

Arbeitspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Barbara Lippert

Die EU zusammenhalten – aber wie?

Überlegungen zur Zukunftsdebatte

SWP-Arbeitspapiere sind online-
Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren. Sie dürfen
nur mit Zustimmung der
jeweiligen Autoren/Herausgeber
zitiert werden.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

**Arbeitspapier der FG 1, 2013/Nr. 01, März 2013
SWP Berlin**

Inhalt

Zusammenfassung 1

I. Politischer Hintergrund 2

II. Zusammenhalt - was heißt das und warum ist das ein lohnendes Ziel? 3

III. Wie geht es weiter? Demokratiefrage als Dreh- und Angelpunkt 10

IV. Perspektiven für die EU als Handlungsgemeinschaft 14

Dr. Barbara Lippert
Forschungsdirektorin der SWP, Institutsleitung

Zusammenfassung

Das Leitbild der „immer engeren Union“ ist mit Blick auf den Zusammenhalt der EU trotz der Erschütterungen der Eurozonen-Krise nicht nur tragfähig, sondern konkurrierenden Leitbildern, wie dem jüngst von Cameron vorgetragenen der „flexiblen Union“, überlegen. Ein Umdenken ist jedoch bei der nunmehr im Zentrum der politischen Auseinandersetzung stehenden Demokratiefrage angeraten. Allein auf die Parlamentarisierung des EU-Systems und eine Art Staatswerdung der EU zu setzen, das ist mit Blick auf die jüngere Integrationsgeschichte nicht länger aussichtsreich. Wichtig ist es vielmehr, den Blick auf die Vitalität und Qualität der nationalen Demokratien in den Mitgliedstaaten zu lenken, wo allerdings gleichfalls einiges im Argen liegt. Als Unterbau können, ja müssen die Mitgliedstaaten dem EU-System zu stärkerer demokratischer Legitimität verhelfen. Denn sie verbessern so im eigenen Interesse nicht nur die Anerkennung der EU, sondern auch deren Möglichkeiten als Problemlösungsgemeinschaft. Eine derartige Sichtweise verlangt, die an den originären Demokratiegehalt der EU angelegten Bewertungsmaßstäbe anzupassen und die Erwartungen an eine explizite europäische Identität zu reduzieren.

Europa oder im engeren Sinne die EU zusammenzuhalten, ist ein politisches Anliegen, das weniger selbstverständlich ist, als es klingt. Um zu klären, weshalb dies ein lohnendes Ziel sein mag, ist zunächst einmal zu fragen, was unter „Zusammenhalt“ zu verstehen ist und welche Alternativen es dazu gibt. Was wäre zu tun, um „die EU zusammenzuhalten“ und was sagen diese Optionen im Hinblick auf die Zukunft der Union?

I. Politischer Hintergrund

Der politische Hintergrund der Frage nach dem Zusammenhalt der EU ist evident: Krisendiskurse durchziehen alle Sparten der Medien, ob Politik, Wirtschaft oder Feuilleton. Allgegenwärtig sind Meinungen und Überlegungen zur Krise in der Eurozone, die sich inzwischen in den Augen vieler zu einer Vertrauens- und veritablen Legitimationskrise der EU entwickelt hat. Ja sie bedrohe, wie der Politikwissenschaftler Ulrich Beck meint, den Zusammenhalt Europas und bedeute eine Zerreißprobe für die Solidarität unter uns Europäern, vor allem die zwischen Nord und Süd.¹ Der niederländische Schriftsteller Geert Mak stellt die bange Frage: „Was, wenn Europa scheitert?“² Einst ein eher akademisches Szenario, hat die Aussicht auf den Zusammenbruch der Eurozone die Staats- und Regierungschefs auf ihren Gipfeln umgetrieben und - wie manche, die dabei waren, bekannten -, in den Abgrund blicken lassen.³ Ein Gefühl der Ohnmacht hat Politiker ergriffen, die von den Reaktionen der Börsen zwischen Tokio und New York und den Entscheidungen der Ratingagenturen getrieben werden und das Heft des Handelns gar nicht mehr in den Händen halten. Die Bürgerinnen und Bürger in Europa erleben die Krise höchst unterschiedlich: in Spanien und Griechenland ganz anders als in Deutschland oder der Slowakei. In den Krisenländern des Südens protestieren die Menschen, besonders die jungen Leute, gegen Arbeitslosigkeit und tiefe sozialpolitische Einschnitte. In Deutschland, mit vergleichsweise erfreulichen Wirtschaftsdaten, ist diese Krise noch gar nicht angekommen, weshalb sich ein „entspannter Fatalismus“⁴, so die Demoskopien aus Allensbach, breit machen kann, zumal die in Deutschland bevorzugten Rezepturen zur Bewältigung der Krise in vieler Hinsicht in die Antworten der EU Eingang gefunden haben. In Bratislava wird die Forderung nach Solidarität mit Griechenland oder Spanien im Lichte der schmerzhaften Reformen, die man jüngst selbst durchgestanden hat, als unfair, ja als ein Fall von *moral*

* Der Beitrag beruht auf dem Vortrag der Autorin zur Eröffnung des Fachforums Europa „Europa zusammenhalten – aber wie?“ am 26. Februar 2013 in Bonn.

¹ Ulrich Beck: „Europäisches Manifest Wir brauchen ein Europa der Bürger“, In: *Die Zeit* (Nr. 23), 31.05.2012.

² Geert Mak: *Was, wenn Europa scheitert*. München: Pantheon Verlag, 2012.

³ Vgl. z.B. SpiegelOnline Wirtschaft: *Schuldenkrise: Finanzministerium zeichnet düsteres Euro-Crash-Szenario*, 24.06.2012; Cerstin Gammel: „Krisengipfel in Brüssel. Europa blickt in den Abgrund“, In: *Süddeutsche Zeitung*, 24.10.2011.

⁴ Renate Köcher: „Die Deutschen und die Krise. Entspannter Fatalismus.“ In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.10.2012.

hazard aufgefasst.⁵

Offensichtlich ist die EU (noch) keine Gemeinschaft, in der die Bürger und Staaten bereit sind, jede Last mitzutragen. Solidarität ist konditioniert. Probleme der Verteilung und der Haftung können, seit die Banken- und Verschuldungskrise 2008 ihren Lauf nahm, nicht mehr ausgeklammert oder auf Sparflamme gehalten werden. Sie berühren unmittelbar das Verhältnis von Demokratie und Gerechtigkeit, Verlässlichkeit und Rechtstreue in einem komplizierten Mehrebenensystem jenseits des Nationalstaats.

Alles in allem hat die Krise eine neue Europadebatte befeuert. Einzelne Beiträge, wie jüngst die völlig unterschiedlich gelagerten Reden des britischen Premierministers, der eine „flexible Union“ anpreist, und des deutschen Bundespräsidenten, der eine weitere „innere Vereinheitlichung“ fordert, liefern Stoff zum konstruktiven Nachdenken über den Zusammenhalt in der EU.⁶

II. Zusammenhalt - was heißt das und warum ist das ein lohnendes Ziel?

Zwei Bezugsgrößen werden hier in den Blick genommen, um die normative Zielsetzung des „Zusammenhalts“ zu erörtern: Wen und was zusammenhalten?

Wen zusammenhalten? Die konventionelle und vertragstreue Antwort darauf lautet zunächst einmal, die Länder an Bord zu halten, die aus freier Entscheidung Mitglied der EU geworden sind, also die 27, mit Kroatien bald 28. Keiner soll verloren gehen oder heraus gedrängt werden, keiner soll aussteigen, so kann man Geist und Buchstaben der europäischen Verträge verstehen. Die Europäischen Gemeinschaften sind zwar gelegentlich ein Zufallsprodukt der Geschichte genannt worden⁷, das nur unter der besonderen Konstellation des geteilten Nachkriegseuropas habe gedeihen können. Erfolg hatten die Gemeinschaften danach nur als ein auf den Westen begrenztes Integrationsprojekt, das sich allenfalls mit gesamteuropäischer Rhetorik umgab.

Wie dem auch sei, unter den sechs Gründerstaaten waren mit Frankreich und Deutschland die beiden Kernstaaten, die sich bei allen Unterschieden auf ein Programm verständigten, dass die EWG als eine für weitere Mitglieder offene Gemeinschaft aufstellte, die in mehreren Etappen auf heute 27 Staaten wuchs.⁸ Angesichts der aktuellen in/out-Diskussion in Großbritannien mag man deren Beitritt 1973 als ein

⁵ Vgl. Leonard Münstermann: Mit der Bazooka gegen die Krise?, In: *Der ordnungspolitische Kommentar* 10/2012, Köln: Institut für Wirtschaftspolitik, hier S. 1.

⁶ Vgl. David Cameron: *EU speech at Bloomberg*, 23.01.2013; Joachim Gauck: *Europa: Vertrauen erneuern, Verbindlichkeit stärken*. Berlin, 22.02.2013.

⁷ Vgl. Tony Judt: *A Grand Illusion?: An Essay on Europe*, New York, 1996: „luck, and not choice“, hier S. 41.

⁸ Vgl. Barbara Lippert: Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses, In: *integration* 4/2007, S. 422-439.

Missverständnis von Anbeginn betrachten. Aber London hat sich immer lieber mit den anderen Mitgliedern und auch mit den immer einstimmig zu beschließenden Reformen und Fortentwicklungen arrangiert und lieber viele, viele opt outs erstritten, als auszusteigen. Ausgetreten ist bislang kein Mitgliedstaat (mit Ausnahme von Grönland als Teil des dänischen Staatsverbandes⁹), aber die EU hat seit dem Lissabonner Vertrag, ob aus Vorsicht oder Übermut einen neuen Artikel 50 EUV aufgenommen, der den Austritt regelt und, wenn man so will, ein Angebot darstellt für die Enttäuschten und jene, die für sich bessere Optionen außerhalb der Union sehen.

Die Anziehungskraft der EU wirkte seit den Gründungszeiten der EWG auf Transformationsländer wie auf konsolidierte Demokratien, auf Nord- und Süd- und Ostmitteleuropa, auf arme und reiche Länder, je in unterschiedlicher Mixtur von politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen und auf dem Hintergrund spezifischer historischer, kultureller und mentaler Dispositionen. So bedeutete der Beitritt für Länder Ostmitteleuropas „ein Fluchtweg aus ihrer Vergangenheit und eine Sicherheitspolice für die Zukunft“¹⁰, für die EU insgesamt die Überwindung der Teilung des Kontinents. Welche Motive trieben Großbritannien an, beizutreten? Ian McEwan hat in seinem jüngsten Roman „Sweet tooth“, der in den frühen 1970er Jahren spielt, seiner Protagonistin eine kluge Antwort darauf in den Mund gelegt: „...it would be good for business, dissolve our insularity, improve our food.“¹¹ Für Westeuropa und die EWG war das das Zeichen, dass das Freihandelseuropa allenfalls noch die zweitbeste Offerte war, wenn das politische Kernland die als Gegengeinschaft gegründete EFTA verlässt.

Die EU übt auch heute eine große Anziehung aus auf Länder, die, wie die Balkanländer, keine oder kaum Alternativen haben, als zumindest wirtschaftlich mit ihren Nachbarn in der EU aufs Engste zu kooperieren. Aber vielleicht wird die EU andere, potentere Mitglieder und Aspiranten verlieren? Käme es einem Scheitern gleich, wenn Großbritannien austräte? Würde es einen Präzedenzfall schaffen, dem andere folgen werden? Beim Kandidat Türkei schwindet das Interesse am Beitritt: Die AKP-Regierung liebäugelt mal mit den Shanghai Five und mal mit einer eigenen Regionalmachtrolle im Mittleren Osten oder wenigstens auf dem Balkan.¹² Großbritannien sehen die meisten Mitgliedsstaaten zwar lieber in-, als

⁹ Grönland besitzt bereits seit 1979 Autonomie in allen inneren Angelegenheiten. 1985 schied es dann nach einem Referendum aus der Europäischen Gemeinschaft aus.

¹⁰ Tony Judt: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, Bonn 2006, S. 851.

¹¹ Ian McEwan: *Sweet tooth*, London: Jonathan Cape, 2012, hier S. 87. Die Heldin registrierte, es handelte sich um ein Einstellungsgespräch beim MI5, sogleich: "This time I knew, I'd parted company with the room." Vgl. darüber hinaus fachwissenschaftliche Beiträge, v.a. die Gesamtdarstellung von Christopher Preston: *Enlargement and Integration in the European Union*, London, 1997 sowie länderspezifisch Jürgen Elvert/Wolfram Kaiser (Hrsg.): *European Union Enlargement: A comparative History*, London/New York, 2004.

¹² Vgl. Susanne Güsten: Erdogan droht EU mit Aus, *Der Standard*, 01.02.2013; Deutsch-Türkisches Journal: *Türkei hat Alternativen zum EU-Beitritt*, 29.01.2013.

außerhalb der EU – aber nicht länger um jeden Preis.¹³ Bei aller Suchbewegung – der Grundmodus ist nicht das Kommen und Gehen, sondern das beständige Wachstum der EU.

Von der ersten Norderweiterung 1973 bis zu den Osterweiterungen 2004/07 setzte die EU durch, dass die neuen Mitgliedstaaten die existierenden Clubregeln und den Besitzstand (Acquis) verbindlich übernehmen müssen. Das ist eine erste Antwort auf die Frage, warum es in der Vergangenheit gelang, zu wachsen und dennoch die Gemeinschaft zusammenzuhalten. Der Acquis blieb also unangetastet und doch war die Gemeinschaft nach jeder Erweiterung eine andere, weil sich alle an der weiteren Ausgestaltung der Union beteiligten.¹⁴

Eine zweite wichtige Klammer sind die Institutionen, bei denen die EU mit wenigen Ausnahmen am einheitlichen institutionellen Rahmen und an gleichen Rechten aller Mitgliedstaaten in Bezug auf Repräsentation in den Organen und Mitwirkung an Entscheidungen festgehalten hat: Es gibt *ein* Europäisches Parlament, *eine* Kommission und *einen* EuGH. Im Ratsgefüge sind jedoch mit der Einrichtung der Euro-Gruppe und dem Euro-Gipfel Parallelstrukturen entstanden, die die Eurozone zu einer Sonderformation und einem neuen politischen Gravitationszentrum innerhalb der EU werden lassen.¹⁵ Dass sich hier Spannungen mit den supranationalen Organen auftun, liegt auf der Hand. Denn diese können nicht entlang der Mitgliedstaaten-Konstellation zugeschnitten werden und sehen ihre Aufgabe als Hüterinnen des Wohls aller in der Union. Die institutionellen Neubildungen stoßen mitten hinein in Legitimationsprobleme der fortgeschrittenen EU.

Was zusammenhalten? Was, also welche Inhalte und Politiken zusammengehalten werden sollen, ist noch schwieriger zu beantworten, als wer an Bord bleiben soll. Schon heute ist die EU kein einheitlicher Block, vielmehr trifft man auf einen hohen Grad von Differenzierung.

Differenzierte Integration vollzieht sich in räumlich-mitgliedstaatlicher, zeitlicher und sachlicher Hinsicht.¹⁶ Sie ist zu einer Art Allheilmittel geworden, um Hindernisse und Blockaden zu umgehen, etwa durch Gewährung von Opt outs (Großbritannien zunächst in der Sozialpolitik, gegenwärtig bei Schengen und der Währungsunion), um einer Gruppe von ambitionierten Ländern die Möglichkeit der Avantgarde zu gewähren (WWU/Eurozone, Schengen, Prümer Vertrag), weil sie gemeinsame Ziele schneller verfolgen oder zunächst nur für sich eine verstärkte Zusammenarbeit in einem Politikfeld (so im Falle von transeuropäischen Scheidun-

¹³ Vgl. Nicolai von Ondarza: Rote Linien und eine ausgestreckte Hand. Eine Doppelstrategie für den Umgang mit Großbritannien in der EU, Berlin: SWP-Aktuell (12), 2013.

¹⁴ Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit der "Erweiterungsdoktrin" vgl. Barbara Lippert: Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses, In: *integration* 4/2007, S. 422-439.

¹⁵ Vgl. Tobias Kunstein/ Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, In: *integration* 4/2011, S. 308-322.

¹⁶ Vgl. Alexander Stubb: "A Categorization of Differentiated Integration", In: *Journal of Common Market Studies*, 34/2, 1996, S. 283-295.

gen, dem EU-Patent und jüngst der Finanztransaktionssteuer) anstreben.¹⁷ Die Liste der Opt outs und Sonderbestimmungen ist also lang und länger geworden: eine flexible, differenzierte Union gibt es schon längst, zumindest für die, die drin sind. Allerdings nicht für die, die noch außen vor sind, wie Serbien oder die Türkei.

Beim Nachdenken darüber, welche Probleme auch künftig in der Union gemeinsam bearbeitet werden und wozu verbindliche Entscheidungen getroffen werden sollen, geben zwei europapolitische Leitbilder eine generelle Orientierung: einerseits das „Europa des Gemeinsamen Marktes“ und andererseits das der „immer engeren Union der Völker Europas“¹⁸. Es geht dabei nicht nur um in ferner Zukunft liegende unterschiedliche Zielvorstellungen oder die finalité der EU. Vielmehr sind diese zu Leitbildern zusammengefassten Ideen und Präferenzen bestimmend dafür, was Akteure heute, konkret als drängende Probleme ansehen und wie sie den Rahmen für deren Lösung ansetzen.

David Cameron hat in seiner Europa-Rede eine Lanze für eine flexible Union gebrochen, in der der heute für alle geltende Acquis zurückgebaut wird, so dass nur noch die vier Freiheiten im Gemeinsamen Markt (Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmer) für alle Mitgliedstaaten verbindlich wären.¹⁹ Den darüber hinausgehenden Acquis machen sich die Länder nach Gusto zu eigen, mit jeweils daran geknüpften Rechten und Pflichten und ggf. in speziell dafür eingerichteten Organen oder in einem spezifischen Zuschnitt der Basisorgane: Europäisches Parlament, Rat und Kommission. So findet sich im Umkreis der britischen Regierung die Überlegung, die in ihrer Sicht überflüssigen beratenden Organe, den WSA und den AdR, abzuschaffen.²⁰

Ob und wie eine solche Strategie des „Fresh Start“ überhaupt umzusetzen wäre, ist hier weniger interessant, als dass das Leitbild des Gemeinsamen Marktes die gegenwärtig vielfach erhobenen Forderungen nach Solidarität gänzlich unberücksichtigt ließe, dass ganze Politikfelder in den Bereich differenzierter Integration oder variabler Geometrie wanderten: die rund zwei Drittel des EU-Budgets absorbierende Gemeinsame Agrarpolitik sowie die den sozialen und territorialen Zusammenhalt ausdrücklich fördernde Regionalpolitik, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik samt Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, aber nicht zuletzt auch die sogenannten flankierenden Politiken des Binnenmarktes wie Soziales und

¹⁷ Vgl. zu den verschiedenen Formen der differenzierten Integration auch: Nicolai von Ondarza: *Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration*. Berlin: SWP-Studie (20), September 2012.

¹⁸ So in Artikel A, Satz 2 EUV (Maastricht) sowie Artikel 1 EUV (Lissabon). Vgl. grundlegend zu den Leitbildern: Heinrich Schneider: „Deutsche Europapolitik – Leitbilder in der Perspektive“, In: ders./Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder - Optionen*, Bonn, 2002, S. 69-131.

¹⁹ David Cameron: *EU speech at Bloomberg*, pointiert: “why can’t we just have what we voted to join – a common market?”.

²⁰Vgl. The Fresh Start Project. Manifesto for Change. A new vision for the UK in Europe, London: Januar 2013, hier S. 3.

Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz, auch Energie.

Es ist höchst unwahrscheinlich, dass die EU-Staaten sich – etwa im Rahmen einer nächsten Regierungskonferenz – darauf verständigen werden, sich zu einer solchen „modularen EU“ zurück zu entwickeln.²¹ Die „flexible Union“ von Cameron soll ausdrücklich für alle gelten, also keine Sonderform für Großbritannien sein. Der Weg dahin könnte über eine extensive Umsetzung und Fortbildung der verstärkten Zusammenarbeit und durch Änderung der Verträge führen. Es wäre das Ende der EU, wie wir sie kannten. Aber es ist eine relevante politische Zielvorstellung.

Demgegenüber steht das Leitbild der „immer engeren Union der Völker Europas“, in dem „die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.“²² Vielfach ist die konstruktive Ambiguität dieser Formel gelobt oder auch nur belächelt worden. Sie ist/war vor allem ein weitgespanntes Dach, unter dem sich sehr viele versammeln können, weil sie genügend Luft und Bewegungsraum finden, um darunter je spezifische Komponenten zur Zukunft der EU zu entwickeln, die sich mal kombinieren ließen oder die nur miteinander existierten. Insofern ist die immer engere Union ein großflächiges Leitbild, das zwar eine Stoßrichtung vorgibt, aber erst Konturen gewinnt durch speziellere und konkrete Ausformungen in unterschiedlichen Situationen und Kontexten.

Die immer engere Union ist nicht der Hebel für eine Zentralisierung gewesen, sondern drückt die Quintessenz aus, dass die Integration immer vorwärts schritt, ob im supranationalen oder intergouvernementalen Modus, dass sie auf Vervollkommnung und Ausbau, nicht auf Rückbau des Acquis ausgerichtet war. Premierminister Cameron hat dieses Leitbild jetzt, 20 Jahre nachdem es Eingang in den Maastrichter Vertrag gefunden hatte, als Geschäftsgrundlage zurückgewiesen. Gemessen am Leitbild der immer engeren Union sind die möglichen Schritte zur Bankenunion, zur Wirtschaftsregierung und ggf. zur Haftungsunion samt Eurobonds folgerichtig, denn sie liegen im historischen Langzeittrend, wenn sie auch keineswegs zwingend sind. Die Krise der Eurozone und der Umgang mit Griechenland haben das Leitbild der immer engeren Union vielfach erschüttert. Heilsam kann dies sein, wenn damit falsche, deterministische Vorstellungen erschüttert werden. Die neue, allseitige Verunsicherung lenkt den Blick darauf, dass auch in der bürokratisch-routinierten EU der Kurs durch politische Entscheidungen, den Mut zur Fehlerkorrektur und ggf. auch zur Umkehr auf eingetretenen Integrationspfaden konkret und verantwortlich bestimmt werden muss und dass all dies begründungspflichtig ist.

Aber auch ohne drastische Exit-Optionen birgt allein die wachsende Zahl von Sonderarrangements, um mit speziellen Präferenzen und Potentialen der Mitgliedstaaten umzugehen, die Gefahr, nicht nur die immer engere Union zu stoppen, sondern die Funktionsfähigkeit und

²¹ Vgl. zur modularen Integration: Andreas Maurer: Alternativen denken. Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei, Berlin: SWP-Aktuell (36), 2007.

²² Artikel 1 EUV; die Rolle der Mitgliedstaaten ist in Artikel 4 EUV festgelegt.

Legitimität der bestehenden Union auszuhöhlen. Dann erscheinen das *pick and choose* und das *opting in and out* als schiefe Ebene in Richtung Desintegration.²³ Allerdings ist die EU, wie angedeutet, schon heute eine vielfach differenzierte, eine flexible Union. Die politische Debatte wird also darum gehen, für wen wo rote Linien weiterer Kooperation und Integration liegen, wann es genug oder für wen es zu wenig an Integration ist. Das werden auch weiterhin die Mitgliedstaaten je für sich entscheiden und abwägen.

Alternativmodelle: Von diesen Überlegungen und politischen Schlussfolgerungen nähren sich Alternativmodelle wie das des Kerneuropas.²⁴ Im Kerneuropa streben Staaten eine anspruchsvollere Integration (Lissabon plus) in einer kleineren Union an. Als Ansatzpunkt bilden sich gegenwärtig die 17 in der Eurozone heraus. Diese EU der Eurozone à 17 wäre zwar mitnichten das Kerneuropa im Sinne der am stärksten supranational gesinnten, wirtschaftlich dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Länder. Aber es entwickelt sich in der Eurozone um Deutschland, Frankreich und die von den Rating-Agenturen gekürten Triple-A-Länder ein Gravitationszentrum, das Inhalt und Tempo der Europapolitik vorgeben kann und an das sich dann eine Art Rumpf-EU andockt. Dort, in der Rumpf-EU dürften jedoch mindestens zwei Kreise entstehen, die „pre-ins“, bei denen es eine Frage der Zeit ist, wann sie in den Kern vorstoßen werden und die „opt outs“, die dies gar nicht beabsichtigen.²⁵ Wie diese Anbindung und Verbindung zwischen Kern- und Rumpf-EU zu gestalten sein wird, ist bereits hoch umstritten. Gerade die britische Regierung unterstreicht, wie wichtig es ihr ist, dass die Entscheidungen im Kern nicht zu Lasten des Binnenmarkts und der Länder außerhalb der Eurozone gehen. Zumindest vorübergehend läuft eine Rumpf-EU Gefahr, mehr und mehr die Bindung an die Kernunion zu verlieren. Das ist die Sorge von Polen und anderen pre-ins.

Bislang versuchen diejenigen Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, die am größtmöglichen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten wie auch an der Vertiefung der Integration interessiert sind, durch ergänzende völkerrechtliche Verträge die EU des Lissabonner Vertrags abzustützen – siehe den Fiskalpakt.²⁶ Wenn dazu vorübergehend rein intergouvernementale Lösungen nötig sind, dann nimmt man dies in Kauf. Was sich jetzt

²³ David Cameron monierte in seiner EU-Rede in Bloomberg: „Some say this will unravel the principle of the EU – and that you can’t pick and choose on the basis of what your nation needs.“

²⁴ Vgl. insbesondere: Wolfgang Schäuble/Karl Lamers: *Überlegungen zur europäischen Politik*, CDU/CSU Fraktion, Bonn, 1994. Für einen Überblick: Franc Algieri/Janis A. Emmanouilidis/Roman Maruhn: *Szenarien zur Zukunft der EU*, In: *Centrum für angewandte Politikforschung*, München, 2003.

²⁵ Zu den pre-ins gehören z. B.: Lettland, Litauen und Polen, die Länder mit opt-outs sind Dänemark, Großbritannien und (de facto) Schweden.

²⁶ „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, Brüssel: 02.03.2012. Vgl. außerdem Frank Schimmelfennig: *Zwischen Neo- und Postfunktionalismus: Die Integrationstheorien und die Eurokrise*, In: *Politische Vierteljahresschrift* 53/3, 2012, S. 394-413.

schon zeigt, ist, dass es zumindest bei der Agenda für eine stärkere Integration bei der Fiskal-, Wirtschafts- und Finanzmarktpolitik nicht um mehr Europa an sich geht, sondern dass – gut funktionalistisch – für konkrete Probleme konkrete Lösungen durch Haushaltsdisziplin (Schuldenbremse), verbindliche wirtschaftspolitische Koordinierung und z.B. eine einheitliche Bankenaufsicht gesucht werden. Das ist nicht der ideologisch forcierte Sprung in den Superstaat EU²⁷, sondern die immer engere Union der Bürger und Staaten.

Es gibt demnach Alternativen im Großen, bei den leitenden Vorstellungen, und im Kleinen, bei den Schritten dorthin. Für die planvolle, nicht die per Unfall und Zufall herbeigeführte „zwanglosere Weise“²⁸, die europäischen Staaten neu zu gruppieren, gibt es allerdings kaum durchgearbeitete Entwürfe oder Strategien. Wenig Zugkraft entwickelte die britische Identitätsformel der „family of democratic nations“²⁹, der Cameron, ganz in der Tradition von Margret Thatcher, folgt. Thatcher hatte 25 Jahre zuvor in Brügge eine ähnliche Vision präsentiert und statt der fortschreitenden Integration, die sie gleichsetzte mit Reglementierung und Zentralisierung, eine „aktive Zusammenarbeit zwischen unabhängigen souveränen Staaten“ als den besten Weg „für den Aufbau einer erfolgreichen europäischen Gemeinschaft“ proklamiert.³⁰

Protagonisten des einen wie des anderen europapolitischen Leitbildes wollen also die EU auf die eine oder andere Art und Weise zusammenhalten. Der kleinste gemeinsame Nenner ist im Innern der Binnenmarkt, der Wohlstand verspricht, und ist nach außen die Selbstbehauptung gegenüber den Anderen, besonders den aufstrebenden Mächten in Asien und Lateinamerika. Dieses Narrativum ist nicht neu, aber er ist vordringlicher geworden als in den Gründungsjahren, und zwar für alle, große wie kleine Staaten. Auch wenn Cameron diese Motive in seiner Rede nicht betonte, so haben vor ihm gerade Blair³¹ und Thatcher diesen Punkt der Selbstbehauptung sehr stark gemacht und nicht bloß auf die kollektive Wirtschaftskraft und globale Wettbewerbsfähigkeit bezogen, sondern auch auf die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit der Union. Das unterstreicht, dass unterschiedliche Leitbilder durchaus miteinander kommunizieren und koalieren können, wenn man Interessenverklammerungen erkennt.

²⁷ Ein solcher wird beispielsweise von Daniel Cohn-Bendit und Guy Verhofstadt in: *Für Europa! Ein Manifest*, Antwerpen, 2012 vorgeschlagen.

²⁸ Vgl. Geert Mak: *Was, wenn Europa scheitert*. München: Pantheon Verlag, 2012, hier S. 141.

²⁹ David Cameron: *EU speech at Bloomberg*, 23.01.2013.

³⁰ Margaret Thatcher: „Rede vor dem Europakolleg in Brügge“, 20.09.1988. Zitiert nach: *Jahrbuch der Europäischen Integration: Dokumentation*, 1988/89, hier S. 413.

³¹ Vgl. Tony Blair: *Speech in Warsaw*, In: *The Guardian*, 30.05.2003.

III. Wie geht es weiter? Demokratiefrage als Dreh- und Angelpunkt

Die Annahme, die EU sei ein im Wesentlichen saturiertes politisches System und Gemeinwesen, ist durch die Dynamik der Banken- und Verschuldungskrise konterkariert worden und könnte sehr bald auch durch neue externe Schocks und Herausforderungen wieder in Frage gestellt werden.³² Die EU muss also einen hohen Grad an Lern- und Anpassungsfähigkeit behalten. Ihre Entwicklungsoffenheit bleibt ihre Stärke. In dieser Hinsicht war die EU zwar beim Umgang mit der jetzigen Krise in den Augen mancher zu langsam und auch ein wenig experimentell vorgegangen.³³ Monnet hat sinngemäß die europäische Einigung als Prozess bezeichnet, in dem Bürger und Staaten gemeinsam Veränderungen begegnen und Integration als eine Strategie zum Umgang mit Veränderungen und Interdependenzen begreifen.³⁴

Bei allen künftigen Schritten muss die EU Grundspannungen, denen die Integration seit Anbeginn ausgesetzt war, neu austarieren. Das Schlüsselwort dafür ist Balance, Ausgleich. Das verlangt neue Antworten, auch Fehlerkorrekturen.

Im Vordergrund steht die vielzitierte Demokratiefrage: Wie viel Demokratie verträgt Europa, wie viel Europa verträgt die Demokratie? Die Spannung besteht zwischen der Beteiligung an Entscheidungen einerseits und der Effizienz (Ergebnisse, Problemlösungen) andererseits. Im Mehrebenensystem wirft dies die Frage nach der Kompetenzordnung auf, also der Verteilung und Begrenzung von Macht zwischen der nationalen und supranationalen Ebene. Es stellt sich zudem die Frage nach der Methode der Entscheidungsfindung: supranational und/oder intergouvernemental? Auch da, wo eine bessere Problemlösung bei der supranationalen Ebene vermutet wird, setzt oft ein Souveränitätsreflex ein, der die Entscheidung bei der nationalen Ebene belassen oder neu ansiedeln will, denn diese wird als legitimer angesehen.³⁵ Der Diskurs geht heute in die Richtung: „Mehr Integration bedeutet tendenziell weniger Demokratie.“³⁶ Man könnte hier entgegnen, dass es darauf ankommt, wie man mehr

³² Barbara Lippert /Daniela Schwarzer: „Die EU zwischen Zerfall und Selbstbehauptung: Entwicklungen und Handlungsmöglichkeiten“, In: Annegret Bendiek, Barbara Lippert, Daniela Schwarzer (Hrsg.): *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik*, Berlin: SWP-Studien (18), 2011, S.130-145, hier S. 139.

³³ Vgl. z.B. Mark Leonard/Jan Zielonka/Nicholas Walton: „Introduction“, In: Jan Zielonka/Nicholas Walton (eds.): *The new political geography of Europe*, In: European Council on Foreign Relations, London, 2013, S. 5-14, hier S. 7 und 14.

³⁴ „European unity is not a blueprint, it is not a theory, it is a process that has already begun, of bringing peoples and nations together to adapt themselves jointly to changing circumstances“, Jean Monnet, 1962, In: Brent Nelsen/Alexander Stubb: *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, London: Mcmillan, 1998, hier S. 27.

³⁵ Vgl. Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, In: *integration* 1/2008, S.3-20, hier S.6.

³⁶ Peter Graf Kielmannsegg: Wenn die Verfassung schweigt, In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.09.2012.

Integration schafft und wie man die Dualität der Legitimationsquellen einer Bürger- und Staatenunion und die „Verschränkung der Teilordnungen“³⁷ bewertet. Zumindest hüten sollte man sich davor, die empirische Qualität der Demokratie auf Ebene der Mitgliedstaaten zu idealisieren. In einigen Ländern gerade der Eurozone wurden im Zuge der Krise der mangelhafte Zustand der von Korruption und Klientelismus durchsetzten Gemeinwesen, die erheblichen Defizite bei der Kontrolle der Regierenden und hinsichtlich einer funktionierenden Gewaltenteilung und nicht zuletzt ein Verhalten von politischen Eliten offenbar, das demokratische Tugenden schlicht missachtet.

Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich unter dem Gesichtspunkt des Zusammenhalts die Empfehlung, zunächst den Acquis zu sichern. Es mag randständige Politiken geben, bei denen die 27 (28) entscheiden, dass Kompetenzen dafür auf die nationale Ebene zurückgegeben werden sollen. Bislang waren solche Übungen in Sachen Subsidiarität erfolglos. Allerdings sollte die EU das Problem der Regelungsbreite und -tiefe sehr ernst nehmen, siehe das kleine Beispiel der Glühbirnen-Verordnung von 2009, worin eine zweite Grundspannung zu Tage tritt, die zwischen Vielfalt und Einheit. Aber größere Vorsicht und ggf. Korrekturen auf Seiten der EU werden keinen Vorstoß in eine flexible Union im Sinne Camerons bedeuten. Die Sorge vor Zentralisierung und Entdemokratisierung muss jedoch bei allen Zukunftsreformen berücksichtigt werden. Schon mit der faktischen Umgehung und dann förmlichen Lockerung des „Bail-Out-Verbots“³⁸, also der konditionierten Möglichkeit, für die Schulden der anderen EU-Mitglieder zu haften, hat die EU eine Schwelle überschritten, wenn auch aus der Not geboren und mit nachholender Vertragsänderung³⁹ förmlich geheilt. Diese politischen Grenzüber tretungen könnten sich fortsetzen, wenn der Kommission künftig echte Durchgriffsrechte gegenüber nationalen Parlamenten in Budgetfragen zugestanden werden.⁴⁰ Hier steht neben der Suche nach effektiven Regelungen und ihrer Durchsetzung die demokratische Kontrolle auf dem Prüfstand. Starke Parlamente wie der Bundestag, der sich erhebliche Mitentscheidungs- und Informationsrechte in EU-Fragen gesichert hat, sind da im Vorteil gegenüber schwächeren oder auch bislang desinteressierteren Parlamenten in der EU.⁴¹ Bedenkt man die notorischen Legitimitätsdefizite und besonde-

³⁷ Claudio Franzius/Ulrich K. Preuss: *Die Zukunft der Europäischen Demokratie*, Heinrich Böll Stiftung, Schriften zu Europa, Band 7, Berlin, 2012, hier S. 21.

³⁸ Dies gilt gemäß Artikel 126 AEUV.

³⁹ Hierfür wurde Artikel 136 Abs. 3 AEUV neu eingeführt.

⁴⁰ Vgl. Angela Merkel: *Rede im Europäischen Parlament*, Brüssel, 07.11.2012.

⁴¹ Die Mitentscheidungs- und Informationsrechte des Bundestages sind in Begleitgesetzen geregelt: Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) vom 22.9.2009 (BGBl. I, 3022), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon v. 1.12.2009 (BGBl. I, 3822) sowie Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.31.1993 (BGBl. I, 311), geändert durch Gesetz vom 22.9.2009 (BGBl. I, 3026). Vgl.

ren Probleme, demokratischen Prinzipien in einem plurinationalen Mehrebenensystem gerecht zu werden, so zeigt sich, wie unverzichtbar starke Mitgliedstaaten sind als Legitimitätsbeschaffer für das EU-System, dessen Teil sie sind. Das „stark“ bezieht sich auf die demokratische Legitimation und Handlungsfähigkeit der Staaten und ihrer Organe, aber auch das Vorhandensein einer informierten und kritischen Öffentlichkeit. Im Vergleich zu den Mitgliedstaaten ist die EU emotional ungesättigt, sie verfügt kaum über eigene tragfähige Legitimationsquellen.⁴² Sie scheut auch deshalb die offene politische Auseinandersetzung, weil es sehr rasch nicht mehr nur um eine strittige Einzelfrage, sondern um die Anerkennungswürdigkeit ihrer selbst geht.

Die EU erscheint tendenziell weniger vertrauenswürdig als nationale Institutionen, obwohl auch diese vom Autoritätszerfall betroffen sind.⁴³ Die wirtschaftliche und soziale Krise, die so viele Mitgliedstaaten getroffen hat, hat jedoch keine neuen transnationalen Diskursgemeinschaften hervorgebracht: Es findet keine Interessen- geschweige denn Loyalitätsverlagerung statt auf die EU-Ebene und mögliche supranationale Quellen von Legitimität werden nicht zum Sprudeln gebracht. Die strukturellen Probleme der Demokratiefähigkeit der EU, die darin zu sehen sind, dass sie kaum eine Kommunikations-, Erinnerungs- und Erfahrungsgemeinschaft⁴⁴ darstellt, bestehen fort. Das wird jetzt virulent, weil nun z.B. auch nennenswerte Verteilungsfragen unter dem Stichwort der Transferunion auf der Tagesordnung stehen. Die EU ist dabei, rote Linien zu überschreiten, indem sie über supranationale Kompetenzen in wohlfahrtstaatlichen Kernbereichen - Sozialsysteme, Steuern und Haushalt - konkret verhandelt. Auf der Suche nach EU-adäquaten Demokratieformen zeigen allerdings die beiden supranationalen Institutionen, Kommission und Europäisches Parlament, eindeutig Schwächen.

Zahlreiche Vorschläge für Reformen werden diesbezüglich diskutiert, darunter immer wieder die Stärkung des Kommissionspräsidenten, entweder durch eine direkte Wahl durch alle Bürgerinnen und Bürger der Union oder indirekt, indem die Parteienfamilien mit Spitzenkandidaten in die EP-Wahlen ziehen und der Wahlsieger vom Europäischen Rat quasi-automatisch als Kommissionspräsident dem EP vorgeschlagen wird.⁴⁵ In

auch Andreas Maurer: *Parlamente in der EU*, Wien/Stuttgart: UTB, 2012.

⁴² Vgl. zu den Legitimationketten: Annegret Eppler: *Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?*, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 06-07, 2013, S 30-36.

⁴³ Vgl. Europäische Kommission: *Standard Eurobarometer 78*. Autumn 2012, Brüssel: Dezember 2012, hier S. 14.

⁴⁴ Peter Graf Kielmannsegg: „Integration und Demokratie“, In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, 2. Aufl. 2003, S. 47-72.

⁴⁵ Vgl. u.a. Europäische Kommission: *Europawahl 2014: Kommission will, dass Europaparteien Kommissionspräsidenten-Kandidaten nominieren*, Pressemitteilung IP/13/215, Brüssel, 12.3.2013; Viviane Reding: *Press conference on the European Parliament elections Recommendation*, SPEECH/13/214, Straßburg, 12.3.2013, SpiegelOnline Politik; *Karlspreis-Verleihung: Schäuble fordert Direktwahl des EU-Präsidenten*, 17.05.2012; Viviane Reding: *Der neue Bund*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.02.2013, CDU Grundsatzprogramm: *Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland*, Hannover,

beiden Fällen müsste das Verhältnis zum Europäischen Rat neu austariert werden und der Kommissionspräsident eine entsprechende Richtlinien- und Personalkompetenz bekommen.

Viele Fragen stellen sich bei der Forderung nach dem weiteren parlamentarischen Ausbau des EU-Systems. Eine quasi-Regierung (gestützt auf eine Parlamentsmehrheit) verlangte eine konsequent mehrheitsdemokratische Logik. Funktioniert das in der großen, heterogenen EU? Das verständliche Bedürfnis, europäische Politik und Politiker abwählbar zu machen, führt zumindest in Teilen weg vom bislang erfolgreichen inklusiven Konkordanzmodell und zu einer Politisierung, für die jetzt allerdings noch europäische Parteien und Programme fehlen. Das Konkordanzmodell und zumal der parteiübergreifende europapolitische Konsens in Deutschland speisen den Vorwurf, die Parteien bildeten ein Kartell, das den Wählern keine Alternative, also Wahl ließe.⁴⁶

Die EU sollte sich mehr und mehr für politische Kontroversen und parteipolitischen Wettbewerb öffnen. Jedoch können diesbezügliche nationale Verhältnisse nicht einfach und auch nicht rasch auf EU-Ebene nachgebildet werden. Das Europäische Parlament leidet sehr viel stärker als Parlamente in Kommunen, Ländern und auf nationaler Ebene unter der geringen Wahlbeteiligung, den schwachen Bindungen zu den Wählern und der Ignoranz der Medien. Es bleibt wohl auf absehbare Zeit dabei, dass Europawahlen nur Wahlen zweiter Ordnung sind.⁴⁷ Vielleicht wird im Bundestagswahlkampf 2013 über Europapolitik gesprochen, gestritten und gerungen. Das wäre insofern angemessen, weil in vielen Politikfeldern nicht bloß national argumentiert werden kann, sondern die EU-Ebene für Problemlösungen und als Entscheidungsfaktor mit einzubeziehen ist. Daraus folgte, dass Bundestagsabgeordnete europäisiert werden müssen, dass sie ihre Rolle als Akteure im EU-System weiter definieren und sich dafür Kompetenz und Gehör verschaffen.

Nationale Parlamente sollten vor diesem Hintergrund künftig eine stärkere Rolle spielen, ggf. zunächst nur für Eurozone wie es jetzt im Fiskalpakt⁴⁸ zumindest angedeutet ist. Mehr als ein *talking shop* müsste dies aber sein, wenn die Abgeordneten wirklich eine Legitimitätslücke schließen sollen.

04.12.2007, hier S. 99; sowie José Manuel Barroso: State of the Union Address 2012, SPEECH/12/596, Straßburg, 12.09.2012.

⁴⁶ Peter Graf Kielmannsegg: Wenn die Verfassung schweigt, In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.09.2012.

⁴⁷ Vgl. z.B. Jürgen Mittag/Claudia Hülsken: „Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament“, In: *integration* 2/2009, S.105-122.

⁴⁸ Vgl. Artikel 13, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel: 02.03.2012 (Fiskalpakt).

IV. Perspektiven für die EU als Handlungsgemeinschaft

Die EU wird auch künftig nicht durch eine alle verbindende Ideologie des „Europäismus“⁴⁹ oder Kosmopolitismus zusammengehalten werden. Das Ansinnen, „Europa eine Seele geben“⁵⁰ zielt zwar mit viel Berechtigung darauf, nicht allein die wirtschaftliche Logik ins Zentrum zu rücken. Aber verordnen und anerziehen kann und sollte man ein Wir-Gefühl im Namen der EU nicht.

Schon Robert Schuman sah im Sinne einer „Solidarität der Tat“ die Montanunion als eine Handlungsgemeinschaft, die deshalb auch über den Zweck der bloß wirtschaftlichen Integration hinausging.⁵¹ Für die meisten wird das Wir-Gefühl über positive Erfahrungen vermittelt und im alltäglichen Handeln offenbart, beim Reisen ohne Grenzkontrollen und Bezahlen mit der gleichen Währung, auch wenn dies nicht der EU zugeschrieben wird. Diese Freiheiten und Freizügigkeiten in der EU können das Leben für den einzelnen bequemer und in vieler Hinsicht reicher machen.

Die Gemütslagen und die Beobachtungen sind diesbezüglich aber höchst unterschiedlich: Die einen sehen das „Europa von unten“⁵², das Alltags-Europa als eine unerfüllte Aufgabe, die die Bürgerinnen und Bürger jetzt dringend selbst in die Hand nehmen sollten. Dazu rufen Ulrich Beck und andere im „Manifest zur Neugründung Europas“ auf. Sie wollen eine neue Erzählung, die künftige europäische Bürgergesellschaft, entwickeln, bei der politische Teilhabe und Gestaltung im Mittelpunkt stehen.

Demgegenüber ist zu hören, so bei Geert Mak: „In den letzten Jahrzehnten ist abseits von Gesetzen und Institutionen ein reales Europa aus Millionen Kontakten und Netzwerken entstanden“.⁵³ Was auch immer mit der EU geschehe und, selbst wenn sie scheitern sollte, das Europa, das wir haben, das reale Europa, „nimmt uns keiner mehr“⁵⁴. Letzteres wäre ja schon ein schöner, aber keineswegs garantierter Erfolg. Mak skizziert allerdings dieses Europa der Notiz- und Telefonbücher als eine Mischung aus freiem Kapitalverkehr, europäischer Kulinarik und intellektuellem Jetset. Damit nährt er den Eindruck, die EU diene nur den Mobilen und gut Ausgebildeten, den Unternehmern, also einer Elite. Aber diejenigen, die schlecht ausgebildet und ohne Arbeit sind, sehen sich als Verlierer der Integration, die für sie bloß ein Teil und Verstärker der Globalisierung ist.

⁴⁹ Siehe zum Beispiel Jerzy Macków: „Europäismus. Warum die Europäische Union demokratisiert werden muss und eine gemeinschaftliche Außenpolitik braucht“, In: Frank Decker/Markus Höreth (Hrsg.): *Die Verfassung Europas*, 2009, S. 295-318.

⁵⁰ Jacques Delors verwies mehrfach darauf, z.B. in: *Europe needs a „soul“*, Interview nach seiner Ansprache im Europäischen Parlament am 7.10.2010, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20101006STO85428/html/Jacques-Delors-Europe-needs-a-soul>.

⁵¹ Robert Schuman: Schuman-Erklärung zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 09.05.1950.

⁵² Ulrich Beck, Daniel Cohn-Bendit: *Manifest zur Neugründung Europas von unten*, Verfügbar bei: Allianz Kulturstiftung.

⁵³ Geert Mak: *Was, wenn Europa scheitert*. München: Pantheon Verlag, 2012, hier S. 143.

⁵⁴ Geert Mak: *Was, wenn Europa scheitert*. München: Pantheon Verlag, 2012, hier S. 144.

Eine EU, die schützt und nützt,⁵⁵ braucht Mitgliedstaaten, die in Bildung und Ausbildung investieren; die Wissensgesellschaft ist für die Wettbewerbsfähigkeit und die Wohlstandssicherung in der EU zentral. Gerade wenn es um Bildung, Kultur und Traditionen geht, werden zu recht gerne die Vielfalt und Eigenheiten in unseren Ländern und Regionen betont. Die Unionsbürgerinnen und -bürger werden diese Unterschiede wechselseitig immer besser verstehen oder auch ertragen, wenn die Konvergenzprozesse, die die Sozialhistoriker für die Nachkriegszeit in Westeuropa und tendenziell für die erweiterte EU nach 1989 ausmachen, weiter vorangehen und von der EU gefördert werden. Konvergenz heißt hier nicht Einebnung und Gleichmacherei, sondern meint in Anlehnung an Kaelble die Angleichung und Ähnlichkeiten sowie „wachsende Verflechtungen, intensivere wechselseitige Erfahrungen und erfahrungsgesättigte wechselseitige Bilder“⁵⁶. Daraus entsteht keine einfache Fortschritts-erzählung. Vielmehr treten heute, so der Zeitgeschichtler Wirsching, Konvergenz und Krise gleichzeitig auf: „Die Krise Europas besteht in seinem Zusammenwachsen.“⁵⁷

Peter Sloterdijk, ein bisweilen zynisch-abgehobener Kritiker, hat die EU pointiert als „Konsum- und Sicherheitsverband“ bezeichnet.⁵⁸ Das wird gestützt durch den Befund, dass die Mehrheit der Unionsbürgerinnen und -bürger eine utilitaristische und instrumentelle Einstellung zur EU haben. Um ihrer selbst willen, als eine politische Ordnung, wird die EU immer weniger unterstützt (EU an sich). Das heißt aber nicht, dass es keinerlei Identifikation mit der EU gäbe. Aber sie ist selten explizit. Die EU sollte deshalb stärker die implizite Unterstützung als Ressource für ihre Legitimität verstehen. Man fühlt sich als Europäer und dies ist zumeist eine Kategorie, die die nationale oder regionale Identität ergänzt.⁵⁹ Es kann auch ohne tiefgehende EU-Identität gehen, weil diese nicht vorrangig und schon gar nicht absolut gesetzt wird. Wer will wirklich den EU Superstaat? Solange die Bürgerinnen und Bürger „Zukunft“ mit Europa verbinden, solange wird auch ein positives Zusammengehörigkeitsgefühl und eine implizite Unterstützung für die EU vorhanden sein. Dies drückt sich auch in der mehrheitlichen Meinung aus, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der wirtschaftlichen Krise enger zusammenarbeiten müssen – insgesamt 85%

⁵⁵ So Klaus Hänsch: Beitrag zum 135. Bergedorfer Gesprächskreis (Nr. 122). Interessen und Partner der deutschen Außenpolitik, Berlin: Körber-Stiftung, 2006, hier S. 70.

⁵⁶ Hartmut Kaelble: Sozialgeschichte Europas; 1945 bis zur Gegenwart, München 2007, hier S.12.

⁵⁷ Andreas Wirsching: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, 2012, hier S. 409.

⁵⁸ Peter Sloterdijk im Interview mit Karolina Wigura: *Die Europäische Union ist ein Club der gedemütigten Imperien*, 18.12.2012, abrufbar unter: <http://kulturaliberalna.pl/2012/12/18/peter-sloterdijk-die-europaische-union-ist-ein-club-der-gedemutigten-imperien/>.

⁵⁹ Vgl. Laura Cram: Does the EU need a Navel? Implicit and Explicit Identification with the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 50/1, 2012, S. 71-86, hier S. 77; Europäisches Parlament: *Two years to go to the 2014 European elections*. Eurobarometer 77.4, Brüssel, 20.08.2012, hier S. 6-8.

stimmen dem voll zu – und dass die EU gestärkt aus der Krise hervorgehen wird – immerhin noch 53%. Außerdem fühlen sich 44% der EU-Bürgerinnen und Bürger aufgrund der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise ihren Mitbürgern aus anderen Ländern näher.⁶⁰

Der Historiker Paul Nolte erinnert daran, dass es in der Integrationsgeschichte um Friedenssicherung und die Verbindung von Demokratien, nicht um die Schaffung einer europäischen Demokratie ging. Was zur Frage führt, was heute und für die Zukunft sinnvolle Bewertungsmaßstäbe sind. Er sieht: „...den vielleicht wichtigsten Beitrag der Europäischen Integration zur Demokratie nicht in ihrer eigenen demokratischen Verfasstheit, sondern in ihrer Sicherung und Förderung eines Europas der demokratischen Nationalstaaten“.⁶¹ Diese Einschätzung unterstreicht, wie wichtig funktionierende, von Ihren Bürgerinnen und Bürgern als legitim und unterstützenswert empfundene Mitgliedstaaten und ihre Institutionen sind. Dass heute die Qualität von Demokratie und Rechtstaatlichkeit bis hin zu Systemkrisen in einigen Mitgliedstaaten, darunter alten wie neuen, Sorge bereitet, verschärft die Legitimitätsprobleme der EU, deren Glaubwürdigkeit auf der gelebten Demokratie in den Mitgliedstaaten zu großen Teilen beruht. Zwar sind die europäischen Gemeinschaften gegründet worden, um die Schwächen der Nationalstaaten und ihre begrenzte Handlungsfähigkeit in Fragen von Wohlstand und Sicherheit durch Integration, durch Übertragung von Souveränität, zu verbessern. Bei allen Funktionsdefiziten⁶² sind Nationalstaaten aber keineswegs diskreditiert oder obsolet, sondern gerade mit ihrer demokratischen Ordnung konstitutiv für die EU. Eine Pointe dazu lieferte schon vor Jahrzehnten der britische Historiker Alan Milward, der bekanntlich die europäische Integration als Rettungsaktion für die europäischen Nationalstaaten begriff, ohne die sie sich in der Welt nach 1945 gar nicht hätten behaupten können.⁶³

Die Vereinigten Staaten von Europa mögen als „Leitbild einer Übergangszeit“⁶⁴, als die Staatswerdung Europas in einem sehr viel kleineren Umfang noch möglich erschien, passé sein. Demgegenüber sind das Projekt der „immer engeren Union der Völker“ und das schrittweise Vorgehen kein Ladenhüter. Es ist ein Ansporn und erstrebenswertes politisches Ziel, das einen elastischen Umgang mit Grundspannungen der Integration ermöglicht, so zwischen Konvergenz und Heterogenität, Einheit und Vielfalt, Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimität, Souveränität und Supranationalität. Wer diese Spannungen nicht aushält

⁶⁰ Vgl. Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 78. Autumn 2012, Brüssel: Dezember 2012, hier S. 20.

⁶¹ Paul Nolte: *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*, München, 2012, hier S. 388f.

⁶² Vgl. hierzu: Wilfried Loth: Der Prozeß der europäischen Integration: Antriebskräfte, Entscheidungen und Perspektiven, In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 11/1995, S. 703-714.

⁶³ Vgl. Alan Milward: *The European rescue of the Nation-State*, Abingdon, 2000 (Erstauflage 1992).

⁶⁴ Paul Nolte: *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*, München, 2012, hier S. 384.

und nicht bereit ist, um die richtige Balance immer wieder zu streiten, der mag sein Glück außerhalb der EU finden oder neu suchen.

Blickt man über den Tellerrand der EU hinaus, so kann man auch zu dem Ergebnis kommen, dass die EU strukturell und mit ihrer Aufgabenagenda einen einzigartigen Typus von Governance darstellt, der gegenüber vielen anderen Mächten einen Vorsprung und Vorteil hat. Der liegt in der Fähigkeit zur Integration und der Vitalität der demokratisch verfassten Mitglieder. Spätestens mit dem Beitritt zur EU werden Nationalstaaten zu postklassischen (demokratischen) Nationalstaaten⁶⁵, auch wenn es Politik und Gesellschaft schwerfällt, dies über eine formale und rechtliche Akzeptanz des EU-Systems hinaus im Alltag zu leben und politisch zu gestalten.

⁶⁵ Heinrich August Winkler (in Anlehnung an Karl Dietrich Bracher): *Der lange Weg nach Westen II. Deutsche Geschichte 1933-1990*, Bonn 2004, hier S. 638.