¹ Bernhard Weißels, *Spielarten des Euroskeptizismus*, in: Frank Decker/Marcus Höreth (Hrsg.), *Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojekts*, Wiesbaden 2009, S. 66.

¹² Vgl. Frank Nullmeier et al., *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, Frankfurt/M. 2010.

¹³ Vgl. David Easton, *A systems analysis of political life*, New York 1965.

¹⁴ Die Ergebnisse des Eurobarometer-Projektes gibt es online unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (7.12.2011).

Abbildung 1: Antworten auf die Frage: „Ist die Mitgliedschaft Ihres Landes in der Europäischen Union Ihrer Meinung nach eine gute Sache?“



Ausgewiesen als Netto-Zustimmung (Anteil „gute Sache“ minus Anteil „schlechte Sache“) für Deutschland und für den EU-Durchschnitt.

Quelle: Eurobarometer Interactive Search System, eigene Fortschreibung. Die Daten zum EU-Durchschnitt geben in dieser und in den folgenden Abbildungen jeweils den Durchschnitt der Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Befragung an.

traditionell nicht gemeint sein konnte, wenn von Euroskepsis die Rede war.¹⁵ Seit den Anfängen der europäischen Einigung herrschte vielmehr zwischen öffentlicher Meinung, gesellschaftlichen Eliten und politischen Parteien in Deutschland ein integrationsfreundlicher Gleichklang, der über Jahrzehnte stabil blieb und als „model for European support“¹⁶ gewürdigt worden ist. Hat diese Einschätzung weiter Bestand? Kann immer noch eine überdurchschnittlich starke Unterstützung des Integrationsprozesses durch die deutsche Bevölkerung vorausgesetzt werden? Oder muss auch die deutsche Europapolitik davon ausgehen, dass der gegenwärtige Stand und ein potenzieller Ausbau der EU von der Bevölkerung mit wachsender Skepsis betrachtet werden?

¹⁵ Vgl. Klaus Busch/Wilhelm Knelangen, Euroscepticism in Germany, in: *European Studies*, 20 (2004), S. 83.

¹⁶ Michele Knodt/Nicola Staeck, Shifting Paradigms: Reflecting Germany's European Policy, in: *European Integration online Papers*, 3 (1999) 3, S. 4, online: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-003.htm> (7.12.2011).

Wie in den anderen Mitgliedstaaten auch waren die Werte zur Zustimmung oder Ablehnung der europäischen Einigung in Deutschland nicht konstant, sondern unterlagen erheblichen Schwankungen.¹⁷ Die Bundesregierungen konnten sich gleichwohl lange auf ein stabiles Fundament der öffentlichen Unterstützung ihrer integrationsfreundlichen Europapolitik stützen. Auf die Frage, ob die Mitgliedschaft des eigenen Landes eine gute Sache, eine schlechte Sache oder weder eine gute noch eine schlechte Sache sei, antworteten bis Mitte der 1980er Jahre etwa 60 Prozent der befragten Deutschen – und damit ein größerer Anteil als der damalige Durchschnitt in der Europäischen Gemeinschaft –, dass sie die Mitgliedschaft für eine gute Sache hielten. Danach sank die Zustimmung in die Nähe des Durchschnitts oder fiel darunter. Wie sich das Meinungsbild seit 1985 entwickelt hat, wird in *Abbildung 1* dargestellt.

¹⁷ Vgl. Oskar Niedermayer, *European Integration: Trends and Contrasts*, in: ders./Richard Sinnott (eds.), *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford 1998, S. 53–72.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die außergewöhnlich hohe Zustimmung der Deutschen einem eher zurückhaltenden Urteil gewichen ist. Zwar lässt sich – nach einer Hochstimmung zum friedlichen Ende des Ost-West-Konflikts – seit Beginn der 1990er Jahre in der gesamten EU eine deutliche Abnahme der Zustimmung erkennen. In Deutschland brechen die Werte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre jedoch regelrecht ein. Wenn die Tendenzwende in der öffentlichen Meinung auch bereits vor der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages eingesetzt hatte, so scheinen die Regierungskonferenz und der schwierige Prozess der Ratifikation diesen Trend verstärkt zu haben. Nach der Jahrtausendwende erholen sich die Werte zwar wieder, und der Anteil der Deutschen, der die Mitgliedschaft für eine „gute Sache“ hält, steigt wieder über den EU-Durchschnitt. Nach den jüngsten Zahlen, die im November 2010 und im Mai 2011 erhoben worden sind, ist die Netto-Zustimmung mit 30 beziehungsweise 38 Prozent aber auf vergleichsweise geringem Niveau und erreicht die Werte der frühen 1990er Jahre bei Weitem nicht mehr.¹⁸

Im europäischen Vergleich lassen sich keine klaren Muster der Meinungsverteilung erkennen. So werden beispielsweise in den älteren Mitgliedstaaten nicht durchgehend höhere (oder auch niedrigere) Zustimmungswerte gemessen als in den neuen. Während sich für Mai 2011 im EU-Durchschnitt eine Netto-Zustimmung von 29 Prozent ergibt, finden sich besonders hohe Werte für Luxemburg (59), die Niederlande (56), Belgien (54) und Irland (51), aber auch für Rumänien (46) und Polen (43). Ungefähr auf dem deutschen Niveau liegen die Werte für Estland (40), Schweden und Dänemark (je 39) sowie Bulgarien und Spanien (je 38). Die beiden Gründungsmitglieder Italien (24) und Frankreich (27) liegen noch unter den deutschen Zahlen. Am Ende der Skala rangieren Tschechien, Österreich und Zypern (je 12), Ungarn (10) Griechenland (5), Lettland (4) und Großbritannien (-6).¹⁹

Im Ergebnis zeigt sich damit, dass die generelle Befürwortung der Mitgliedschaft in

den Mitgliedstaaten seit den frühen 1990er Jahren tendenziell rückläufig ist. Deutschland gehört dabei nicht zu den Ländern, die ein besonders starkes Niveau der Zustimmung aufweisen, vielmehr befindet es sich im Mittelfeld. Eine ausgesprochene Begeisterung der deutschen Bevölkerung für Europa gehört schon lange der Vergangenheit an.

Vorteile durch die Mitgliedschaft?

Die Unterstützung der EU wird von verschiedenen Faktoren bestimmt. Eine zentrale Rolle kommt der Zufriedenheit mit ihren Leistungen zu.²⁰ Die hohe Zustimmung zur Mitgliedschaft, wie sie für die Bundesrepublik bis zum Jahr 1990 kennzeichnend blieb, war auch darauf zurückzuführen, dass Deutschland von der eigenen Bevölkerung als ein Profiteur der europäischen Integration wahrgenommen wurde. Das galt zum einen in politischer Hinsicht, denn die Bundesrepublik konnte durch ihre Mitgliedschaft ihren Einfluss auf die Gestaltung der regionalen und internationalen Politik erheblich erweitern. Vor allem aber kam die Liberalisierung des Handels der exportorientierten deutschen Wirtschaft sehr entgegen.

Daran hat sich im Grundsatz bis in die Gegenwart wenig geändert. Die Bevölkerung nimmt die Verteilung des Nutzens durch die EU aber anders wahr als die politischen und ökonomischen Eliten. Das kann an den Antworten auf die Frage abgelesen werden, ob die Mitgliedschaft in der EU dem eigenen Land nutze oder nicht. Zwar war hier das Meinungsbild seit jeher ausgeglichener als bei der Frage nach der generellen Zustimmung zur EU. Bis in die frühen 1990er Jahre war aber eine große Mehrheit der Deutschen der Ansicht, das eigene Land profitiere von der EU, während nur eine Minderheit mehr Nachteile sah.

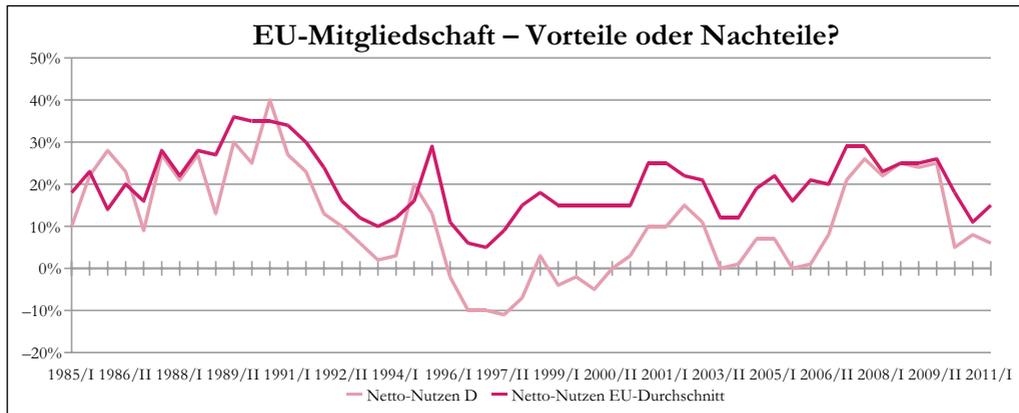
Das hat sich geändert. Im Zeitverlauf kann im EU-Durchschnitt ein ähnlicher Trend wie bei der generellen Zustimmung festgestellt werden (*Abbildung 2*). Nach einem Höhepunkt gegen Ende der 1980er Jahre sinkt die Nutzenwahrnehmung während der 1990er Jahre, zieht dann zu Beginn des 21. Jahrhunderts wieder

¹⁸ Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer 75. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Brüssel 2011, S. 37.

¹⁹ Vgl. ebd.

²⁰ Vgl. Angelika Scheuer/Hermann Schmitt, Sources of EU Support: The Case of Germany, in: German Politics, 18 (2009) 4, S. 577–590.

Abbildung 2: Antworten auf die Frage: „Hat Ihrer Meinung nach Ihr Land insgesamt gesehen durch die Mitgliedschaft Vorteile, oder ist das nicht der Fall?“



Ausgewiesen als Netto-Nutzen (Anteil „Vorteile“ minus Anteil „keine Vorteile“) für Deutschland und für den EU-Durchschnitt.

Quelle: Eurobarometer Interactive Search System, eigene Fortschreibung.

leicht an, um zuletzt wieder deutlich zu sinken. Die auf Kosten- und Nutzenkalküle basierenden Einschätzungen haben damit in der gesamten EU schon deutlich vor der Maastricht-Debatte einen Dämpfer erhalten. Das gibt einen Hinweis darauf, dass die gescheiterten beziehungsweise nur knapp erfolgreichen Volksabstimmungen zu Maastricht den Wandel des Meinungsklimas eher widerspiegeln als dass sie ihn hervorgerufen haben.

Aufschlussreich sind hier die Werte für Deutschland, denn die Bevölkerung ist hinsichtlich der Vorteile der Mitgliedschaft fast durchgehend kritischer als der EU-Durchschnitt. Der Abstand zwischen wahrgenommenen Vor- und Nachteilen ist nach 1990 beträchtlich kleiner geworden. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre rutscht der Netto-Nutzen sogar mehrfach ins Negative, das heißt, die Mehrheit der Deutschen hat mehr Nachteile als Vorteile in der Mitgliedschaft gesehen. Zuletzt hat sich das Meinungsbild zwar wieder etwas entspannt, aber der deutsche Wert bleibt weiterhin unter dem europäischen Durchschnitt.

Nach der jüngsten Umfrage sind die Deutschen in deutlich geringerem Ausmaß (48 Prozent) der Ansicht, ihr Land profitiere von der Mitgliedschaft als der EU-Durchschnitt (52 Prozent). Berechnet man den Netto-Nutzen als die Anzahl der Personen, die Vorteile erkennen, abzüglich der Personen, die diese nicht erkennen, ist das Bild noch

klarer. Während sich im EU-Durchschnitt ein Netto-Nutzen von 15 Prozent ergibt, bleibt für Deutschland lediglich ein Nettowert von 6 Prozent. Niedrigere Nettowerte finden sich lediglich in Italien (2), Zypern (2), Lettland (0), Österreich (-2), Griechenland (-3), Ungarn (-9) und Großbritannien (-19). Besonders hohe Nettowerte zum Nutzen der Mitgliedschaft finden sich in Irland (66), Luxemburg (53), Niederlande (51), Polen (55) und der Slowakei (50).¹

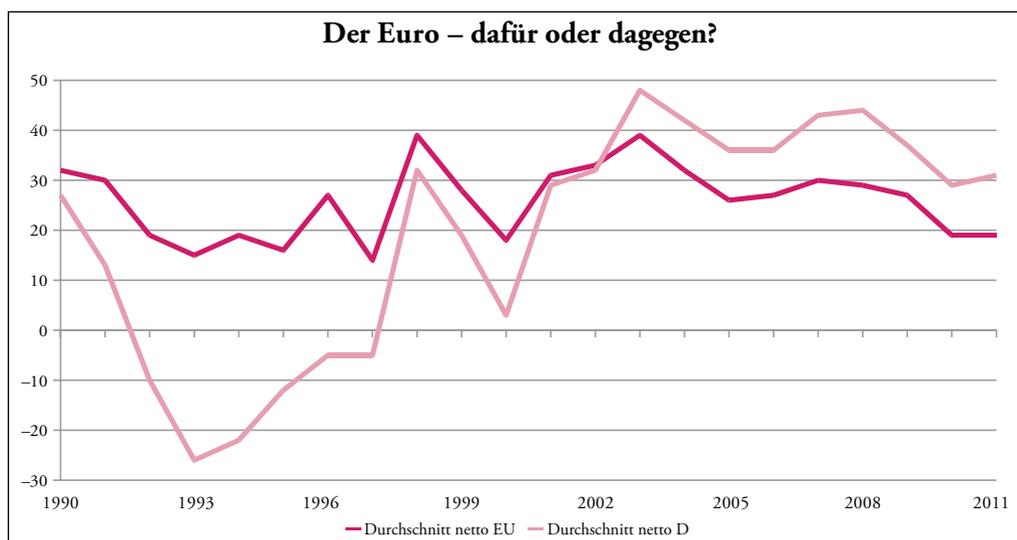
Europäische Projekte im Urteil der Bevölkerung

Neben der Einschätzung der generellen Entwicklung befragt das Eurobarometer die Bürgerinnen und Bürger regelmäßig dazu, wie sie einzelne politische Themen oder Vorhaben beurteilen. Zu den Schlüsselthemen für die künftige Gestaltung der europäischen Integration gehört die Frage der sozialen Sicherheit. Die Kompetenz für dieses Politikfeld liegt nach den Verträgen primär in den Händen der Mitgliedsstaaten, zugleich sind aber in den vergangenen Jahren deutliche Rückwirkungen der europäischen Ebene auf die nationalen Systeme festzustellen.²

¹ Vgl. Europäische Kommission (Anm. 18), S. 38

² Vgl. Fritz W. Scharpf, Weshalb die EU nicht zur sozialen Marktwirtschaft werden kann, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 7 (2009) 3, S. 419–434.

Abbildung 3: Antworten auf die Frage: „Sind Sie für oder gegen eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion mit einer einheitlichen Währung (Euro)?“



Ausgewiesen als Netto-Zustimmung (Anteil „dafür“ minus Anteil „dagegen“) für Deutschland und für den EU-Durchschnitt.

Quelle: Eurobarometer.

Das Urteil ist hier allerdings eindeutig, eine große Mehrheit traut der EU eine aktive sozialpolitische Rolle nicht zu. Renten- und Gesundheitspolitik sowie die Politik der sozialen Wohlfahrt sollen nicht durch Brüssel, sondern von der jeweiligen nationalen Regierung entschieden werden. Die deutschen Befragten lehnen eine starke EU-Rolle sogar deutlicher ab als der europäische Durchschnitt: Für eine nationale Kompetenz treten in der Rentenpolitik nach den jüngsten Zahlen 82 Prozent (EU: 71 Prozent) und in der Gesundheitspolitik 66 Prozent (EU: 60 Prozent) ein. Ähnliches gilt für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, der ebenfalls als eine Sache der eigenen Regierung angesehen wird (Deutschland: 61 Prozent, EU: 56 Prozent).^{F23}

In keinem anderen Mitgliedstaat stand die Bevölkerung der Einführung des Euro derart ablehnend entgegen wie in Deutschland. Inflationsbefürchtungen, Zweifel an der Stabilität der Währung und die Furcht, künftig währungspolitisch unter den fiskalpolitischen Fehlern anderer Mitgliedstaaten leiden zu müssen, waren in weiten Teilen der Bevölke-

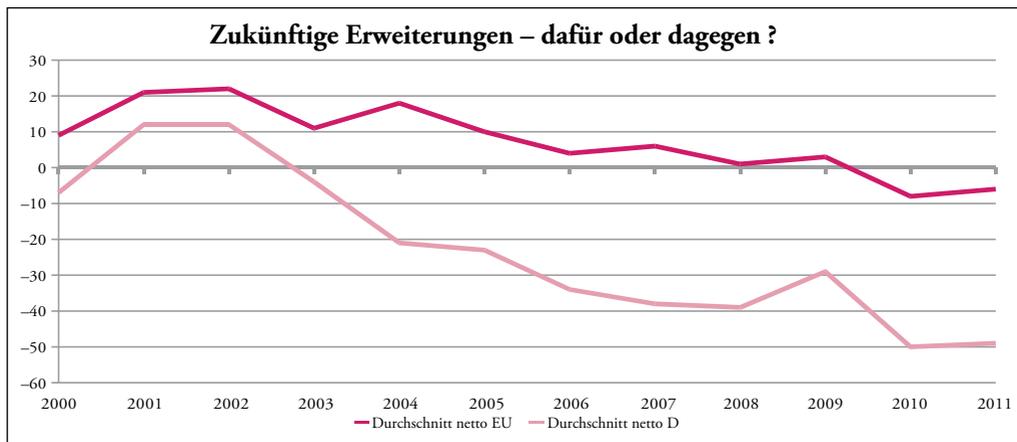
rung verbreitet.^{F24} Da die Deutsche Mark nicht allein als Zahlungsmittel, sondern zugleich als ein wichtiges Symbol für die Erfolgsgeschichte der deutschen Nachkriegswirtschaft wahrgenommen wurde, gewann die Debatte eine in anderen Mitgliedstaaten nicht gekannte Emotionalität. Die deutsche Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl hatte für ihren Euro-Kurs während der 1990er Jahre keine Mehrheit bei der Bevölkerung.

Wie *Abbildung 3* zeigt, hat sich die große Skepsis der späten 1990er Jahre mittlerweile gelegt. Die Zustimmung liegt seit dem Beginn des Jahrzehnts wieder über dem Durchschnitt der EU. Das dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass sich der Euro sowohl hinsichtlich der Kaufkraft als auch im Außenverhältnis stabil gezeigt hat. Es gibt damit Grund für die Annahme, dass die Zustimmungsraten zum Euro sensibel auf die reale Entwicklung der Währungsintegration reagieren. Das lässt für die gegenwärtige Eurokrise allerdings erwarten, dass alte Ängste und Kritikpunkte revitalisiert werden

^{F23} Vgl. European Commission, Annex. Table of Results. Standard Eurobarometer 74, Brüssel 2011, S. 100, S. 105, S. 107.

^{F24} Vgl. Gabriele Eckstein/Franz Urban Pappi, Die öffentliche Meinung zur europäischen Währungsunion bis 1998: Befund, geldpolitische Zusammenhänge und politische Führung in Deutschland, in: Zeitschrift für Politik, 46 (1999) 3, S. 298–334.

Abbildung 4: Antworten auf die Frage: „Sind Sie für oder gegen eine zusätzliche Erweiterung der EU, um in den nächsten Jahren andere Länder aufzunehmen?“



Ausgewiesen als Netto-Zustimmung (Anteil „dafür“ minus Anteil „dagegen“) für Deutschland und für den EU-Durchschnitt.

Quelle: Eurobarometer.

und die Skepsis gegenüber der gemeinsamen Währung wieder zunimmt. Es bleibt abzuwarten, wie sich dies künftig in den Eurobarometer-Daten widerspiegelt.

Besonders kritisch sehen die Deutschen schließlich die Frage der Erweiterung. Schon in den 1990er Jahren, im Vorfeld der großen Erweiterungsrunde um zehn beziehungsweise zwölf neue Mitglieder, ist in der Bundesrepublik eine ausgesprochen starke Ablehnung gemessen worden.¹²⁵ Dieser Trend hat sich nach der Aufnahme neuer Mitglieder noch einmal zugespitzt. Das dürfte einerseits weiterhin mit der Angst vor Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt und negativen Auswirkungen auf das Lohn- und Sozialniveau zusammenhängen.

Andererseits hat die mit der Erweiterung größer gewordene Heterogenität die Beantwortung der Frage, was die EU im Kern zusammenhält und welche Ziele sie verfolgt, immer schwerer gemacht. Die Debatte über weitere Erweiterungen ist nicht zuletzt mit der Mitgliedschaft der Türkei verbunden. Die Umfrageergebnisse des Eurobarometers weisen aus, dass mit Ausnahme von Österreich in keinem Mitgliedstaat die Ablehnung einer erneuten Erweiterung in den nächsten Jahren derart stark ist wie in Deutschland. Nur 22 Prozent der Befragten sprechen sich

¹²⁵ Vgl. K. Busch/W. Knelangen (Anm. 15), S. 87f.

für eine solche Erweiterung aus, wohingegen 71 Prozent dagegen sind (Abbildung 4). Eine Mehrheit für weitere Erweiterungen findet sich in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, aber beispielsweise auch in Spanien, Portugal und Schweden. In allen anderen (alten) Mitgliedstaaten ist die Mehrheit gegen neue Beitritte.

Ausblick: Fragile Stabilität der EU

In Deutschland wird die Mitgliedschaft des eigenen Landes zwar weiterhin von einer deutlichen Mehrheit generell befürwortet, diese Mehrheit ist aber in den vergangenen 20 Jahren kleiner geworden. Zugleich zeichnet sich mit zuletzt 15 bis 20 Prozent der Befragten, die die Mitgliedschaft als „schlechte Sache“ bezeichnen, ein bemerkenswertes Niveau der EU-Gegnerschaft ab. Zudem ist das Verständnis des Integrationsprozesses instrumenteller geworden. Die Menschen achten nicht nur genauer darauf, welche Vor- und Nachteile einzelne Projekte mit sich bringen, sie können auch insgesamt weniger Vorteile erkennen.

Weiterhin kann festgestellt werden, dass die Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der gewünschten Prioritäten der EU-Politik klare Präferenzen haben. Während sie in den Feldern Kriminalitätsbekämpfung, Umweltpolitik oder Energie eine starke Rolle der Union

wünschen, lehnen sie diese in der Sozialpolitik ebenso deutlich ab wie eine Erweiterung der EU. Gleichwohl lassen sich nur für kleine Anteile der deutschen Bevölkerung Hinweise auf eine „harte“ Euroskepsis finden.

Umgekehrt kann aber von einer generellen und ungeteilten Unterstützung der EU, die das gesamte Projekt einschließlich ihrer aktuellen Politiken umfasst, ebenso nicht gesprochen werden. Vielmehr finden sich auch in der deutschen Bevölkerung starke Hinweise auf das, was die Forschung als „weiche“ beziehungsweise „konstruktive“ Euroskepsis bezeichnet. Das heißt zugleich: Die Ablehnung einzelner Erscheinungsformen oder Vorhaben der EU kann sich temporär in einer qualifizierten Opposition zur Union insgesamt äußern. Bei der EU handelt es sich mithin auch aus deutscher Sicht um ein kontroverses Projekt, dessen politische Vorhaben auf Zustimmung oder Ablehnung treffen.

Die Legitimität der EU ist zutreffend als „prekär“ gekennzeichnet worden, weil zwar gegenwärtig weder eine handfeste Legitimitätskrise festzustellen noch von einer stabilen Legitimität der Union auszugehen ist.¹⁶ Die Analyse der Umfragedaten bestätigt diese Einschätzung. Wenn die EU einerseits um ihrer selbst willen immer weniger Unterstützung findet, sondern wesentlich durch ihre Leistungen legitimiert wird, wenn aber andererseits die Regierungen vor dem Hintergrund eines skeptischer gewordenen Publikums die notwendige Kompromiss- und Entscheidungsfähigkeit nicht aufbringen können, dann könnte der Bestand der EU in der bisherigen Form schneller in Gefahr geraten als derzeit vorherzusehen.

¹⁶ Vgl. F. Nullmeier (Anm. 12).

Ulrike Liebert · Henrike Müller

Zu einem europäischen Gedächtnisraum? Erinnerungskonflikte als Problem einer politischen Union Europas

„Die Euro- oder Schuldenkrise hat zur Genüge gezeigt, dass der alte, konflikträchtige Zustand Europas nicht einfach vergessen und vergeben ist, sondern im kollektiven Gedächtnis der Völker nachwirkt oder von Politikern und Medien wieder in Erinnerung gerufen werden kann. Wer darin eine Bestätigung dafür sieht, dass 60 Jahre Europa-Politik vergebens gewesen seien, hat keine Vorstellung davon, was eine solche Krise zu früheren Zeiten angerichtet hätte, als es noch keine gemeinsamen Institutionen und regelmäßig tagenden Räte gab, in denen (...) immer wieder neue – und sei es kurzfristig unzureichende – Kompromisse geschmiedet werden.“¹

Zweifellos haben die Gemeinschaftsinstitutionen der EU einen erheblichen Beitrag zur Zivilisierung der Interessenkonflikte geleistet, die 2008 mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ausbrachen, in der Staatsschuldenkrise seit Ende 2009 eskalierten und schließlich zur Eurokrise führten. Aber gemessen am Regelungsbedarf des finanzmarktgetriebenen globalen Kapitalismus wie auch der unter Konstruktionsschwächen leidenden Währungsunion fällt die Bewertung der Europäischen Zentralbank, des Europäischen Rates und der Kommission sowie des Europäischen Parlaments schlechter aus: Für den „Aufbau politischer Handlungsfähigkeiten jenseits der Nationalstaaten“ fehle ihnen die Kraft, so der Philosoph Jürgen Habermas.² Durch den ge-

Ulrike Liebert

Dr. rer. pol., geb. 1951; Professorin für Politikwissenschaft; Direktorin des Jean Monnet Zentrum für Europastudien (CEuS), Universität Bremen, Institut für Politikwissenschaft, Enriqueschmidt-Straße 7, 28359 Bremen. liebert@uni-bremen.de

Henrike Müller

Dr. rer. pol., geb. 1975; wissenschaftliche Mitarbeiterin am CEuS (s. o.). henmue@uni-bremen.de

meinsamen Binnenmarkt und die Währungsunion aufs engste miteinander verflochten, stoßen sie auf Widerstände, welche die gemeinsame politische Bewältigung der tiefsten Krise seit ihrer Gründung blockieren. Diese Blockaden wurzeln nicht nur in den widersprüchlichen Interessenlagen des demokratischen Kapitalismus oder sind der Führungsschwäche nationaler und europapolitischer Eliten zuzuschreiben. Nicht zuletzt liegt ein wichtiger Schlüssel zum Verständnis der komplexen Krisendynamiken in „Europas bedrückender Erbschaft“[¶] – Erinnerungskonflikten zwischen den kollektiven Gedächtnissen der Völker. Denn die in den europäischen Kriegen des 20. Jahrhunderts und unter zwei totalitären Regimes erlittenen Gewaltexzesse und Zivilisationsbrüche sind bislang weder völlig vergessen noch vergeben.

Als ein Beispiel mögen die im Kontext der südeuropäischen Staatsschuldenkrise wieder aufkommenden Forderungen nach deutschen Kriegsreparationszahlungen dienen: In der Perspektive historischer Gerechtigkeit wird der ökonomische Terminus der Staatsschulden zur „staatlichen Schuld“ umgedeutet – und damit der Anspruch auf Leistungen Deutschlands zur Rettung des Euro als verspätete Kriegsreparationszahlung gerechtfertigt.[¶] Auch geht die Furcht vor einem erneuten Versuch der Germanisierung Europas – diesmal vermittelt durch deutsche Spardiktate – um. Andererseits lassen sich unter den Deutschen leichter als anderswo kollektive Erinnerungen an traumatische Inflationserfahrungen gegen eine „Transferunion“ mobilisieren.[¶] Zusammengefasst stellt sich das Europa des 21. Jahrhunderts, durch das Prisma gegenläufiger kollektiver

¶ Günther Nonnenmacher, Die FDP bleibt Europa-Partei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.12.2011, S. 1.

¶ Habermas bezieht sich hiermit auf das „Projekt einer politischen Union“ auf „demokratisch erweiterter Legitimationsgrundlage“, die er von der „postdemokratischen Herrschaftsausübung“ des „Exekutivföderalismus eines sich selbst ermächtigenden Europäischen Rates der siebzehn“ abgrenzt; vgl. ders., Zur Verfassung Europas. Ein Essay, Berlin 2011, S. 8ff., S. 121 ff.

¶ Imre Kertész, Europas bedrückende Erbschaft, in: APuZ, (2008) 1–2, S. 3–6.

¶ Vgl. Sven Felix Kellerhoff, Schuldet Deutschland den Griechen 70 Milliarden?, 17.9.2011, online: www.welt.de (6.1.2012).

¶ Vgl. Michael Stürmer, Wie die Inflation zum Trauma der Deutschen wurde, 29.11.2011, online: www.welt.de (6.1.2012).

Erinnerungen betrachtet, als ein diskursives „Schlachtfeld“ dar, in welchem „der Kampf um die europäische Erinnerung“ zur Normalität geworden ist.[¶] Imre Kertész sprach in diesem Zusammenhang von europäischen Wunden, die noch nicht verheilt seien: Es sei viel von der Kultur des alten Europa die Rede, unberücksichtigt aber bliebe, dass in Europa der größte Zivilisationsbruch seinen Anfang genommen habe; Ergebnis dieses beredten Schweigens sei ein immer noch geteiltes Europa.[¶]

In seiner 1996 publizierten Diagnose des Dilemmas von „Integration und Demokratie“ hatte Peter Graf Kielmansegg dieses Fehlen einer „europäischen Erinnerungsgemeinschaft“ als Legitimitätsschwäche der EU interpretiert: „Es sind Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaften, in denen kollektive Identität sich herausbildet, sich stabilisiert, tradiert wird. Europa, auch das engere Westeuropa, ist keine Kommunikationsgemeinschaft, kaum eine Erinnerungsgemeinschaft und nur sehr begrenzt eine Erfahrungsgemeinschaft.“[¶] Soweit es aber „keine belastbare kollektive Identität der Europäer als Europäer“ gebe, argumentierte Kielmansegg, sei die EU nur in sehr begrenztem Maße „demokratiefähig“ und müsse ihre Legitimation wesentlich aus den Mitgliedstaaten beziehen.[¶]

Gegenüber solchen homogenisierenden, staatszentristischen Projektionen auf die EU zeigt die neuere Debatte zur Frage einer europäischen Erinnerungsgemeinschaft stärker differenzierte Perspektiven auf.[¶] Die Heterogenität und Dynamik des „Erinnerungs-

¶ Claus Leggewie, Der Kampf um die europäische Erinnerung. Ein Schlachtfeld wird besichtigt, München 2011.

¶ Vgl. I. Kertész (Anm. 3).

¶ Peter Graf Kielmansegg, Integration und Demokratie, in: Beate Kohler-Koch/Markus Jachtenfuchs, Europäische Integration. Opladen 1996, S. 58, S. 60f.

¶ Diese These der prekären Legitimitäten trifft jedoch keineswegs nur auf die EU zu, sondern kennzeichnet eine Bedingung von Staatlichkeit im Kontext dezentrierter Demokratien, das heißt im Verhältnis zu Unionsbürgern, Interessenverbänden, Zivilgesellschaft und Medien.

¶ Vgl. Aleida Assmann/Peter Novick, Europe: A Community of Memory?, in: Bulletin of the German Historical Institute, 40 (2007), S. 11–38; Wolfgang S. Küssel/Ulrike Liebert (Hrsg.), Perspektiven einer europäischen Erinnerungsgemeinschaft. Nationale Narrative und transnationale Dynamiken seit 1989, Münster 2010.

raums Europa“ wird zum Gegenstand eines interdisziplinären Forschungsfeldes, zu dessen Vermessung sowohl historische¹¹, literatur- und kulturwissenschaftliche¹² sowie kultursoziologische¹³ als auch rechtswissenschaftliche¹⁴, sozialpsychologische¹⁵ und sozial-¹⁶ und politikwissenschaftliche¹⁷ Ansätze und Methoden beitragen. Darin geht es um unterschiedlichste kommunikative und kulturelle Medien der Erinnerung beziehungsweise des kollektiven Gedächtnisses, wobei Literatur, Film, wissenschaftliche Publikationen, Massenmedien, Gerichtsakten und öffentlich zugängliche Archive gleichermaßen einbezogen werden wie die räumliche Dimension von Erinnerungsorten, mit ihrem Zusammenspiel von lokalen, regionalen und nationalen Verflechtungen und Zirkulationen.¹⁸

Der folgende Abriss zu dieser Debatte um Gedächtniskulturen und Erinnerungskonflikte in Europa stellt drei Kernfragen in den Mittelpunkt: Welches sind die Konfliktmuster von Erinnern und Verschweigen im „alten Europa“? Welche neuen kollektiven Gedächtniskonstellationen zeichnen sich im Osten Europas ab? Und auf welche Weise lassen sich Konflikte innerhalb der zerklüfteten europäischen Erinnerungslandschaft vermitteln? Damit soll gezeigt werden, dass in der nach Ost- und Südosteuropa erweiterten EU eine gesamteuropäische homogene Erinnerungsgemeinschaft nicht erkennbar ist und dass Versuche, die unterschiedlichen Erinnerungskulturen der alten und neuen Mitgliedstaaten zu vergemeinschaften, weder aussichtsreich noch

– unter dem Gesichtspunkt einer politischen Union Europas – notwendig erscheinen.

Erinnerungsnarrative im „alten Europa“ nach 1945

Im Nachkriegseuropa des Kalten Krieges waren die offiziellen Erinnerungsnarrative über die nationalen Erfahrungen mit den nationalsozialistischen und stalinistischen Gewaltverbrechen zunächst „eingefroren“, so dass sie den politischen Status quo zu stützen vermochten.¹⁹ Für den öffentlichen Umgang mit „schlimmer Vergangenheit“, so Christian Meier, waren zwei Formen verfügbar: entweder das Vergessen zwecks Versöhnung oder das „Unabweisbare“ zu erinnern, mit dem Ziel der Identitätsstiftung.²⁰

Ein in Westeuropa zentraler Erinnerungskonflikt ist die immer wieder umstrittene Frage, ob der Holocaust als negativer Gründungsmythos für Westeuropa gelten könne. Claus Leggewie etwa hat den Holocaust als den zentralen Kern europäischer Erinnerungen ausgemacht.²¹ Ebenso stellt Lothar Probst für die Bundesrepublik Deutschland – gegenüber allen Versuchen, „Auschwitz zu entsorgen“²² – eine fortbestehende „Holocaustfixierung“²³ fest. Der dieser Fixierung zugrunde liegende affirmative Schuld diskurs sei aber für kommende Generationen wenig sinnstiftend, da bereits derzeit eine wachsende „Diskrepanz zwischen der öffentlich praktizierten Politik (...) und den tatsächlichen Bewusstseinslagen von Teilen der Bevölkerung“ zu beobachten sei.²⁴

In seiner literatur- und filmwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit „enttabuisierter Erinnerung“ an das durch Flucht und Vertreibung erlittene Leid der Deutschen im Zweiten Weltkrieg stellt David Bathrick fest, dass in

¹¹ Vgl. Dan Diner, *Gegenläufige Gedächtnisse. Über Geltung und Wirkung des Holocaust*, Göttingen 2007.

¹² Vgl. Aleida Assmann, *Der lange Schatten der Vergangenheit. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik*, München 2006.

¹³ Vgl. Gilad Margalit, *Guilt, Suffering, and Memory. Germany Remembers Its Dead of World War II*, Bloomington–Indianapolis 2010.

¹⁴ Vgl. Christian Joerges/Matthias Mahlmann/Ulrich K. Preuß (Hrsg.), *Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas*, Wiesbaden 2007.

¹⁵ Vgl. Harald Welzer, *Der Krieg der Erinnerungen. Holocaust, Kollaboration und Widerstand im europäischen Gedächtnis*, Frankfurt/M. 2007.

¹⁶ Vgl. Klaus Eder/Willfried Spohn (eds.), *Collective Memory and European Identity. The Effects of Integration and Enlargement*, Aldershot u. a. 2005.

¹⁷ Vgl. C. Leggewie (Anm. 6).

¹⁸ Vgl. Kirstin Buchinger/Claire Gantet/Jakob Vogel (Hrsg.), *Europäische Erinnerungsräume*, Frankfurt/M.–New York 2009.

¹⁹ Vgl. Tony Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, London 2007.

²⁰ Vgl. Christian Meier, *Das Gebot zu vergessen und die Unabweisbarkeit des Erinnerns. Vom öffentlichen Umgang mit schlimmer Vergangenheit*, München 2010.

²¹ C. Leggewie (Anm. 6).

²² Dan Diner 1987, zit. nach: Lothar Probst, *Gründungsmythos ex post: Der Holocaust im politischen Selbstverständnis der Bundesrepublik*, in: *Vorgänge*, (2007) 1, S. 85–93, hier: S. 89.

²³ Die Tageszeitung vom 25.6.1998, zit. nach: L. Probst (Anm. 22), S. 89.

²⁴ Ebd.

der deutschen Erinnerungskultur Opfer- und Täterdiskurse pendeln, mit einer Verschiebung hin zu Opfernarrativen und deren Koexistenz mit letzteren.²⁵ Gilad Margalit macht einen starken Opferdiskurs in den offiziellen nationalen Gedenkkulturen Ost- wie Westdeutschlands aus. Er zeigt, dass anhand des Soldatengedenkens eine Vereinheitlichung von Erinnerungspraxen in beiden Teilen Deutschlands stattgefunden habe. Die politischen Führungen beider deutscher Staaten seien gezwungen gewesen, eine Gedenkkultur zu entwerfen, „die nicht nur die antifaschistischen Kämpfer – im Osten – und die mutigen Männer des 20. Juli – im Westen – sondern zugleich das Opfer der gefallen Soldaten Hitlers und das Leiden der Zivilbevölkerung würdigte“.²⁶

Auch in Frankreich wurden – gegenüber den zunächst dominanten Opfer- und Widerstandsdiskursen und dem fortlebenden „Résistance-Mythos“ – Fragen nach der Mitschuld an den Naziverbrechen heftig diskutiert. Helga Bories-Sawala zeigt, wie die offizielle französische Vergangenheitspolitik trotz Vichy-Kollaboration lange am Bild Frankreichs als eines Landes der Opfer und des Widerstands festhielt, bevor die bereits frühen Aufarbeitungen von Mitschuld in Film und Literatur Anerkennung fanden.²⁷ Lange mussten Opferverbände verbitterte Kämpfe führen, da die offizielle Erinnerungspolitik eine Hierarchisierung der Opfer in ein Zweiklassensystem vornahm.

Sandra Petermann weist ebenfalls für Frankreich (und Westeuropa) nach, wieweit offizielle Erinnerungspolitik auf dem Mythos des Opfer- und Heldentums basierten.²⁸

²⁵ Vgl. David Bathrick, *Enttabuisierte Erinnerung? Deutsches Leiden im Zweiten Weltkrieg*, in: W. S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 91–104.

²⁶ Gilad Margalit, *Gedenk- und Trauerkultur im Nachkriegsdeutschland*, in: *Mittelweg*, 36 (2004) 2, S. 76–92. Vgl. auch ders., (Anm. 13).

²⁷ Wie lange die Vergangenheitsbewältigung herausgezögert wurde, zeigte die erst spät gegebene Anerkennung der Mitschuld an den Deportationen der Juden durch Jacques Chirac im Jahr 1995; vgl. Helga Bories-Sawala, *Un passé qui ne passe pas. Täter, Opfer und Erinnerungskonflikte in Frankreich*, in: W. S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 105–126.

²⁸ Vgl. Sandra Petermann, *Globalisierung und politische Identität. Die Weltkriege als mythologischer Ursprung eines vereinten Europas?*, in: Johannes Kessler/Christian Steiner (Hrsg.), *Facetten der Globalisierung: Zwischen Ökonomie, Politik und Kultur*, Wiesbaden 2009, S. 172–185; Dan Diner, *Gedächtnisse der Ungleichzeitigkeit*,

Am Beispiel der Feierlichkeiten zur Schlacht von Verdun zeigt sie auf, welche Bedeutung dem politischen Ritual der Heldenverehrung als identitätsstiftendem Merkmal zukam. Sie geht davon aus, dass sich die *Grande Nation* nach dem Zweiten Weltkrieg unter anderem wegen der unrühmlichen Kollaboration mit den Deutschen in einer Krise des Patriotismus befand und der Mythos der *Grande Nation* daher eines neuen Bezugspunkts – Verdun – bedurfte. Aus zunächst nationalen, patriotischen und anti-deutschen Formen des Gedenkens wurde aber ab 1966 ein deutsch-französisches Ritual, das für die Prinzipien Einheit und Brüderlichkeit stand. Verdun wurde damit zu einem nationalen wie europäischen Mythos, um den Preis einer weitgehenden Ausblendung des Zweiten Weltkriegs.

Diese inner- und transnationalen Debatten spiegeln partiell die Entstehung einer europäischen Erinnerungsgemeinschaft: Des „Opfergewesen-Seins“ wird in grenzüberschreitend gemeinsamen Ritualen gedacht. Aber kollektive Erinnerungskonflikte innerhalb der westeuropäischen Gesellschaft dauern an und werden durch die Osterweiterung aktiviert.

Neue Erinnerungskonstellationen im Osten Europas nach 1989

Infolge der EU-Osterweiterung entwickelten die Erinnerungskonstellationen im Osten Europas eine neue Komplexität und Dynamik. Während die kollektiven Gedächtnisse im „alten Europa“ zunehmend den Holocaust als gemeinsamen Bezugsrahmen integrierten, gar als negativen Gründungsmythos einer europäischen Verfassung konstruierten, führte die „Vergangenheitsbewältigung“ posttotalitärer Gesellschaft in Ost-Ostmitteleuropa zu Konflikten einer völlig neuen Art.

Eine erste Konfliktlinie resultierte aus der zunehmenden Aufdeckung der Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen durch stalinistische beziehungsweise kommunistische Terrorregime.²⁹ Gábor Halmai zeigt in ei-

in: Julia Matveev/Ashraf Noor (Hrsg.), *Die Gegenwartigkeit deutsch-jüdischen Denkens. Festschrift für Paul Mendes-Flohr*, München 2011, S. 321–333.

²⁹ Vgl. Stéphane Courtois et al., *Das Schwarzbuch des Kommunismus: Unterdrückung, Verbrechen und Terror*, München–Zürich 1997; Victor Zaslavsky, *Klassensäuberung. Das Massaker von Katyn*, Bonn 2008.

ner kritischen Auseinandersetzung mit den rechtlichen Regimen des Umgangs mit der kommunistischen Vergangenheit in vier Ländern Zentraleuropas, dass deren Defizite gravierende Auswirkungen auf die demokratische Konsolidierung dieser Gesellschaften nach sich zogen. Trotz der Einführung von Rechtsstaatlichkeit und (formal) demokratischer Institutionen gebe es in Ländern wie Polen, Ungarn, Bulgarien und der Tschechischen Republik noch keinen Konsens über verfassungsmäßige Werte. Das Ausbleiben der juristischen Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen und der kommunistischen Vergangenheit befördere Populismus, Nationalismus, Antisemitismus, Antisäkularismus und nicht zuletzt antieuropäische Gefühle.^{F30}

Ein weiteres Konfliktpotenzial liegt im Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Opferkategorien beziehungsweise der Dekonstruktion von Opferhierarchien, etwa im Verhältnis von Polen und Juden in der polnischen Erinnerungskultur. Karol Sauerland verdeutlicht in seiner Analyse zu Polen die Spannungen zwischen der Tradition der Opfererinnerung und dem vom kommunistischen Regime verordneten Gebot des Vergessens. Letzterem folgend, gab es nach offizieller Lesart in Polen keine Unterschiede zwischen Nazi-Opfern: Alle – Juden und Polen – seien gleichermaßen der „Vernichtung“ preisgegeben gewesen. Demgegenüber macht Sauerland in der polnischen Gesellschaft die Koexistenz von vier – mitunter widerstreitenden – Erinnerungsräumen geltend: die Erinnerungstraditionen der Polen im Widerstand gegen zunächst die Deutschen und später gegen die Sowjetunion; die neuerdings aufkommenden und öffentlich debattierten Erfahrungen der Polen als (Mit-)Täter während der deutschen Besatzungszeit sowie der andauernde staatliche Antisemitismus in Polen nach 1945.^{F31}

Weiterhin trat im Zuge der EU-Osterweiterung die Konkurrenz der beiden großen posttotalitären Vergangenheitsdiskurse zutage. In Bezug auf die Verbrechen des Nationalsozialismus einerseits und des Stalinismus ander-

erseits entstand ein neues Spannungsfeld mit hohem Konfliktpotenzial. Die Konkurrenz dieser beiden „gegenläufigen Gedächtniskulturen“, so Dan Diner, liefe letztlich auf den Versuch hinaus, „unterschiedliche(n) Erfahrungen von Leid miteinander abzugleichen“.^{F32}

Schließlich werden die neuen erinnerungspolitischen Konfliktdynamiken an den östlichen Grenzen der Europäischen Union besonders deutlich. In diesem Zusammenhang argumentiert Wolfgang Kissel, dass die neuen EU-Mitgliedstaaten aufgrund ihrer spezifischen Erfahrungen mit der doppelten diktatorischen Unterdrückung eine Erinnerungskultur mit in die EU brächten, die in starkem Maße durch die russische Vergangenheitspolitik geprägt sei. Er sieht, ähnlich wie Galina Michaleva, in den öffentlichen Erinnerungsdiskursen Russlands die deutliche Tendenz, den stalinistischen Terror im Hintergrund zu belassen und die russische Erinnerungs politik als ruhmreiches Kapitel der „vaterländischen Geschichte“ zu erinnern. Solange aber in Russland, so Michaleva, die Mythenbildung über den „Großen Vaterländischen Krieg“ vorherrsche, werden weder in Russland noch in den postsowjetischen Staaten Diskurse über Schuldanerkennung oder gar aussöhnende zwischenstaatliche Akte möglich sein, denn erst wenn „in Russland die Entwicklung in eine andere Richtung geht, dann wird das auch europäische Länder betreffen.“^{F33} Auch Kissels abschließende These fällt eindeutig aus: Im Unterschied zum „alten Europa“ werde sich im postsowjetischen Raum der Holocaust nicht als transnationaler Gedächtnisort durchsetzen können.^{F34} Diese Annahme lässt sich auf Indizien stützen, dass in einigen postsowjetischen Staaten die Verleugnung des Holocaust zunimmt.^{F35}

Ein weiterer Teil des europäischen Erinnerungsraums, der (fast) ohne Erinnerungen an

^{F30} Vgl. Gábor Halmai, *Dealing with the Past in the Context of Post-totalitarian Societies in East Central Europe*, in: W.S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 183–200.

^{F31} Vgl. Karol Sauerland, *Polen und Juden innerhalb der polnischen Erinnerungskultur*, in: W.S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 59–70.

^{F32} D. Diner (Anm. 11).

^{F33} Galina Michaleva, *Vergangenheitsbewältigung als Voraussetzung für die Modernisierung Russlands*, in: W.S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 47–58; Maya Krille/Anne-Sophie Behm, *„Jede Nation sollte ein wenig selbstkritischer sein“*. Interview mit Galina Michaleva, in: IES-Projektzeitung, 2011, online: www.memories.uni-bremen.de/files/2011/08/5_Zeitung_Michaleva.pdf (3.1.2012).

^{F34} Wolfgang Stephan Kissel, *An den östlichen Grenzen der Europäischen Union: Erinnerungskonflikte im postsowjetischen Raum*, in: ders./U. Liebert (Anm. 10), S. 31–46.

^{F35} Vgl. M. Krille/A.-S. Behm (Anm. 33).

Holocaust und Stalinismus auskommt, aber starke Opfernarrative umschließt, ist der Balkan. Zunehmend gerät dieser ins Erkenntnisinteresse unterschiedlicher Disziplinen. So stellt Yvonne Pörzgen in ihrer literaturwissenschaftlichen Analyse fest, dass Wahrheiten und Identitäten sich verfestigen, wenn bestimmte Erinnerungen nur oft genug wiederholt würden. Für den Balkan gelte: Identität ist die Summe dessen „was ich nicht bin“, die größte gefühlte Gemeinsamkeit aller Balkan-Gruppen sei das Gefühl des Anders- und Opferseins.^{f36} Welche schwierigen transnationalen Erinnerungsdiskurse sich in der jüngeren europäischen Geschichte zeigen, machte im vergangenen Jahr das eröffnete Gerichtsverfahren gegen Ratko Mladić deutlich. Für die „Mütter von Srebrenica“ sollte nicht nur Mladić, sondern auch die UN-Blauhelme vor Gericht stehen.^{f37} Am Massaker von Srebrenica (1995), aber auch am Beispiel der strategischen Massenvergewaltigungen im Kosovo lassen sich schließlich Mechanismen von Scham und Beschweigen herausarbeiten. Janna Wolff und Charlotte Bruun Thingholm zeigen unter Einbeziehungen umfangreicher Forschungen zu sexueller Gewalt in Kriegen an den Folgen gezielter Massenvergewaltigungen, wie gesellschaftszerstörend diese wirken. Besonders deutlich werden geschlechtsspezifische Ausprägungen in Erinnerungskonflikten in schambesetzten traditionellen Gesellschaften. Hier sind multiple Konfliktkonstellationen zu bewältigen – zwischen Opfern und Tätern, vor allem aber zwischen den Opfern: den zumeist weiblichen Vergewaltigungsopfern und deren Ehemännern, Vätern und Brüdern.^{f38}

Transitional justice – Formen und Voraussetzungen für Versöhnung

Muss aus den Tendenzen eines sich herausbildenden, spannungsreichen, ja antagonistisch nach Osten erweiterten europäischen Erin-

^{f36} Vgl. Yvonne Pörzgen, Vielfalt ohne Einheit: Identitätskonstruktionen in Ex-Jugoslawien, in: W.S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 71–90.

^{f37} Vgl. Merle Neubauer/Willem-Paul de Gast, Srebrenica in Den Haag, in: IES-Projektzeitung, 2011, online: www.memories.uni-bremen.de/files/2011/08/13_Zeitung_Srebrenica.pdf (10. 1. 2012).

^{f38} Vgl. Janna Wolff/Charlotte Bruun Thingholm, Lieber sterben als reden – Kriegsvergewaltigungen als Ursache für Erinnerungskonflikte am Beispiel Kosovo, in: W.S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 201–226.

nerungsraumes, darauf geschlossen werden, dass dieser als Identitäts- und Legitimationsgrundlage einer politischen Union beziehungsweise einer neuartigen politischen Gemeinschaft Europas nicht hinreichend sein werde? Ohne diese Fragen hier abschließend behandeln zu können, sollen im Folgenden einige der wichtigsten der in der Debatte behandelten Formen und Voraussetzungen für „Versöhnung“ (*reconciliation*) genannt werden. Denn allen im vorliegenden Zusammenhang aufgezeigten Erinnerungskonflikten ist eines gemeinsam: die Notwendigkeit der Anerkennung von Leid einerseits und Schuld andererseits.

Transitional justice: Anerkennung, Aussöhnung, Wiedergutmachung. Unter dem Begriff *transitional justice* werden spezifische Politiken der Anerkennung,^{f39} der Aussöhnung^{f40} und der Wiedergutmachung^{f41} zusammengefasst. Diese werden zu dem Zweck eingesetzt, im Rahmen des Übergangs von Gewaltherrschaften zu demokratischen Zivilgesellschaften Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten. Im Kern geht es dabei darum, Prozesse der Wiederannäherung, der Aufarbeitung und der gegenseitigen Anerkennung zu eröffnen. Dazu gehören das Anerkennen von Leid, öffentliche Entschuldigungen, verschiedene Formen des Täter-Opfer-Ausgleichs, Reparationszahlungen und schließlich juristische Aufarbeitung. Zu den in Europa bekannten Praxen gehören die Nürnberger Prozesse zur Aufdeckung und Ahndung der NS-Verbrechen. Alternativ zur Strafverfolgung wurden sogenannte Wahrheitskommissionen eingerichtet (Griechenland), die der Aufarbeitung von historischen Zusammenhängen dienen und eine Anerkennung von Leid ermöglichen.

^{f39} Vgl. Ulrich Schneekener, Models of Ethnic Conflict Regulation. The Politics of Recognition, in: ders./Stefan Wolff (eds.), Managing and Settling Ethnic Conflicts, London 2004, S. 18–39; Priscilla B. Hayner, Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study, in: Human Rights Quarterly, 16 (1994) 4, S. 597–655; vgl. Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Baden-Baden–Frankfurt/M. 1995.

^{f40} Vgl. Jens Meierhenrich, Varieties of Reconciliation, in: Law & Social Inquiry, 33 (2008) 1, S. 195–231.

^{f41} Vgl. Christian Pross, Paying for the Past: The Struggle over Reparations for Surviving Victims of the Nazi Terror, Baltimore 1998.

Schließlich stellt auch die Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den ehemaligen Geheimarchiven des Staates, wie der Stasi-Unterlagen-Behörde,¹⁴² das Institut des Nationalen Gedenkens (IPN) in Polen, das Institut für Volksgedenken (UPN) in der Slowakei oder das Institut zum Studium totalitärer Regime in Tschechien,¹⁴³ eine Praxis zur Aufarbeitung von Unrecht dar. Für eine Aussöhnung bedarf es institutionalisierter Verfahren, die auch die Rehabilitierung unschuldig Verurteilter (Rehabilitierung von Deserturen der Wehrmacht) und die Entschädigung von Opfern politischer Strafjustiz umfassen. Diese sind nicht nur in einer begrenzten Übergangsphase aktuell. Vielmehr dienen sie auch zur Überwindung langfristiger Konflikte, wie etwa die späten Entschädigungen für Zwangsarbeit in Deutschland oder manche Forderungen nach Reparationen von afrikanischen Staaten für erlittene koloniale Ausbeutung durch europäische Staaten. Neben den formalen, politisch zu steuernden Aufarbeitungsformen kommt auch zivilgesellschaftlichen Einrichtungen eine besondere Bedeutung zu.

Gedenkstätten, Massen- und neue Medien. Gedenkstätten sind zentrale Bezugspunkte für kollektive Erinnerungen. Haben inhaltliche und architektonische Gedenkstätten-Konzeptionen bereits häufig zu emotional aufgeladenen öffentlichen Auseinandersetzungen geführt, werden sie – und Erinnerungsorte allgemein – künftig vor zusätzlichen Herausforderungen stehen: der massenmedialen Darstellung von Gewaltexzessen und dem zunehmenden Ableben von Zeitzeugen des 20. Jahrhunderts.¹⁴⁴ Hinsichtlich des Trends zu einer Visualisierung des zu Erinnernden stellte Leggewie einen

¹⁴² Vgl. Walter Süß, Die Stasi-Unterlagen-Behörde in der Erinnerungslandschaft Deutschlands. Ein Beitrag zu *Transitional Justice*, in: W.S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 161–182.

¹⁴³ Vgl. Carlos Closa, Study on How the Memory of Crimes by Totalitarian Regimes in Europe is Dealt with in the Member States. Report for the European Commission, Januar 2010, online: http://ec.europa.eu/justice/doc_centre/rights/studies/docs/memory_of_crimes_en.pdf (4.1.2012).

¹⁴⁴ Vgl. Aleida Assmann/Juliane Brauer, Bilder, Gefühle, Erwartungen. Über die emotionale Dimension von Gedenkstätten und den Umgang von Jugendlichen mit dem Holocaust, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 37 (2011) 1, S. 72–103.

Wandel von der „Welt als Text“ zur „Welt als Bild“¹⁴⁵ fest, der mit einer Ikonisierung von Bildern einhergehe. So stünden Bilder von Lagern mit Stacheldraht und Wachtürmen für Völkermord und ethnische Säuberung, diese seien ins individuelle Gedächtnis eingebrannt und zur kollektiven Erinnerung geworden. Die Kehrseite davon sei jedoch die Abstumpfung gegenüber schrecklichen Bildern, die Banalisierung des Bösen und immer wiederkehrenden Demütigungen der Opfer. Auch das Internet wird vermehrt zum Gedächtnismedium. Im Zentrum der Debatte stehen Fragen nach der Angemessenheit dieses Mediums, nach den sozialen Funktionen der Anbieter und den virtuellen Potenzialen und Grenzen der Konstruktionen des Erinnerns.¹⁴⁶ Kritische Stimmen befürchten eine weitere Abstumpfung und widersprechen der These Assmanns, dass der „Übergang aus dem kommunikativen Gedächtnis ins kulturelle Gedächtnis (...) durch Medien gewährleistet“¹⁴⁷ werde.

Angesichts solcher Mediatisierungstendenzen appelliert Wolfgang Wippermann in seiner Kritik des deutschen „Denkmalwahns“ zu „denken statt (zu) denkmalen“¹⁴⁸ Dem ließe sich die Aufforderung hinzufügen: „besprechen statt betonieren“. Das Verarbeiten von Erfahrungen gelingt nur über die Artikulation des Erfahrenen, was durch die psychotherapeutische Praxis hinlänglich bekannt ist. Zdzislaw Krasnodebski betont, dass das Gespräch zur Aufarbeitung von Erfahrungen zusätzlich einer Reflexion der Ereignisse bedarf, was die Auseinandersetzung mit anderen – vielleicht gegenteiligen – Erfahrungen einschließt.¹⁴⁹ Dass unter bestimmten Bedingungen eine Zeit kollekti-

¹⁴⁵ Claus Leggewie, Zur Einleitung: Von der Visualisierung zur Virtualisierung des Erinnerns, in: Erik Meyer (Hrsg.), *Erinnerungskultur 2.0. Kommemorative Kommunikation in digitalen Medien*, Frankfurt/M. 2009, S. 9–28.

¹⁴⁶ Vgl. Dörte Hein, *Erinnerungskulturen online. Angebote, Kommunikatoren und Nutzer von Websites zu Nationalsozialismus und Holocaust*, Konstanz 2009.

¹⁴⁷ Aleida Assmann 1994, zit. nach: Erik Meyer, *Erinnerungskultur 2.0?*, in: ders. (Anm. 45), S. 175.

¹⁴⁸ Wolfgang Wippermann, *Denken statt denkmalen. Gegen den Denkmalwahn der Deutschen*, Berlin 2010.

¹⁴⁹ Vgl. Zdzislaw Krasnodebski, *Erinnerungskonflikte, Gespräch und Versöhnung*, in: W.S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 145–160.

ven Beschweigens notwendig sein kann und erst bei ausreichender demokratischer Festigung von gesellschaftlichen Strukturen dialogische Aufarbeitungsprozesse stattfinden können, wird anhand der Arbeiten von Anja Mihr zum Fall Spaniens deutlich. In einem sich über Jahrzehnte hinziehenden Prozess musste die Aufarbeitung des spanischen Bürgerkriegs verschiedene Stationen durchlaufen: Verantwortlichkeiten mussten festgelegt, Schuldfragen geklärt, Unrechtsregime entlegitimiert und Täter juristisch zur Verantwortung gezogen werden. Alle diese Schritte bedurften der Vorbereitung und Begleitung durch Medienöffentlichkeiten und politische Debatten.^{f50}

Europäischer Gedächtnisraum als Voraussetzung der politischen Union Europas

Mit dieser Skizze der sich mit der Osterweiterung dynamisierenden europäischen Erinnerungslandschaft sollte gezeigt werden, dass sich eine gesamteuropäische homogene Erinnerungsgemeinschaft nicht abzeichnet. Aber auch Versuche, die unterschiedlichen Erinnerungskulturen der alten und neuen Mitgliedstaaten zu vergemeinschaften, erscheinen weder aussichtsreich noch wären sie – unter dem Gesichtspunkt einer politischen Union Europas – notwendig. Denn eine der Besonderheiten der gesamteuropäischen kollektiven Identität besteht gerade aus den historisch entwickelten pluralen, bi- und transnational sich überkreuzenden Erinnerungsräumen des alten und neuen Europa. Angesichts dieser – bei allen Gemeinsamkeiten – bedeutsamen Differenzen kollektiver Erinnerungen in den verschiedenen nationalen Kontexten Europas, müssen Erinnerungskonflikte der Herausbildung einer demokratisch legitimationsfähigen politischen Union nicht prinzipiell im Wege stehen. So wenig wie dieses Projekt einer homogenen europäischen Erinnerungsgemeinschaft bedarf, wie von Graf Kielmannsegg postuliert, so wichtig ist es, die Pluralität teilweise gegenläufiger kollektiver Gedächtnisse in Europa – nicht nur im Verhältnis Deutschlands zu Frankreich und

^{f50} Vgl. Anja Mihr, *Francos langer Schatten – Aufarbeiten, Erinnern und Demokratie in Spanien*, in: W.S. Kissel/U. Liebert (Anm. 10), S. 127–144.

Polen, sondern unter anderem auch zu Griechenland, Italien, Spanien oder dem Balkan – anzuerkennen. Als Voraussetzungen hierfür sollen drei Faktoren genannt werden: (1) die Ersetzung des normativen Postulats einer „europäischen Erinnerungsgemeinschaft“ durch den analytischen Begriff des „europäischen Gedächtnisraums“; (2) mediale und politische Formen der transnationalen Repräsentation, Kommunikation und Anerkennung; und (3) ein rechtlich-demokratisches Fundament der EU als einer neuartigen politischen Union.

Erst im Laufe der vergangenen Jahre haben Begriffe wie „europäischer Gedächtnisraum“ oder „europäischer Erinnerungsraum“ ihren Weg in die öffentlichen Europadebatten gefunden.^{f51} Darunter werden unterschiedliche, ja „widerstrebende“ kollektive Gedächtnisformen und Erinnerungskonflikte zusammengefasst.^{f52} Dies legt nahe, das Postulat einer europäischen Erinnerungsgemeinschaft – mit einem einheitlichen Geschichtsbild, vereinheitlichten Erinnerungen, Homogenisierung unterschiedlicher Erfahrungen und Konsens über die Vergangenheit, der von allen europäischen Bürgern akzeptiert würde – ein für allemal ad acta zu legen, zumal die neueren Untersuchungen und Befunde allesamt eine kritische Haltung zur behaupteten oder angestrebten Vereinheitlichung des europäischen Erinnerungsraums einnehmen. Die neue analytische Begrifflichkeit zielt stattdessen auf die spezifischen Muster und Dynamiken erinnerungspolitischer und diskursiver Konstellationen und Konflikte, welche es zu beobachten und zu analysieren gilt. Damit wird der europäische Erinnerungsraum nicht als feste, statische Größe behandelt, auf welchem eine europäische Identität gründen könnte, sondern wird zum Problemfeld für Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik.

Dieses Problemfeld ist charakterisiert durch transnationale Dynamiken, die unabhängig von EU-Institutionen die Bilder nationaler Vergangenheiten der Deutschen und

^{f51} Definition und Verwendung des Terminus „Erinnerungsraum“ sind nicht einheitlich; vgl. Aleida Assmann, *Erinnerungsräume. Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses*, München 2009⁴; Kristin Buchinger/Claire Gantet/Jakob Vogel (Hrsg.), *Europäische Erinnerungsräume*, Frankfurt/M. 2009.

^{f52} Vgl. Astrid Erll, *Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen*, Stuttgart 2005.

Griechen, Spanier oder Italiener, der Briten und Franzosen, oder der Ungarn und Rumänen in Beziehung zueinander setzen. In den nach 1989 entstandenen neuen europäischen Erinnerungskonstellationen drehen sich die Erzählungen der Nationalgeschichten immer weniger um die eigene Nation als einzige oder dominante Achse und öffnen sich immer mehr dem Blick der Nachbarn und für deren Geschichten.^{F3} Dies birgt ein Potenzial für Erinnerungskonflikte: Dafür ist, wie gezeigt wurde, ein breites Repertoire an politischen und medialen Formen zur Repräsentation und Kommunikation von Differenzen, aber auch zur gegenseitigen Verständigung und Anerkennung verfügbar. Die künftigen Dynamiken im europäischen Erinnerungsraum werden davon abhängen, ob die Pflege und Weiterentwicklung eines europäischen Gedächtnisses mit so heterogenen Bestandteilen wie Holocaust und Gulag auch für die kommenden Generationen zu einer sinnvollen, für das Projekt der europäischen Einigung unverzichtbaren Aufgabe wird. Dies kann und sollte politisch durchaus, aber nur dezentral und pluralistisch gefördert werden. Den Bildungssystemen der Mitgliedstaaten kommt bei der Entwicklung dieser Art dezentraler europäischer Geschichtspolitik eine zentrale Stellung zu. Die realen Aggressionen verschöben sich auf die Erinnerungsebene, Erinnerungskonflikte träten innerhalb der EU an die Stelle früher gewaltsam ausgetragener Konflikte.

Differenzen zwischen „gegenläufigen Gedächtnissen“ (Diner) können aber nur dann – vielleicht erstmals – auf zivile Weise und konstruktiv bearbeitet werden, wenn der Boden hierfür auch bereitet ist, vor allem durch universelle Menschenrechtsnormen und demokratische Prinzipien, Verfahren und Institutionen.^{F4} Nur damit kann das „Friedensprojekt Europa“^{F5} über das 20. Jahrhundert hinaus weiterentwickelt und Gewalterfahrungen in Europa dauerhaft überwunden werden.

^{F3} Vgl. Wolfgang Kissel/Ulrike Liebert, Europäische Erinnerungskonstellationen – zum Wandel nationaler Narrative nach 1989, in: dies. (Anm. 10), S. 26.

^{F4} Vgl. Ulrike Liebert, Perspektiven einer europäischen Erinnerungsgemeinschaft, in: W.S. Kissel/dies. (Anm. 10), S. 241 f.

^{F5} Dieter Senghaas, Friedensprojekt Europa, Frankfurt/M. 1992.

Jutta Limbach · Jürgen Gerhards

Europäische Sprachenpolitik

Jutta Limbach

Plädoyer für die Mehrsprachigkeit in der Europäischen Union

Wir leben in einer umfassend vernetzten Welt, in der die Grenzen zwischen Ethnien und Nationen immer durchlässiger werden. Unsere Welt kennt nur noch wenige unüberschreitbare Grenzen. Diese Offenheit begünstigt die Neigung, kulturelle Unterschiede einzuebennen und sprachliche Vielfalt abzubauen. Im Zuge der den Erdball immer dichter und schneller umspannenden Kommunikation verstärkt sich der wirtschaftliche Druck zu Gunsten einer oder weniger Weltsprachen.

Jutta Limbach

Dr. iur., geb. 1934; Professorin (em.) für Zivilrecht und Rechtssoziologie, Freie Universität Berlin; von 1989 bis 1994 Justizsenatorin in Berlin; von 1994 bis 2002 Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe; von 2002 bis 2008 Präsidentin des Goethe-Instituts.

Wer wollte den Wert einer *Lingua franca* leugnen? Ob auf Reisen oder bei dem Zusammentreffen mit Sprechern fremder Idiome kommt uns allenthalben und allerorten zu-statten, dass wir in der englischen eine weltweit gesprochene Sprache besitzen, die uns eine Verständigung ermöglicht. Solange wir noch der Maschinen entbehren, die unsere muttersprachlichen Äußerungen automatisch in das Idiom unseres Gegenübers übersetzen, werden wir einer oder einiger weniger internationaler Verkehrssprachen bedürfen. Für die deutsche Sprache allerdings ist der Traum von der Weltsprache ausgeträumt.

Der englischen Sprache ist diese Rolle zu-gefallen. Dies hat sie gewiss nicht ihrer Ausdruckskraft und Schönheit zu verdanken. Obwohl an diesen Vorzügen der englischen Sprache nicht zu zweifeln ist. Der Status einer Sprache ist eng mit politischer, wirtschaftli-

cher und kultureller Macht verknüpft.¹ Die Weltgeltung des Englischen ist ohne Zweifel ein Resultat von Macht. Zwei Faktoren spielten eine wichtige Rolle: die Expansion der britischen Kolonialmacht zum einen und der Aufstieg der USA zur führenden Wirtschaftsmacht des 20. Jahrhunderts zum anderen.

Zukunft der deutschen Sprache

Doch wenden wir die Aufmerksamkeit der Europäischen Union zu. In Europa wird die deutsche Sprache am häufigsten als Muttersprache gesprochen, laut Eurobarometer von rund 83 Millionen Menschen in der EU. Seit der Osterweiterung sprechen überdies rund 63 Millionen Menschen Deutsch als Fremdsprache. Auf der Rangliste der in der Union am häufigsten gesprochenen Fremdsprachen teilt sich die deutsche mit der französischen Sprache inzwischen den zweiten Platz. Allerdings, das sei nicht verschwiegen, ist die englische mit weitem Abstand vor diesen beiden Sprachen die am häufigsten in Europa gesprochene Fremdsprache.

In einem Bericht des British Council wird die deutsche Sprache denn auch als eine vorherrschende regionale Sprache Europas bezeichnet. Gleichwohl besorgt uns die Frage, ob sich die deutsche Sprache in einer entgrenzten Welt wenigstens als Europasprache behaupten wird. Denn jener Bericht des British Council sagt voraus, dass das Deutsche im Jahre 2050 nicht einmal mehr den Status einer Regionalsprache haben werde. Selbst die englische Sprache wird sich laut dem Bericht die Rolle der *Lingua franca* bald mit anderen Sprachen teilen müssen. Voraussagen für das Jahr 2050 prophezeien, dass die chinesische Sprache Mandarin, Hindu/Urdu, Englisch, Spanisch und Arabisch die großen internationalen Verkehrssprachen sein werden. Jede dieser Sprachen wird ihre Einflussphäre haben.²

¹ Vgl. David Crystal, *English as a Global Language*, Cambridge 2003², S. 10, S. 85.

² Vgl. Jacques Maurais, *Towards a new global linguistic order*, in: ders./Michael A. Morris (eds.), *Language in a Globalising World*, Cambridge 2003, S. 1–36, hier: S. 16f.; David Graddol, *English Next. Why global English may mean the end of „English as a Foreign Language“*, ed. British Council, 2006, online: www.britishcouncil.org/learning-research-english-next.pdf (1.12.2011), S. 64ff.

Allein schon der Sprachenstreit in Spanien und jener in Belgien offenbaren, dass die Sprache ein Politikum ist. Diesen Krisenherd hat man in der Europäischen Union zu vermeiden versucht, obgleich immer wieder für das Monopol des Englischen geworben worden ist. Im Prozess der europäischen Integration ist die Sprachenvielfalt stets hoch gehalten und für die Mehrsprachigkeit gekämpft worden. Auch im bisher letzten Vertrag, in dem von Lissabon, sind die Mitgliedstaaten dem Versprechen treu geblieben, dass die Europäischen Gemeinschaften und nunmehr die Europäische Union den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt zu wahren hat. Auf den ersten Blick berechtigen die offiziellen Sprachregeln der Europäischen Union zu großen Erwartungen: Alle offiziellen Sprachen der Mitgliedstaaten sind gleichberechtigt. Weder die Größe, die Bevölkerungszahl noch die Wirtschaftskraft der einzelnen Länder sollen eine Rolle spielen.

Rechtlich betrachtet ist Deutsch eine von 23 gleichberechtigten Amts- und Arbeitssprachen der Union. Doch die Wirklichkeit sieht anders aus. Jede EU-Institution bestimmt ihre Sprachpraxis selbst. Nur im Europaparlament sind alle Sprachen zugelassen. Hier kommt der deutschen Sprache auch die große Zahl der deutschsprachigen Abgeordneten zustatten. Im Gerichtshof in Luxemburg wird intern Französisch gesprochen. Die Europäische Kommission dagegen kennt Arbeitssprachen. Das sind die Englische und die Französische. 1993 ist die deutsche Sprache zur dritten internen Arbeitssprache gewählt worden. Allerdings haben unsere Landsleute in Brüssel daraus kaum Kapital zu schlagen vermocht.

Das hohe Lied auf die Mehrsprachigkeit darf uns nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Vielzahl der Sprachen in der Arbeit der Europäischen Union als beschwerlich erweist. Die 23 offiziellen Sprachen der Mitgliedsländer bedeuten in der praktischen Arbeit des Übersetzens 506 Sprachkombinationen, einen festen Stab von 2500 Dolmetschern und eine Produktion von rund 1,8 Millionen Seiten im

Jahr.³ Dass angesichts dieser Zahlen immer wieder der Ruf nach einem eingeschränkten Sprachregime laut wird, versteht sich fast von selbst.⁴

Ein neues Sprachenregime der Europäischen Union

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union setzen diesem Trend – gleichwohl oder gerade deswegen – das Politikziel der Mehrsprachigkeit entgegen. Wohl wird von einigen bezweifelt, dass man in der Europäischen Union in vielen Sprachen sprechen, aber gleichwohl über Rede und Gegenrede eines Sinnes werden kann. Beweist nicht die über 50 Jahre fortschreitende europäische Integration und der Beitritt so vieler Staaten das Gegenteil?

Das Scheitern des Verfassungsprojekts und die gegenwärtige Finanzkrise sind gewiss nicht auf die Tatsache zurückzuführen, dass in der Europäischen Union inzwischen 23 offizielle Sprachen gesprochen werden. Zwar erscheint manchem die Mehrsprachigkeit als ein störendes nationalistisches Relikt. Doch die europäischen Eliten aus Kultur und Politik sind sich einig, dass die Vielfalt intellektuellen Reichtum verbürgt.

Das Politik- oder Bildungsziel der Mehrsprachigkeit macht nicht nur aus der Europa kennzeichnenden Sprachenvielfalt eine Tugend. Es verdankt sich der Einsicht, dass Sprache nicht nur ein Mittel der Kommunikation ist. Sie teilt auch etwas über kulturelle Eigenheiten und Traditionen mit. Sprache ist – so Wilhelm von Humboldt – auch Ausdruck der Verschiedenheit des Denkens, jede Sprache ist „auch eine Ansicht von der Welt“.⁵ Für den, der eine Fremdsprache erlernt, sind Wörter gleichsam Fenster in eine

andere Welt. Regen sie doch zum Vergleich wie zum Nachdenken an und befördern die Lust, sich auf eine andere Welt einzulassen. Das Erlernen einer Fremdsprache trägt auch mit dazu bei, dass man über die Eigenheiten der eigenen Sprache nachzudenken beginnt. Wer fremde Sprachen nicht lernt, so Goethe, kennt seine eigene nicht.

Einsprachigkeit bringt nicht nur Einfältigkeit mit sich, sie birgt auch die Gefahr der Dominanz. Treffend weist der Sprachwissenschaftler und Politiker Hans Joachim Meyer auf die Tatsache hin, dass von dem Maß der Sprachbeherrschung wie auch von der inneren Verbundenheit mit einer Sprache abhängt, „ob die Kommunikationsteilnehmer als Gleiche miteinander umgehen oder nicht“.⁶ Ein guter Wortschatz und eine gute Kenntnis der Grammatik reichten – so Meyer – nicht aus, um ein gegenseitiges Verstehen sicher zu stellen. Der Gesprächspartner müsse wissen, in welchem Maße der fremdsprachige Wortschatz kulturell geprägt und aufgeladen sei. Wer sich in den höheren Diskurswelten seiner Gesprächspartner bewegen möchte, muss „in deren sprachlich kodierten Begriffen, Bildern und Vorstellungen denken können, die ihrerseits Teil eines tradierten kulturellen Zusammenhangs sind“.⁷

Aus alledem folgt, dass der Gebrauch einer Fremdsprache die Ungleichheit der Gesprächspartner im Regelfall verschärft. Dagegen befördert die Mehrsprachigkeit die grundlegenden europäischen Prinzipien der Demokratie, der Gleichbehandlung und der Transparenz. Das meint vor allem die Durchschaubarkeit des politischen Geschehens.⁸

Bildungsziel Mehrsprachigkeit

Die deutsche Sprache wird sich als eine der Europasprachen nur behaupten, wenn die sprachliche Vielfalt in Europa und das Bildungsziel der Mehrsprachigkeit zu einem

druck des Geistes, der Weltansicht des Redenden. Zum Verhältnis von Sprache und Denken vgl. Jürgen Trabant, *Was ist Sprache?*, München 2008, S. 15–21.

³ Hans Joachim Meyer, *Kommunikation und Dominanz*, in: Jutta Limbach/Katharina von Ruckteschell (Hrsg.), *Die Macht der Sprache*, Berlin u.a. 2008, S. 47–53.

⁴ Ebd., S. 47f.

⁵ Vgl. K.-J. Lönnroth (Anm. 3), S. 33.

³ So berichtet Karl-Johan Lönnroth, der Direktor der Generaldirektion Übersetzung der Europäischen Kommission, in: *The challenges facing international organisations' language services*, in: Wolfram Baur et al. (Hrsg.), *Übersetzen in die Zukunft*, Berlin 2009, S. 33–41, hier: S. 33, S. 36.

⁴ Vgl. die Diskussion dieses Problems und die Lösungsvorschläge in der Arbeit von Peter A. Kraus, *Europäische Öffentlichkeit und Sprachpolitik*, Frankfurt/M. 2004.

⁵ Wilhelm von Humboldt, *Über den Dualis*, in: ders., *Schriften zur Sprache*, hrsg. von Michael Böhler, Stuttgart 1973, S. 21. Die Sprache ist für Humboldt ein Aus-

vorrangigen Ziel deutscher Politik werden. Die Mehrsprachigkeit ist eines der wichtigsten Bildungsziele, wenn es darum geht, Menschen zu Weltbürgern zu machen. Bei der Abwehr einer sprachlichen Monokultur kommt Deutschland, Frankreich und Spanien eine tragende Rolle zu. Diese Staaten sind nicht nur wegen der Bedeutung ihrer Sprachen für die kulturelle Vielfalt in Europa, sondern auch für den Erhalt der Sprachen kleinerer Staaten verantwortlich. Seit der Osterweiterung der Europäischen Union spielt auch Polen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

Wie die vielen Sprachen Europas lebendig bleiben, fordert wie kaum eine andere Frage die politische Phantasie heraus. Würden diese Sprachen künftig – mit Ausnahme der englischen – auf das Gesellige, die Freizeit beschränkt, ereignete sich ein Kulturverlust, der zu den Werten der Europäischen Union in einem krassen Widerspruch stünde.

Nur wenn die Einsicht hoch gehalten wird, dass jede Sprache ein kulturelles Vermächtnis in sich trägt,¹ lässt sich der Zusammenhalt in Europa verbürgen. Statt sich auf die Suche nach einer Seele Europas, nach seiner Identität zu begeben, sollten sich die Mitglieder der Europäischen Union auf gemeinsame Bildungsziele wie das der Mehrsprachigkeit verständigen. Sich mit Freude auf die Welt einlassen und Empathie für Menschen anderer Kulturen empfinden zu können, sind Eigenschaften, die eine Vielfalt in der Einheit zu gewährleisten vermögen.

¹ Zwischen allen Sprachen, so hat es Andrei Plešu so treffend gesagt, „besteht ein Verhältnis gegenseitiger Überlegenheit. Alle haben etwas Wertvolles und Unvergleichliches“, in: Macht und Ohnmacht der Sprache, in: J. Limbach/K. v. Ruckteschell (Anm. 6), S. 10–17, hier: S. 16f.

Jürgen Gerhards

Plädoyer für die Förderung der Lingua franca Englisch

Der ehemalige Präsident Frankreichs, Jacques Chirac, als früherer Harvard-Student des Englischen durchaus mächtig, verließ 1999 bei einem Treffen der Regierungschefs der Europäischen Union wutentbrannt den Raum, nachdem ein französischer Unternehmensvertreter eine Frage an ihn auf Englisch

Jürgen Gerhards

Dr. phil., geb. 1955; Professor für Soziologie, Lehrstuhl für Makrosoziologie, Freie Universität Berlin, Garystraße 55, 14195 Berlin.
j.gerhards@fu-berlin.de

und nicht auf Französisch gestellt hatte. Chirac erklärte später, dass er über die Tatsache, dass ein Landsmann ihn in einer fremden Sprache angesprochen habe, tief geschockt gewesen sei.¹ Eine ähnliche Begebenheit lässt sich über den ehemaligen deutschen Bundeskanzler schildern: Gerhard Schröder hatte 1999 einen massiven Konflikt mit der damaligen finnischen Ratspräsidentschaft entfacht, weil die Finnen bei den informellen Treffen der Regierungschefs Deutsch nicht als Arbeitssprache zulassen wollten; Schröder hatte kurzerhand mit seinem Fernbleiben gedroht.²

Die zwei Beispiele illustrieren, wie wichtigen Nationalstaaten die Anerkennung ihrer nationalen Amtssprache als EU-Amtssprache ist. In dieser Frage scheinen sich auch alle politischen Parteien einig zu sein: Bundesrat und Bundestag haben parteiübergreifend gegenüber der EU-Kommission immer wieder und zuletzt in scharfen Tönen angemahnt, dass Deutsch gleichberechtigt neben allen Amtssprachen und vor allem mit Englisch und Französisch als Verkehrssprache innerhalb der Kommission zu behandeln

¹ Vgl. BBC, Chirac upset by English address, 24.3.2006, online: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4840160.stm> (31.10.2011).

² Vgl. Tuomas Forsberg, A Friend in Need or a Friend Indeed? Finnish Perceptions of Germany's Role in the EU and Europe, in: Working Paper. The Finnish Institute of International Affairs, 24 (2000), S. 14.

sei.¹³ Ist eine solche Sprachpolitik im Zeitalter von Globalisierung und einer zunehmenden Europäischen Vertiefung noch sinnvoll? Ich meine: nein. Warum eine Abkehr vom Prinzip der Mehrsprachigkeit und eine Förderung der „Lingua franca“ Englisch sinnvoll ist, möchte ich hier begründen.¹⁴ Beginnen wir aber mit einer kurzen Beschreibung der Sprachpolitik der EU.

Sprachpolitik der EU

Die innerstaatliche sprachliche Heterogenität in Europa ist sehr gering, da die meisten Mitgliedsländer nur eine Amtssprache innerhalb ihres Territoriums zugelassen haben. Die zwischenstaatliche sprachliche Heterogenität ist hingegen fast maximal, insofern in den 27 Mitgliedsländern 23 verschiedene Amtssprachen zugelassen sind. Diese Sprachkonfiguration bildet die Ausgangskonstellation für die Sprachpolitik der EU, die durch folgende Merkmale gekennzeichnet ist:¹⁵

1. Im Unterschied zu den Nationalstaaten betreibt die Europäische Union keine Politik der sprachlichen Homogenisierung der Mitgliedsländer durch eine Förderung einer einheitlichen *Lingua franca*, die dann für die EU insgesamt verbindlich wäre. Während die EU in vielen Politikbereichen auf eine Homogenisierung und Konvergenz der Mitgliedsländer drängt, gilt dies für die Sprachpolitik gerade nicht. Die Akzeptanz der Vielsprachigkeit der EU ist vertragsrechtlich eindeutig verbrieft und geht auf die Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von 1958 zurück. Sämtliche nationale Amtssprachen der Mitgliedsländer sind zugleich auch die Amts-

sprachen der EU. Eine Ausnahme bildet hierbei das Luxemburgische, da die Regierung des Landes freiwillig darauf verzichtet hat, Luxemburgisch zur Amtssprache der EU zu machen. Alle Gesetze, Dokumente und Verordnungen müssen in allen 23 Amtssprachen abgefasst werden; und auch die Bürger und die Nationalstaaten können sich in ihrer Sprache an die EU wenden und haben das Recht, in ihrer Sprache eine Antwort zu erhalten. Die EU bleibt damit bezüglich ihrer sprachlichen Konfiguration in hohem Maße segmentär differenziert.

2. Von der externen muss man die interne Sprachpolitik unterscheiden, die sich auf die Kommunikation innerhalb der EU-Institutionen bezieht. Die einzelnen Institutionen haben diesbezüglich unterschiedliche Regelungen erlassen, die hier nicht alle erläutert werden können. So ist im Europäischen Gerichtshof die Arbeitssprache Französisch, während die EU-Kommission Englisch, Französisch und Deutsch als interne Arbeitssprachen festgelegt hat. Andere EU-Institutionen haben wiederum andere Regelungen getroffen.¹⁶ Als Grundregel gilt aber: Je stärker politische Entscheidungsträger im Vordergrund stehen und je öffentlicher die Situation ist, desto eher werden alle Amtssprachen benutzt (beispielsweise im Europaparlament). Je mehr Verwaltungsbeamte beteiligt sind und je schwächer der öffentliche Charakter des Gremiums ist, desto eher findet eine Reduktion der Amtssprachen auf drei oder weniger Arbeitssprachen statt, zum Beispiel in den Ausschüssen. In informellen Beratungen hat sich darüber hinaus die Anzahl der gesprochenen Sprachen häufig auf zwei (Englisch und Französisch) reduziert.

3. Die EU ist sich der enormen Reibungsverluste, die die 23 Amtssprachen mit sich bringen, bewusst. Im Vertrag von Maastricht hat sie im Artikel 126, Absatz 2 darauf reagiert und eine aktive Fremdsprachenförderpolitik als ihre Aufgabe definiert.¹⁷ Um eine grenzüberschreitende Kommunikation trotz der vielen Amtssprachen zu ermöglichen, verfolgt die EU seit Maastricht

¹³ Vgl. als Beispiel Deutscher Bundesrat, Beschluss vom 7. 8. 2008, Drucksache 691/08.

¹⁴ Eine ausführliche Begründung findet sich in Jürgen Gerhards, Mehrsprachigkeit im vereinten Europa. Transnationales sprachliches Kapital als Ressource in einer globalisierten Welt, Wiesbaden 2010; ders., Der Kult der Minderheitensprachen, in: Leviathan, 39 (2011) 2, S. 165–186.

¹⁵ Zum Folgenden vgl. Peter A. Kraus, Europäische Öffentlichkeit und Sprachpolitik – Integration durch Anerkennung, Frankfurt/M.–New York 2004; Ulrich Ammon, Language Conflicts in the European Union. On Finding a Politically Acceptable and Practicable Solution for EU Institutions that Satisfies Diverging Interests, in: International Journal of Applied Linguistics, 16 (2006), S. 319–338.

¹⁶ Vgl. Sandra Nißl, Die Sprachenfrage in der Europäischen Union. Möglichkeiten und Grenzen einer Sprachpolitik für Europa, München 2011.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 66.

das Ziel der Förderung der Mehrsprachigkeit in Europa. Jeder, so die Vorstellung, soll neben seiner Muttersprache zwei andere EU-Sprachen sprechen. Die Union möchte durch die Mehrsprachigkeit ihrer Bürgerinnen und Bürger zum einen zur Verbesserung der Verständigung zwischen den Menschen und zum Abbau von Vorurteilen beitragen; sie begreift die Mehrsprachigkeit zum anderen aber auch als eine Investition in die Verbesserung des „Humankapitals“. Mehrsprachigkeit versetzt die Bürger in die Lage, auf dem europäischen Markt mobil zu sein und ihre Arbeitskraft auch außerhalb des Nationalstaats einsetzen zu können, um damit einen Beitrag für das wirtschaftliche Wachstum des EU-Raums insgesamt zu leisten. Die Maßnahmen, die die EU seit Maastricht zur Förderung der Mehrsprachigkeit ihrer Bürger ergriffen hat, sind vielfältig und in aller Regel eingebunden in die Bildungspolitik der EU im Allgemeinen. Dabei waren die Programme „Sokrates“ und „Leonardo da Vinci“ die wichtigsten Maßnahmen, die 2007 in das „Programm für Lebenslanges Lernen“ integriert wurden, das wiederum aus vier verschiedenen Einzelprogrammen besteht (Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig). Die EU hat für den Zeitraum 2007 bis 2013 circa sieben Milliarden Euro dafür bewilligt.¹⁸ In allen Programmen geht es nicht nur um den Erwerb einer Fremdsprache, aber der Fremdspracherwerb ist eines ihrer zentralen Ziele.

Ähnlich wie bei der Gleichbehandlung aller Amtssprachen gibt es allerdings auch in der Förderung der Fremdsprachenkompetenz keine Präferenz für eine bestimmte Sprache. Der Erwerb der kleineren Sprachen wird von der EU genauso gefördert wie das Erlernen der weit verbreiteten Sprachen.

Vier Argumente für eine veränderte Sprachpolitik

Es gibt eine Vielzahl an Argumenten, die gegen das Festhalten an dem Gleichbehandlungsprinzip aller EU-Sprachen sprechen. Ich konzentriere mich auf vier Aspekte.

¹⁸ Vgl. Generaldirektion Bildung und Kultur, Auf einen Blick: Allgemeine und berufliche Bildung, 11.10.2009, online: http://ec.europa.eu/education/at-a-glance/about141_de.htm (29.11.2011).

1. Die normative Kraft des Faktischen. Die Sprachentwicklung in Europa vollzieht sich mit einer Dynamik, die sich politisch nur sehr begrenzt steuern lässt. Und die Entwicklung geht in Richtung einer Hegemonie des Englischen. In einer Eurobarometerumfrage aus dem Jahr 2005 wurden die Bürger in den 27 EU-Ländern gefragt, welche Fremdsprache sie gut genug sprächen, um sich in dieser verständigen zu können.¹⁹ Addiert man zu der Anzahl derer, die eine bestimmte Fremdsprache sprechen, diejenigen hinzu, die die Sprache als Muttersprache beherrschen, dann erhält man den Anteil der EU-Bürger, die sich in einer bestimmten Sprache verständigen können. *Abbildung 1* gibt die Ergebnisse dieser Auswertung wieder.

Wie zu vermuten, ist Englisch diejenige Sprache, in der eine Verständigung zwischen den Europäern am wahrscheinlichsten ist. Fast die Hälfte der Bevölkerung der EU kann zumindest rudimentär in Englisch miteinander kommunizieren. Folgt man der Argumentation des Soziologen Abram de Swaan wird sich das Englische exponential weiter ausdehnen: Geht man davon aus, dass die erste Funktion des Fremdspracherwerbs darin besteht, sich mit anderen zu verständigen, dann ist es für jeden, der überlegt, welche neue Fremdsprache er lernen will, nur rational, zuerst einmal Englisch zu lernen, weil es schon so viele Personen gibt, die Englisch sprechen. Dies gilt erst recht, wenn man den Bezugsrahmen über Europa hinaus ausdehnt und die weltweite Sprachkonstellation berücksichtigt.

Englisch ist die meist gesprochene Fremdsprache der Welt. Auf der Basis der getroffenen Entscheidung für eine bestimmte Fremdsprache entsteht im nächsten Schritt eine neue Konstellation für all diejenigen, die sich zu einem späteren Zeitpunkt für eine Fremdsprache entscheiden. Die Anzahl der Personen, die Englisch spricht, hat sich mittlerweile erhöht, so dass es für diejenigen, die sich zu einem späteren Zeitpunkt für eine Sprache entscheiden, noch rationaler wird, Englisch als Fremdsprache zu wählen, weil die Zahl der damit erreichbaren Personen zwischenzeitlich gestiegen ist. Dieser

¹⁹ Für eine genaue Analyse der Daten und eine Beschreibung des Datensatzes vgl. J. Gerhards (Anm. 4).

Abbildung 1: Die am häufigsten gesprochenen Sprachen in den 27 Ländern der EU (Fremd- und Muttersprache in Prozent)

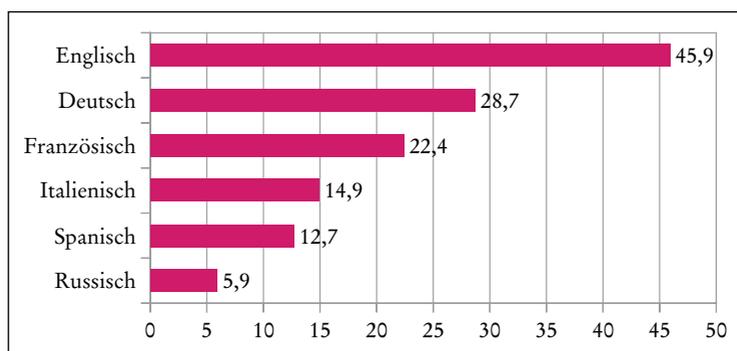
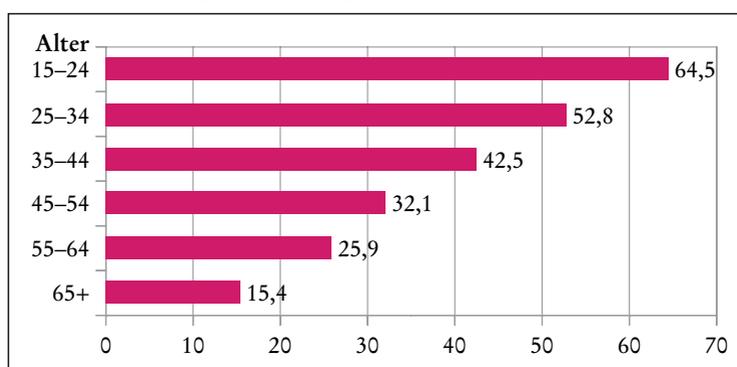


Abbildung 2: Alter der Befragten und Englischkenntnisse (in Prozent)



Quelle: Eurobarometer 63.4, 2005. Eigene Darstellung.

Mechanismus kann erklären, warum Unterschiede im Gebrauch von bestimmten Sprachen im Zeitverlauf immer größer werden. Einen Eindruck, wie dynamisch der Prozess der Ausdehnung des Englischen verläuft, erhält man, wenn man die verschiedenen Generationen der oben erwähnten Befragung in den 27 EU-Ländern miteinander vergleicht (Abbildung 2). Die Veränderungen sind beachtlich: Während fast zwei Drittel der jüngsten Alterskohorte angibt, auf Englisch ein Gespräch führen zu können, sind es in der Gruppe der über 65-Jährigen nur 15,4 Prozent.¹⁰

¹⁰ Neben diesem Kohorteneffekt, den wir als Anzeichen eines sozialen Wandels interpretieren, kann man zusätzlich vermuten, dass es einen Lebensverlaufseffekt auf die Fremdsprachenfähigkeit gibt. Wer als Schüler oder Student eine Fremdsprache gelernt oder gesprochen hat, mag im Zeitverlauf in seinen Fremdsprachenkenntnissen nachlassen, vor allem dann, wenn er die gelernte Fremdsprache nicht praktiziert. Wir schätzen den Lebensverlaufseffekt aber als deutlich schwächer ein als den Kohorteneffekt.

Eine ähnliche Entwicklung scheint sich innerhalb der Europäischen Institutionen im Hinblick auf die Benutzung der Arbeitssprachen abzuzeichnen. Auch wenn wir diesbezüglich über weniger gut gesicherte Informationen verfügen, deuten alle Einzelbefunde, die sich empirisch finden lassen, in die gleiche Richtung: Englisch hat nicht nur die deutsche Sprache, sondern auch das Französische weit zurückgedrängt und dies trotz aller offiziellen Bekundungen und verbalen Gegenmaßnahmen. Die Dominanz des Englischen hat mit jeder Erweiterungsrunde und vor allem mit der Aufnahme von zwölf mittel- und osteuropäischen Ländern in den Jahren 2004 und 2007, deren Sprachen dann jeweils zu Amtssprachen wurden, enorm zugenommen.¹¹ Zwar hat sich mit der Osterweiterung nicht der Anteil derer, die Englisch als Muttersprache sprechen, erhöht, wohl aber der

¹¹ Vgl. Abram de Swaan, *The Language Predicament of the EU since the Enlargements*, in: *Sociolinguistica*, 21 (2007), S. 1–21.

Anteil derer, die Englisch und keine andere Fremdsprache sprechen. Dies führt zu einer einfachen Schlussfolgerung: „The more languages, the more English.“¹²

2. Die „Kommunikationsgewinne“ einer gemeinsamen Sprache. Folgt man der EU-Sprachpolitik, dann sollten die Menschen in den 27 Ländern jeweils unterschiedliche Fremdsprachen lernen; dadurch würden sich die bilateralen Verständigungsmöglichkeiten innerhalb Europas deutlich verbessern. Ein sprachlich grenzenloses Europa lässt sich dadurch aber nicht erreichen. Ein Deutscher, der Flämisch gelernt hat, und ein Pole, der jetzt des Lettischen mächtig ist, haben jeweils ihre Fremdsprachenkompetenz erhöht, sie können sich deswegen aber nicht miteinander verständigen. Je mehr Sprachen es gibt, desto höher ist die Kombinationsvielfalt an Sprachen, die Menschen als Fremdsprachen wählen können, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass zwei Menschen aufeinander treffen, die die gleiche Fremdsprachen-Kombination gewählt haben. Der Philosoph Philippe Van Parijs hat für verschiedene Mengen an Sprachen die Kombinationsmöglichkeiten berechnet und gezeigt, dass in einem Europa der 23 Amtssprachen die freie Wahl von zwei Fremdsprachen nicht entscheidend zu einer Erhöhung der Verständigungsmöglichkeit beitragen kann.¹³

Die Förderung einer Fremdsprache würde hingegen die Verständigungsmöglichkeit innerhalb Europas deutlich verbessern, was wiederum mit einer Menge an Vorteilen verbunden wäre. Die Mobilität der Bürger, die innerhalb Europas trotz Freizügigkeitsregelungen weiterhin sehr gering ist, könnte deutlich erleichtert werden. Der Landeswechsel kann dabei zu Ausbildungszwecken, zur Erweiterung der Berufsmöglichkeiten, der Freizeitaktivitäten und zur Knüpfung privater Kontakte genutzt werden. Weiterhin würde die Förderung einer *Lingua franca* die Chancen zur politischen Partizipation erhöhen. Die EU-Bürger besitzen seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 neben ihrer nationalen Staatsbürgerschaft zusätzlich eine

¹² Ders., *Words of the World*, Cambridge 2001, S. 144.

¹³ Vgl. Philippe Van Parijs, *Europe's Linguistic Challenge*, in: *Archives Européennes de Sociologie*, 45 (2004) 1, S. 111–152.

Unionsbürgerschaft; sie können von den damit verbundenen rechtlichen Möglichkeiten aber nur vollen Gebrauch machen, wenn sie sich europaweit verständigen können. Insofern würde eine verbesserte europäische Verständigungsmöglichkeit auch die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit und damit eine Demokratisierung der EU von unten befördern.

Die Verbesserung der Fremdsprachenkompetenz in einer Sprache wäre aber nicht nur mit Vorteilen für die Individuen verbunden, sondern auch mit positiven kollektiven Folgen. Der inner-, aber auch der außereuropäische Handel würde auf der Grundlage der Verständigung in einer Sprache und der dadurch erzeugten Reduktion der Transaktionskosten deutlich erleichtert. Eine durch Englischkenntnisse erleichterte geografische Mobilität würde zudem zu einer besseren Balance von Arbeitsangebot und -nachfrage innerhalb der EU führen und hätte wiederum einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum.¹⁴ Kurz: Eine einheitliche Fremdsprache würde die Verständigung in ganz Europa deutlich verbessern und das europäische Projekt voran bringen.

3. Die Nachteile, die durch eine einheitliche Fremdsprache entstehen, werden überschätzt. Der gewichtigste Einwand gegen eine Förderung des Englischen als *Lingua franca* eines vereinten Europas kommt von denjenigen, die mit der Vorherrschaft einer Sprache nicht nur die anderen Sprachen, sondern mit dem sprachlichen Bedeutungsverlust auch die Kultur bedroht sehen. Mit der Hegemonie des Englischen sei, so die These, zugleich eine Dominanz angloamerikanischer Weltansichten und Werte verbunden, weil Sprache und Weltansichten miteinander verwoben seien.¹⁵ Diese Vorstellung der sprachlichen Konstituierung von Kulturen geht zurück auf Johann Gottfried Herders

¹⁴ Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: Geographische Mobilität in der Europäischen Union. Mobilisierung ihrer sozialen und ökonomischen Vorteile. Bericht für die Europäische Kommission – GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, 18.7.2008, online: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=385> (31.10.2011).

¹⁵ Vgl. u. a. Robert Phillipson, *English-only Europe? Challenging language policy*, London–New York 2003.

und Wilhelm von Humboldts Abhandlungen über die Sprache. Sie ist bis heute unter Linguisten und Anthropologen weit verbreitet, und auch die EU und die kulturellen Eliten vertreten diese Position mit aller Entschiedenheit, um die Förderung der sprachlichen Vielfalt zu begründen. Zweifel an der Substanz dieses Arguments sind aber angebracht, ohne dass hier der Raum zur Verfügung steht, Pro und Kontra detaillierter zu entfalten.¹⁶ Zuerst muss man betonen, dass die Förderung einer *Lingua franca* Englisch für alle Europäer ja nicht bedeutet, dass die sprachliche Souveränität der Nationalstaaten innerhalb der Länder und damit die sprachliche Vielfalt angegriffen wird. Die Muttersprachen der Länder bleiben natürlich erhalten und dienen auch weiterhin als Bezugspunkt der Identifikation; sie werden nur ergänzt um eine forcierte Förderung einer *Fremdsprache*.

Weiterhin gilt es zu beachten, dass die These, dass die Sprache das Denken und damit die Weltaneignung beeinflusst, nur recht begrenzt von neueren Forschungen unterstützt wird. Einige Kognitionspsychologen gehen davon aus, dass das Denken in einer speziellen, mentalen Sprache stattfindet. Und weil das Denken in dieser inneren Sprache erfolgt, sei der Einfluss der natürlichen Sprachen auf das Denken gering. All das, was Menschen in einer bestimmten natürlichen Sprache ausdrücken, könne im Grundsatz in eine andere Sprache übersetzt werden. Wenn aber Sprache und Kultur nicht so eng miteinander verzahnt sind, wie dies häufig in der Literatur unterstellt wird, dann ist damit ein Kernargument gegen eine einheitliche *Fremdsprache* in Europa zumindest aufgeweicht.

Philippe Van Parijs bringt die These von der Unabhängigkeit von Sprache und Kultur präzise auf den Punkt: „There is nothing intrinsically ‚pro-capitalist‘, or ‚anti-poor‘, or ‚market-imperialist‘ about the English language, just as it is not because Marx wrote in German that there is something intrinsically ‚anti-capitalist‘ or ‚pro-proletarian‘ or ‚state-fetishist‘ about the German language.

¹⁶ Vgl. J. Gerhards (Anm. 4); Gertrud Nunner-Winkler, Kult der Minderheitensprachen oder Erziehung zur Mehrsprachigkeit, in: *Leviathan*, 39 (2011), S. 187–193.

Like all other languages in the world, English and German have the means of expressing negation, so that whatever Marx wrote in German you can also deny in German and whatever Bush said in English you can also deny in English.“¹⁷

4. Ungerechtigkeiten durch die Privilegierung einer Fremdsprache lassen sich partiell kompensieren. Die Durchsetzung von Englisch als *Lingua franca* und ein Plädoyer, diesen Prozess politisch zu fördern, führen zu Ungerechtigkeiten zwischen den verschiedenen Sprachen. Im Fall der Einführung von Englisch als *Lingua franca* wären diejenigen Sprecher, die Englisch bereits als Muttersprache sprechen, insofern bevorteilt, da sie selbst keine neue Sprache lernen, alle anderen aber die Zeit und die Mühe aufbringen müssten, sich Englisch anzueignen. Hinzu kommt, dass die englischen Muttersprachler gegenüber allen Anderen Vorteile auf dem internationalen Arbeitsmarkt hätten, weil sie die *Lingua franca* besser sprechen als diejenigen, die sie als Fremdsprache erlernt haben, und zudem in politischen und öffentlichen Debatten ihre Position besser formulieren könnten und damit vermutlich einflussreicher wären.

In der Literatur werden verschiedene Maßnahmen diskutiert, solche Ungerechtigkeiten zu kompensieren. Der bekannteste Vorschlag geht auf den Politikwissenschaftler Jonathan Pool zurück und ist von Philippe Van Parijs aufgegriffen und verfeinert worden.¹⁸ Die Grundidee besagt, dass eine gerechte Lösung dann erreicht ist, wenn diejenige Sprachgemeinschaft, deren Muttersprache als *Lingua franca* gewählt wird, diejenigen Sprachgemeinschaften subventioniert, die die *Lingua franca* lernen müssen und zwar bis zu dem Punkt, wo sich der Nutzen und die Kosten des Fremdsprachenerwerbs ausgleichen. Überträgt man diesen Grundgedanken auf die EU-Sprachpolitik, dann müssten sich die

¹⁷ P. Van Parijs (Anm. 12), S. 138.

¹⁸ Vgl. Jonathan Pool, The Official Language Problem, in: *The American Political Science Review*, 85 (1991), S. 495–514; Philippe Van Parijs, Tackling the Anglophone’s Free Ride. Fair Linguistic Cooperation with a Global Lingua Franca, in: Ulrich Ammon/Augusto Carli (eds.), *Towards More Linguistic Equality in Scientific Communication. Special Issue of AILA Review*, Amsterdam–Philadelphia 2007.

27 EU-Länder in einem unterschiedlichen Ausmaß an der Finanzierung der Sprachpolitik der EU beteiligen beziehungsweise die Mittel der Sprachförderung müssten disproportional auf die Länder verteilt werden. Länder, in denen die Englischkompetenz am geringsten ist, müssten am stärksten gefördert werden; Länder, die schon englischsprachig sind, müssten die Sprachpolitik stärker finanzieren.

Diese Idee einer disproportionalen Förderung ist dabei durchaus kompatibel mit der europäischen Grundphilosophie von einem integrierten Europa. Vorbild für die Sprachpolitik könnte die Regionalpolitik sein. Die EU verfolgt mit ihrer Strukturförderung schwacher Regionen das Ziel, zur wirtschaftlichen Konvergenz der Regionen und Mitgliedsländer beizutragen. Eine europäische Sprachpolitik könnte sich an dieser Idee der disproportionalen Förderung zur Herstellung von Konvergenz orientieren. Viele Argumente sprechen also dafür, die Dominanz des Englischen als *Lingua franca* in Europa nicht nur notgedrungen zu akzeptieren, sondern politisch aktiv zu fördern.



euro|topics

- 28 Länder
- 300 Medien
- 1 Presseschau

www.eurotopics.net

Georg Datler

Das Konzept der „europäischen Identität“ jenseits der Demos-Fiktion

Essay

„Europäische Identität“ ist ein prominentes, aber ebenso problematisches Konzept. Wie jede Verknüpfung mit dem Begriff „Identität“, ist „europäische Identität“ anfällig für essentialistische Kurzschlüsse (ein essentialistischer Kurzschluss meint, etwas auf einen angeblich wahren Kern festzuschreiben).

Georg Datler

Geb. 1980; Soziologe; Assistent und Doktorand, Soziologisches Institut, Universität Zürich, Andreasstrasse 15, CH-8050 Zürich/Schweiz. datler@soziologie.uzh.ch

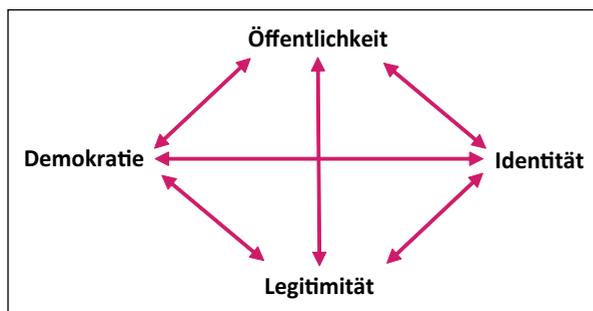
Ich werde aufzeigen, wie man nach europäischer Identität fragen kann, ohne in diese Falle zu tappen. Erst auf diesem konstruktiven Boden lässt sich gefahrlos überlegen, welche europäische Identität es geben soll. Meinen Vorschlag stelle ich in den Kontext der Frage, worauf sich Demokratie jenseits der Demos-Fiktion gründen kann. Es wird auch zu reflektieren sein, ob es dafür den Begriff „Identität“ notwendigerweise braucht und ob er besonders hilfreich ist. Zuerst soll aber verständlich werden, wie „europäische Identität“ zu seiner Prominenz kommt.

Prominenz des Konzepts „europäische Identität“

Die Institutionen der Europäischen Union haben „europäische Identität“ längst zu einem Leitbegriff auserkoren. So lautet etwa der erste Satz des Strauss-Kahn Reports „A political Europe is legitimate only if it is the expression of an identity (...)“.¹ Im Mainstream der Politikwissenschaft ist es üblich, die Europäische Union in dieser Hinsicht als defizitär zu beschreiben: Sie habe ein „De-

¹ Dominique Strauss-Kahn, *Building a Political Europe. 50 proposals for tomorrow's Europe*, Brüssel 2004.

Abbildung: „Magisches Viereck der politischen Theorie“



Quelle: Bernhard Peters, Public discourse, identity and the problem of democratic legitimacy, in: Erik O. Erikson (ed.), Making the European Polity. Reflexive integration in the EU, London–New York 2006, S. 85.

mokratie-“, „Öffentlichkeits-“ und „Legitimitätsdefizit“, das auf einem „Identitätsdefizit“ beruhe.¹ Ein Zustand lässt sich nur dann als defizitär beschreiben, wenn man weiß, wie es sein sollte. In der politischen Theorie lässt sich von Rousseaus *volonté générale* ausgehend eine Spur ins 20. Jahrhundert zu David Eastons „diffuser Unterstützung“ (*diffuse support*) und „Gemeinschaftssinn“ (*sense of a political community*) zeichnen, die man auf eine simple Formel bringen kann: Keine Demokratie ohne Demos.² So hat es Abraham Lincoln gesehen, der 1863 in der Gettysburg Address eine weithin bekannte Formel gefunden hat. Demokratie, sagte Lincoln, sei „government of the people, by the people, for the people“. So sieht es auch heute der ehemalige Verfassungsrichter Paul Kirchhof: „Der Bundestag ist die einzige demokratisch unmittelbar legitimierte Vertretung

¹ Vgl. z. B. Richard Bellamy/Dario Castiglione, The uses of democracy: Reflections on the European democratic deficit, in: Erik O. Erikson/Erik-John Fossum (eds.), Democracy in the European Union: Integration through deliberation, London 2000, S. 65–84; Jürgen Gerhards, Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien, in: Hartmut Kaelble et al. (Hrsg.), Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, Frankfurt/M.–New York 2000, S. 135–158; Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 2003; Robert Rohrschneider, The Democratic Deficit and Mass Support for an EU-wide Government, in: American Journal of Political Science, 46 (2002) 2, S. 463–475.

² Vgl. Jean-Jacques Rousseau, Der Gesellschaftsvertrag, Schutterwald–Baden 2002 [orig. 1762]; David Easton, A systems analysis of political life, New York 1967.

des deutschen Volkes. Dessen Rechte können wir nicht an Europa abtreten, solange es kein europäisches Volk mit europäischen Verfassungsorganen gibt.“³

Der Diskurs der politischen Theorie dreht sich um die Begriffe „Öffentlichkeit“, „Legitimität“, „Demokratie“ und „Identität“. Ihr Zusammenspiel bildet das „magische Viereck der politischen Theorie“ (Abbildung).

Problematik: die falsche Frage

Ich erlaube mir, mit einer Provokation zu verdeutlichen, worum es mir geht: Die Frage, „ob die Bürgerinnen und Bürger Europas eine gemeinsame Identität haben (sollten)“, wie sie im Call for Papers zu diesem Essay aufschien, ist falsch gestellt. Sie führt in die Sackgasse des Essentialismus. Europäische Identität wird als etwas betrachtet, das man entweder vorfinden kann oder nicht. Entweder es gibt „die Europäische Identität“, oder es gibt sie nicht. Diese Frage nach der Existenz einer europäischen Identität kann daher nur mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden. Sofern wir die Frage mit „Ja“ beantworten, also eine europäische Identität gefunden haben, können wir uns zufrieden geben. Die Zufriedenheit mit der Existenz von europäischer Identität wird durch die skizzierte, einflussreiche Tradition in der politischen Theorie genährt: Bevor es Demokratie gibt, muss es einen Demos, ein Volk, geben, das eine kollektive Identität hat. Gäbe es sie, wäre (fast) alles gut. Nur könnte man auch zu dem Schluss kommen, dass es keine europäische Identität gibt. Für Demokratie auf europäischer Ebene muss es dann heißen: „Leider nicht zu haben.“

Etwas das existiert, hat bestimmbare Eigenschaften. Wenn wir sagen, „Ja, es gibt eine Europäische Identität“, muss europäische Identität benennbare, wahre Eigenschaften haben. Wie hätten wir sie sonst überhaupt finden können? Die Frage nach der Existenz von europäischer Identität beantwortet die Frage nach den Inhalten europäischer Identität gleichsam mit. Wer denkt oder andere denken macht, dass es genau eine „Europä-

³ Interview mit Paul Kirchhof zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, in: Der Spiegel, Nr. 9 vom 1.3.2010, online: www.spiegel.de/spiegel/print/d-69277656.html [19.12.2012].

ische Identität“ gibt und zudem in der Lage ist, zu bestimmen, was diese „Europäische Identität“ ausmacht, kann sie instrumentalisieren. Die nicht enden wollende Geschichte des Nationalismus zeigt uns, wie das geht, und wozu es führen kann.

Bessere Fragen

Wir sollten fragen: Welche europäischen Identitäten werden konstruiert? Welche europäische Identität soll konstruiert werden? Diese Art zu fragen betont den konstruktiven Charakter jeder Form von kollektiver Selbstvergewisserung. Es gilt zu verdeutlichen, dass es keine genuin feststellbaren Inhalte europäischer Identität geben kann; dass über die Inhalte europäischer Identität gestritten wird – ja, gestritten werden soll – ohne letztbegründbaren Anspruch auf Geltung. Zudem ist es sinnvoll, zwischen der ersten Frage nach dem faktisch Beobachtbaren und der zweiten Frage nach dem normativ Gewünschten zu trennen. Hier ist die empirische Europaforschung gefordert, zu untersuchen, welche Europäischen Identitäten tatsächlich in welchen sozialen Feldern konstruiert werden.¹⁵ Besonderes Augenmerk sollte dabei auf der möglichen Spannung zwischen dem liegen, was Eliten (vor)denken und wie Bürgerinnen und Bürger darüber (nach)denken. Zu der Frage, welche Europäische Identität konstruiert werden soll, möchte ich einen Vorschlag machen. Dafür müssen wir uns zuerst von der Demos-Fiktion lösen.

Demos-Fiktion und soziale Realität

Die klassische politische Theorie befördert implizit eine Konzeption von Gesellschaft, die soziologisch schon lange nicht mehr haltbar ist: Freie und unabhängige Subjekte verabreden sich zur Gesellschaft als Gemeinschaft.¹⁶ An Rousseaus Figur des *contrat social* lässt

¹⁵ Vgl. dazu die Beiträge von Jürgen Gerhards und Holger Lengfeld zur Europäisierung von Gerechtigkeitsvorstellungen, in: APuZ, (2009) 47, S. 21–26, sowie von Jürgen Gerhards zu Werthaltungen, in: APuZ, (2004) 38, S. 14–20.

¹⁶ Ich folge hier der Argumentation von Günter Dux, insbesondere: Günter Dux, *Demokratiethorie und Europäische Integration. Zur Dekonstruktion des Demos*, in: Monika Eigmüller/Steffen Mau (Hrsg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik*, Wiesbaden 2009, S. 49–79.

sich dieses Denken gut nachvollziehen, wirkmächtig ist es bis heute. Rousseau ging davon aus, dass sich – zuvor unabhängige – Individuen treffen, beschließen eine Gemeinschaft sein zu wollen, und dadurch die Gesellschaft gründen. Gesellschaften entstünden als Gemeinschaften aus der Verabredung von Individuen. Warum aber sollten unabhängige Individuen sich zusammenschließen? Weil sie das gemeinsam Beste erreichen wollen, so die Antwort bei Rousseau. Ein gemeinsames, allgemeines Interesse (*volonté générale*) muss es in dieser Logik gegeben haben: Was sonst soll die Individuen dazu gebracht haben, eine gemeinsame Gesellschaft zu gründen?¹⁷

Wird Demokratie so gedacht, braucht es einen Demos, um Demokratie überhaupt möglich sein zu lassen. Nationalstaaten haben dafür die Nation als Schicksalsgemeinschaft in Anspruch genommen. Die Solidarität der Staatsbürger gründet darin, dass sie sich als Teil einer vorgestellten Gemeinschaft begreifen. Sie gründet auf kollektiver Identität. Mit der europäischen Integration politischer Prozesse wird diese Grundlage problematisch und führt zu der Frage, ob es einen europäischen Demos gibt beziehungsweise geben kann. Erst mit der europäischen Integration? Das ist die eigentliche Frage. Die Identitätsformel, die besagt, dass das Volk durch das Volk selbst regiert wird, hat mit der tatsächlichen Verfassung des demokratischen Systems schon in den Nationalstaaten wenig zu tun. Der Nationalismus ist nicht die Grundlage der Demokratie, er war es auch in der Vergangenheit nicht. Er ist ihre Ideologie.¹⁸

Soziologisch betrachtet kann die moderne Gesellschaft gerade nicht als Gemeinschaft verstanden werden, schon gar nicht als eine, zu der sich die Individuen erst frei-

¹⁷ Günter Dux hat diese Logik der Begründung als vormoderne, absolutistische Logik beziehungsweise substanzlogische Argumentation offengelegt. Substanzlogisch argumentieren meint: Das, was vorgefunden wird und erklärt werden soll, wird aus einer der Erklärung nicht zugänglichen und nicht bedürftigen Substanz – einem absoluten Bezugspunkt – abgeleitet beziehungsweise „heraus gesetzt“. Vgl. dazu grundlegend: Günter Dux, *Historisch-genetische Theorie der Kultur*, Weilerswist 2000.

¹⁸ Vgl. dazu die eindringliche Studie zur Radikalisierung des Nationalismus im Nationalsozialismus in: Günter Dux, *Warum denn Gerechtigkeit. Die Logik des Kapitals. Die Politik im Widerstreit mit der Ökonomie*, Weilerswist 2008, S. 170ff.

willig zusammenschließen. Im Gegenteil, die Makrostrukturen moderner Gesellschaften, allen voran der Markt, treten dem Individuum als systemisch verfasste Gegebenheiten gegenüber. Entsprechend ist es angebracht, die Gesellschaft nicht mit „der Summe aller Individuen“ gleichzusetzen, sondern davon auszugehen, dass sich Menschen selbst erst durch ihre Handlungen und Kommunikationen in die Gesellschaft integrieren müssen. Sie müssen sich integrieren, weil sie nur so ihren Lebensunterhalt bestreiten können.

Für die Allermeisten heißt das, sich über den Arbeitsmarkt ins ökonomische System einzugliedern. Nur inkludiert der Markt – wie auch die jüngste Geschichte zeigt – nicht alle, die das wollen, schon gar nicht zu gehedlichen Bedingungen. Der Markt folgt seiner systemischen Logik, die auf Gewinn ausgerichtet ist. Er nimmt nur die auf, deren Arbeitskraft Gewinn verspricht. Mit diesem Problem ist die demokratische Politik befasst: Die Gesellschaft nicht so zu belassen, wie sie die Marktkräfte gestalten würden. Dabei kann die Politik eben nicht ein gemeinsames Interesse Aller in Anspruch nehmen. Die Marktgesellschaft ist und bleibt eine Klassengesellschaft mit unterschiedlichen Interessenlagen. In der Politik branden die verschiedenen Interessen an; Konflikte werden über Machtpotenziale ausgetragen.

Gehen wir davon aus, dass Europa keine wirkmächtige Demos-Fiktion generieren kann. Die Demos-Fiktionen der Nationalstaaten sind unter bestimmten, gut erforschten historischen Bedingungen entstanden. Es ist unwahrscheinlich, dass sich ähnliche Prozesse unter den radikal modernen Bedingungen auf europäischer Ebene heute wiederholen. Worauf kann sich europäische Demokratie dann aber überhaupt berufen? In der Realität sind wir mit konfligierenden Interessen- und Lebenslagen konfrontiert, die wir eben nicht alle teilen. Selbstbestimmung als demokratisches Prinzip kann sich nicht auf *ein* Volk beziehen. Selbstbestimmung kann sich nur auf den einzelnen Menschen beziehen. Jeder Mensch ist in seinem Streben nach Selbstverwirklichung auf die Teilhabe an der Gesellschaft angewiesen. Günter Dux hat in umfassenden Studien gezeigt, dass es sich dabei um eine unhintergehbare Bedingung menschlichen Lebens handelt. Wir sind auf die Integration in die

Gesellschaft angewiesen. Das ist es, was wir teilen. Grundlegend für demokratische Politik lässt sich einzig die Forderung in Anspruch nehmen, alle zu menschenwürdigen Bedingungen in die Gesellschaft zu integrieren. Das ist die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit.

Welche europäische Identität? Ein Vorschlag

Im Bewusstsein, dass Identitäten sozial konstruiert sind, kann niemand behaupten, er oder sie würde eine wissenschaftlich beweisbare inhaltliche Bestimmung von europäischer Identität vorlegen. Kollektive Identitäten werden nicht entdeckt, sie werden erfunden. Jede und jeder ist frei, eine Geschichte über Europa zu erzählen. Dies hat nichts mit postmoderner Beliebigkeit zu tun. Identitäten sind vorgestellte (*imagined*) Konstrukte, aber in einem sozialen Sinn nicht unwirklich (*not imaginary*).¹⁹ Die empirische Sozialforschung kann sehr wohl feststellen, welche Identitätsentwürfe von wem vertreten und von wem geteilt werden. Zudem kann und soll über normative Entwürfe, was europäische Identität sein soll, vernünftig diskutiert werden. Gerade, weil es keinen faktischen Beweis für die eine oder andere Geschichte gibt, muss man gute Gründe für seine Version der Geschichte anführen können.

Mein Vorschlag geht von einer Annahme (1.) und zwei Feststellungen (2., 3.) aus.

1. Das Ziel der europäischen Identitätskonstruktion ist demokratische Politik auf europäischer Ebene.
2. Identitätsentwürfe, wie jene der Nationalstaaten, die auf kulturelle Homogenität setzen, haben angesichts der faktischen Pluralität – nicht nur der kulturellen Orientierung, sondern auch der Lebensstile – nur eine bedingte Inklusionskraft. Statt das Gemeinsame im Kulturellen zu verwurzeln, ist es sinnvoller, das Soziale zu betonen.
3. Für demokratische Politik lässt sich in modernen Gesellschaften nur der Mensch

¹⁹ Vgl. Richard Jenkins, *The ambiguity of Europe: „identity crisis“ or „situation normal“?*, in: *European Societies*, (2008) 10, S. 153–76.

und sein Anspruch auf Inklusion in die Gesellschaft als Begründung aufbieten.

So wie die Vision des Friedens zwischen den verfeindeten Nationalstaaten Europas eine treibende Kraft der europäischen Integration im 20. Jahrhundert war, ist es jetzt an der Zeit, Europa eine Vision sozialer Gerechtigkeit zu geben. Auf soziale Gerechtigkeit zu setzen, heißt europäische Politik als ein Projekt zu begreifen, das sich die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an den kulturellen und sozialen Errungenschaften, welche die europäische Gesellschaft zu bieten hat, zum Ziel setzt.

Dies allein wird nicht ausreichen. Die Ökonomie hat systemische Widerstände gegen einen unverteilenden Zugriff. Auch im politischen System artikulieren sich ökonomische Interessen. Jedoch würde ein politisches Bekenntnis zu sozialer Gerechtigkeit die Menschen direkt ansprechen; und möglicherweise gerade im Angesicht „der Krise“ viele gewinnen. Aufgeklärten Bürgerinnen und Bürgern kann man auch sagen, dass utopische Erwartungen fehl am Platz sind, solange glaubhaft bleibt, dass ihre Lebensbedingungen in der europäischen Politik eine Rolle spielen.

Wie sieht es mit der Idee der sozialen Gerechtigkeit als visionäre europäische Identität faktisch aus? Lange galt der Befund, Europa habe keine „umverteilungsfeste Identität“.¹⁰ Die Realität scheint uns zu überholen. Freilich wirkt die europäische Politik dabei wie von der Ökonomie getrieben. Bislang werden „Rettungspakete“ für Banken und für Staaten geschnürt. Inwieweit damit den Bürgerinnen und Bürgern gedient ist, ist ein komplexes Thema, das in diesem Rahmen nicht bewertet werden kann. Auffällig ist aber, dass die betroffenen europäischen Bürgerinnen und Bürger und ihre Lebensbedingungen in diesen Paketen nicht vorkommen. Bislang wird hier eine Chance für europäische Identität als Vision sozialer Gerechtigkeit vertan, zumindest von den politischen Eliten. Es mehrten sich Anzeichen, dass die Geschehnisse durch eine nationalistische Linse betrachtet werden: „Deutschland rettet Griechenland“; und sofort werden unsere nationalen Grenzbeziehungen aktiviert: „Sollen *wir* (die Deut-

schen) *sie* (die Griechen) retten?“ In unüberlegten Momenten kommen Ansprüche auf nationale Überlegenheit zum Vorschein – so etwa bei Volker Kauder, der im November 2011 auf dem Leipziger CDU-Parteitag meinte: „Auf einmal wird in Europa Deutsch gesprochen.“ Die internationale Resonanz ist – zum Teil – nicht weniger nationalistisch. Keine Frage, Nationalstaaten sind wichtige Akteure in der europäischen Politik. Sie werden es auch in absehbarer Zeit bleiben. Aber ein nationalistischer Diskurs zieht Grenzen zwischen Menschen in Griechenland, Menschen in Deutschland und anderswo. Er verdeckt, dass es über die Nationen hinweg soziale Beziehungen und gemeinsame Interessen gibt. Gemeint sind damit nicht die Interessen von Staaten, sondern die Interessen von Menschen.

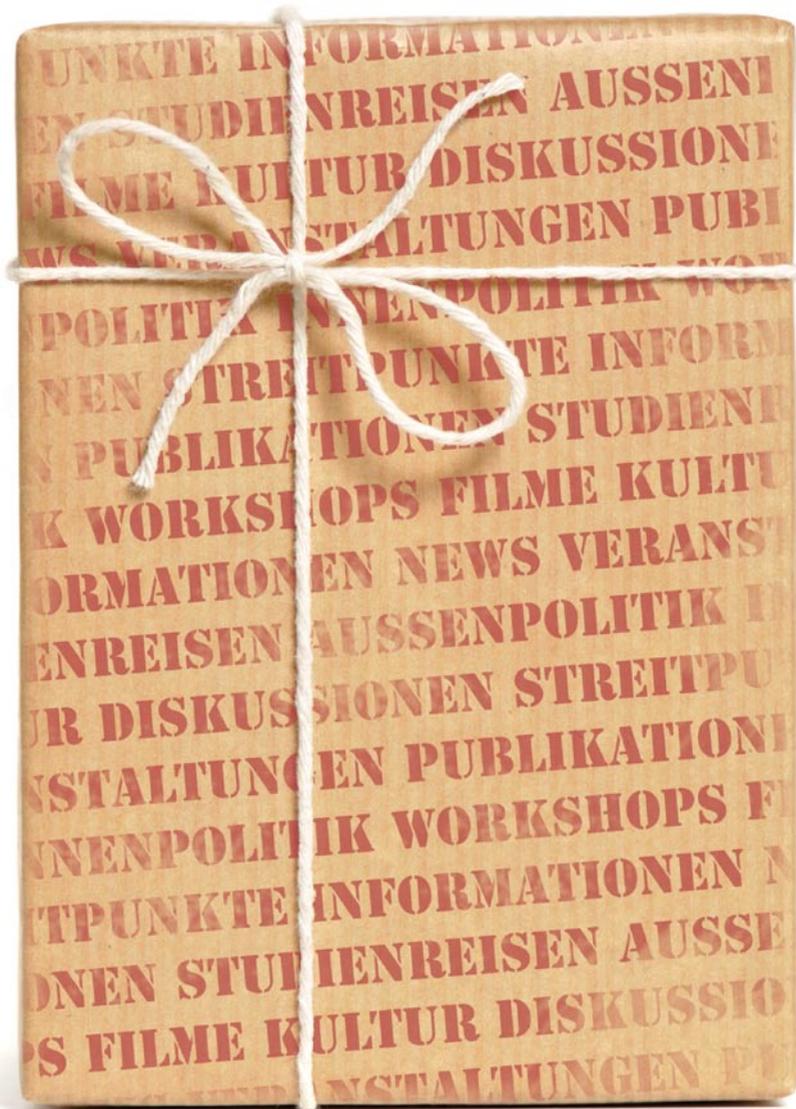
Brauchen wir den Begriff „europäische Identität“?

Ist der Begriff „europäische Identität“ hilfreich, um darüber zu sprechen? Nicht unbedingt. Im Gegenteil, mit dem Begriff handeln wir uns Probleme ein, birgt er doch die Gefahr der Vereinfachung. Daher ist der Begriff immer klärungsbedürftig. Wer ihn verwendet, muss erklären, wie er ihn verwenden möchte. Wäre es besser, stattdessen von „Ideen“ oder „Visionen“ für Europa zu sprechen? Auch dann würde etwas Wichtiges verloren gehen.

Das Konzept „europäische Identität“ hat Vorteile: Es führt mit, dass Visionen geteilt werden müssen, um Wirkung zu zeigen. Damit verweist europäische Identität auf das demokratische Verhältnis von Eliten zu Bürgerinnen und Bürgern. Schließlich gibt es ein pragmatisches Argument: Ein Diskurs über europäische Identität wird geführt. Es wäre fatal, sich in diesem Diskurs nicht zu äußern, weil „Identität“ einen essentialistischen Beigeschmack hat, und damit jenen die öffentliche Arena zu überlassen, denen dieser Beigeschmack gar nicht auffallen will.

¹⁰ Vgl. Georg Vobruba, *Integration + Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma*, Wien 2001.

Alles in einem Paket!



Kompakt und informativ

Im **Frühjahr 2012** erscheint das **neue Magazin der bpb**.

Mit Veranstaltungen, Publikationen, Berichten und Interviews zu Themen aus Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur.

www.bpb.de/magazin, magazin@bpb.de



„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

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

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 5–6/2012 · 30. Januar 2012

Populismus

Karin Priester

Wesensmerkmale des Populismus

Frank Decker

Populismus und der Gestaltwandel des Parteienwettbewerbs

Paula Diehl

Populismus und Massenmedien

Florian Hartleb

Totengräber oder Korrektiv der Demokratie?

Timo Lochocki

Immigration: Sprungbrett rechtspopulistischer Parteien

Karlies Abmeier

Zur Fragwürdigkeit von verschwiegenen Bereichen

Hartmut Schröder · Florian Mildenberger

Tabu, Tabuvorwurf und Tabubruch im politischen Diskurs

Charlotte Misselwitz

Narrative Spiegelung als Interventionsstrategie

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Asiye Öztürk
Johannes Piepenbrink
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne Seibring (Volontärin)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
13. Januar 2012

Druck

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

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

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

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

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

Nachbestellungen

IBRo
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Telefax (038204) 66 273
bpb@ibro.de
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit
4,60 Euro berechnet.

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

ISSN 0479-611 X

Dennis Lichtenstein

3–7 **Auf der Suche nach Europa**

Europäische Identität besteht aus einer Vielzahl an Deutungen. Ihr integrierendes Potenzial speist sich nicht aus einem konkreten Inhalt, sondern aus der gemeinsamen Suche. Diese verläuft in durch Krisen stimulierten Identitätsdiskursen.

Jens Beckert · Wolfgang Streeck

7–17 **Die Fiskalkrise und die Einheit Europas**

Demokratische Staaten haben heute einen zweiten Souverän in Gestalt der internationalen Finanzmärkte. Mit dem Übergang in eine Austeritätsgemeinschaft sollen dessen Ansprüche dauerhaft befriedigt werden.

Daniela Schwarzer

17–24 **Economic Governance in der Eurozone**

Seit die Finanzkrise auf Europa übergriff, sind zahlreiche Reformen verabschiedet worden, um die Economic Governance zu stärken. Der Weg aus der Verschuldungskrise aber ist auch nach dem Beschluss zu einem „Fiskalpakt“ noch nicht gewiesen.

Jan Zielonka

24–30 **Paradoxien aus 20 Jahren Integration und Erweiterung**

Vor knapp 20 Jahren, bei der Unterzeichnung der Maastrichter Verträge, war das Vertrauen groß, die europäische Einigung vertiefen zu können. Heute droht die Auflösung. Im Angesicht der Krise bedarf es eines neuen Paradigmas der Integration.

Wilhelm Knelangen

32–40 **Die EU und der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger**

Der Maastrichter Vertrag bedeutet eine Zäsur für die Entwicklung der öffentlichen Meinung in der EU: Die europäische Politik wird seitdem kritischer gesehen. Die Skepsis der Bevölkerungen könnte die Stabilität der EU mittelfristig gefährden.

Ulrike Liebert · Henrike Müller

40–48 **Zu einem europäischen Gedächtnisraum?**

In der EU ist eine homogene Erinnerungsgemeinschaft nicht erkennbar. Versuche, die unterschiedlichen Erinnerungskulturen zu vergemeinschaften, sind weder aussichtsreich noch erscheinen sie notwendig für eine politische Union.

Jutta Limbach · Jürgen Gerhards

48–57 **Europäische Sprachenpolitik**

Die Europäische Union fördert das Erlernen von Fremdsprachen ungeachtet ihrer Verbreitung. Kann die Mehrsprachigkeit zur Konsolidierung Europas beitragen? Oder wäre die privilegierte Förderung des Englischen als *Lingua franca* sinnvoller?

Georg Datler

57–61 **„Europäische Identität“ jenseits der Demos-Fiktion**

Kollektive Identitäten werden konstruiert. Jede und jeder ist frei, eine Geschichte über Europa zu erzählen. Losgelöst von der Fiktion eines europäischen Demos könnte soziale Gerechtigkeit als visionäre europäische Identität dienen.