

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

63. Jahrgang · 6–7/2013 · 4. Februar 2013



Europa?
Mehr Europa!
Europa im Umbruch
Europa: Die große Frage
Europa: „in or out“?

Ulrike Guérot

Zur Zukunft der europäischen Demokratie

Dominik Geppert

Halbe Hegemonie: Das deutsche Dilemma

Oskar Negt

Plädoyer für ein gerechtes Gemeinwesen Europa

Werner Link

Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Außenpolitik

Annegret Eppler

Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?

Hans-Heinrich Nolte

Zentrum und Peripherie in Europa aus historischer Perspektive

Silviu Mihai

Rumänien und Bulgarien: Hoffen auf Europa

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Editorial

Als der Europäischen Union im Dezember 2012 der Friedensnobelpreis verliehen wurde, erreichte die Würdigung ihres historischen Beitrags zur friedlichen Entwicklung in Europa einen neuen Höhepunkt. „Was dieser Kontinent erreicht hat, ist wirklich fantastisch – aus einem Kontinent des Krieges ist ein Kontinent des Friedens geworden“, lobte Thorbjørn Jagland, der Laudator des Nobelkomitees. Die Auszeichnung enthält zugleich eine deutliche, in die Zukunft gerichtete Botschaft: „Angesichts der Finanzkrise, die so viele unschuldige Menschen in Mitleidenschaft zieht, ist der politische Rahmen, auf dem die Union beruht, wichtiger denn je. Wir müssen zusammenstehen. Wir haben eine gemeinsame Verantwortung.“

In der Tat hat die sogenannte Euro-Krise, die seit über drei Jahren nicht nur auf den Euroländern lastet, wichtige, für die Union existenzielle Fragen aufgeworfen. Sie betreffen nicht nur die Finanzierung von überschuldeten Staaten beziehungsweise das Verhältnis zwischen Politik und Finanzmärkten, sondern auch die demokratische Verfasstheit der europäischen Institutionen. Die Eile, mit der milliardenschwere Rettungsmaßnahmen parlamentarisch absegnet wurden, sowie die rasch gewachsene Rolle von Akteuren ohne politisches Mandat, etwa der Europäischen Zentralbank, haben verdeutlicht, dass es wichtigen Entscheidungen bisweilen an demokratischer Legitimation mangelt.

Die Meinungen darüber, welcher Ausweg aus der Krise langfristig der geeignetste wäre, sind so vielfältig wie Europa selbst. Die Positionen bewegen sich dabei zwischen dem Ruf nach „mehr Europa“, also nach vertiefter Integration und deutlich stärkerer Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf die EU, und der Forderung, zahlreiche Kompetenzen wieder zu „repatriieren“. Während unter akutem Handlungsdruck in der Krise bereits weitreichende Fakten geschaffen worden sind, steht die gesellschaftliche Diskussion über die zukünftige Gestalt Europas noch immer am Anfang.

Johannes Piepenbrink

Ulrike Guérot

Zwischen Haushalts- und Legitimationsdefizit: Zur Zukunft der europäischen Demokratie

Essay

Entweder geht das Europa der Nationalstaaten unter; oder es geht das Projekt der Überwindung der Nationalstaaten unter.¹

Ulrike Guérot

Dr. phil., geb. 1964; Leiterin des Berliner Büros des European Council on Foreign Relations (ECFR), Reinhardtstraße 19, 10117 Berlin.
ulrike.guerot@ecfr.eu

Europa ist seit nunmehr drei Jahren in der Krise, aber noch gibt es keine Übereinstimmung darüber, in welcher Krise eigentlich: Einer Euro-Krise? Einer Überschuldungs- und Staatsschuldenkrise? Einer Banken- und Finanzmarktkrise? Einer Demokratie-, Legitimitäts- und Souveränitätskrise? Oder gar in der profunden Systemkrise eines kapitalistischen Systems, das sich als Ganzes erschöpft hat² und das im globalen Kontext in einem zunehmenden Systemwettbewerb steht, in dem diktatorische (China) oder autoritäre (Russland) Staaten mit den demokratischen Systemen des alten Westens auf einer Effizienz-versus-Demokratie-Skala um Nachhaltigkeit, Ressourcen und politisches Überleben miteinander konkurrieren, und in der eine normative Vormachtstellung Europas in der Welt des 21. Jahrhunderts nicht unbedingt gesichert ist?³ Wer hier wie beim Häuten einer Zwiebel die verschiedenen Schichten der Krisenproblematik abtrennen möchte, muss – bevor er zu dem eigentlich *europäischen* Kern der Krise vordringt – auch in Rechnung stellen, dass der Vorgang einer möglichen europäischen Neukonstituierung⁴ in einem historischen Moment passiert. Peter Sloterdijk bezeichnet ihn mit dem Begriff „Weltformbruch“,⁵ der unter anderem durch das Internet ausgelöst wird, das,

so Sloterdijk, wohl ähnliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Menschheitsgeschichte haben dürfte wie Mitte des 15. Jahrhunderts die Erfindung des Buchdrucks, die durch die Verbreitung der Bibeltexte zur Reformation führte und damit zur Stärkung der Nationalstaaten und zum Untergang des einheitlichen universalistischen Europa, aber am Ende auch Beihilfe leistete zur Französischen Revolution. Anders formuliert: Die Auswirkungen des Internets auf die moderne Demokratie und damit die weitere demokratische Entwicklung, zum Beispiel der Druck auf plebiszitäre Elemente, in Europa und weltweit, sind noch nicht ausgemacht.⁶

Zudem werden das zurückliegende Jahrhundert und seine Paradigmen gerade noch abgewickelt: Erst 1815 endete mit dem Wiener Kongress das 18. Jahrhundert und das Zeitalter der französischen Vorherrschaft in Europa durch Louis XIV. und Napoleon, der nicht nur Soldaten, sondern auch den *Code Civil* verbreitet hatte. Erst 1914 mit dem Ausbruch des 30-jährigen europäischen Krieges endete das 19. Jahrhundert,⁷ das englische Jahrhundert, dem ein amerikanisches folgte, weil das, was ein deutsches Jahrhundert hätte werden können, durch monumentale Hybris zu einem gesamteuropäischen Alptraum wurde.

¹ Robert Menasse, *Der europäische Landbote. Die Wut der Bürger und der Friede Europas*, Wien 2012, S. 107.

² Vgl. Das System ist am Ende, das Leben geht weiter. Gespräch zur Krise mit Meinhard Miegel, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.8.2012; Wolfgang Streeck, *Crisis of Democratic Capitalism*, in: *New Left Review*, (2011) 71, S. 5–29; Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008; Joseph Vogl, *Das Gespenst des Kapitals*, Berlin 2010. Streeck zum Beispiel argumentiert, dass die Balance zwischen dem berechtigten Anspruch der Unternehmen auf Profit und der in Demokratien notwendigen Umverteilung heute nicht mehr zu halten ist, da sich der Wachstumsbegriff erschöpft habe.

³ Vgl. Antje Wiener, *Global Constitutionalism: Mapping an Emerging Field*, Background Impulse Paper, Universität Hamburg, 27.1.2011.

⁴ Vgl. Was Europa jetzt braucht, ist ein Verfassungskonvent, in: *Die Welt* vom 9.3.2012.

⁵ Peter Sloterdijk, *Philosophische Temperamente von Platon bis Foucault*, München 2011, S. 29.

⁶ Vgl. Christoph Engemann, *Electronic Government – vom User zum Bürger. Zur kritischen Theorie des Internets*, Bielefeld 2003, S. 122 ff.

⁷ Vgl. Philipp Blom, *Der taumelnde Kontinent*, München 2011.

Es ist jetzt, 2013, wo die „Ablösungsdekade“ 2000 bis 2010 vorbei ist und mindestens drei Ereignisse – die Anschläge vom 11. September 2001, der „Arabische Frühling“ und die Finanzkrise – den Paradigmenwechsel mit dem 20., dem amerikanischen Jahrhundert beschleunigt haben, an der Zeit, ernsthaft darüber nachzudenken, auf welche grundsätzlichen systemischen Veränderungen Europa angesichts globaler Meta-Trends zusteuert beziehungsweise zusteuern sollte und welche neue Paradigmen sich für das 21. Jahrhundert abzeichnen. Inzwischen gilt unter anderem unter führenden Ökonomen⁸ als ausgemacht, dass die wachsende soziale Ungleichheit in Europa, aber auch weltweit, zu einer der größten Bedrohungen der Demokratie und damit des Friedens schlechthin heranwachsen könnte. Finanzkrise, soziale Krise und europäische Krise gehören damit untrennbar zusammen.

Tatsächlich geht es um viel mehr als eine Staatsschuldenkrise, die mit Arbeitsmarktreformen und Sparen à la Hausfrauenart bewältigt werden könnte. Es geht um die Rolle des Politischen im 21. Jahrhundert, die (neuen?) Akteure des „Politischen“ und ihrer Gestaltungsspielräume in einer neuartig vernetzten Welt, um die Wiederherstellung des Primats der Politik, und zwar sowohl innen- wie außenpolitisch, und damit um die Definition einer globalen *res publica* und der europäischen Rolle bei ihrer Gestaltung.

Kurz: es geht um die Chance auf eine neuartige europäische Demokratie – ihr Gelingen oder ihr Scheitern – und davon abhängig um die zukünftige Rolle Europas in der Welt, die auch mit einem erfolgreichen Euro steht oder fällt. Die Dominanz der USA im vergangenen Jahrhundert beruhte nicht zuletzt auf der Tatsache, dass sie es verstanden haben, Währung und Strategie, Geld und Politik zusammen zu denken, denn Geld und Währung sind politische Konstrukte. Es ist diese Lektion, die Europa jetzt lernen sollte, und *weil* Geld politisch ist, braucht Euro-land eine andere Demokratie – oder Europa scheitert.

⁸ Vgl. Joseph Stiglitz, *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York 2011; sowie den aktuellen Beschäftigungs- und Sozialbericht der EU-Kommission.

Die Euro-Krise muss also in einen globalen Kontext eingebettet und als Systemkrise behandelt werden. Die veröffentlichte Meinung – vor allem in Deutschland – hat lange glauben machen wollte, dass der eigentliche Ursprung der noch schwelenden Euro-Krise, die sich längst von einer wirtschaftlichen zu einer politischen, um nicht zu sagen gesellschaftlichen Krise ausgeweitet hat, im Wesentlichen im südeuropäischen Schlandrian – bei „faulen Griechen“, im italienischen Klientelismus, der französischen Reformunwilligkeit – zu suchen sei, dem jetzt durch deutsch inspirierte Austeritätspolitik – prominent durch die Einführung des Fiskalpaktes⁹ – der Garaus gemacht wird. Bei aller berechtigter Kritik an südeuropäischer Staats- und Wirtschaftsführung¹⁰ dürfte den meisten europäischen Bürgerinnen und Bürgern indes inzwischen klar sein, dass diese simple ökonomische und zudem national eingefärbte Erzählung zu kurz greift, und zwar sowohl mit Blick auf die Notwendigkeit einer profunden Neukonstituierung Europas – soll das Erreichte, also die gemeinsame Währung, sozialverträglich gesichert und politisch stabilisiert werden – als auch mit Blick auf die zukünftige Rolle Europas in der Welt. Nur Sparen als Konzept in der aktuellen Rezession ist eine zu einfache Antwort auf die derzeitige Systemkrise. Sie führt die europäische Wirtschaft nur noch rascher der Insolvenz zu. Das sollte als Lehre aus den 1930er Jahren auch in Deutschland bekannt sein.

Das eigentliche Problem, das es zu beleuchten gilt, ist, dass mit dem Euro eine transnationale Währung ohne eine transnationale Demokratie geschaffen wurde. Im Kern hat der Beginn transnationaler europäischer Redistribuition weit über den bestehenden EU-Finanzrahmen und die Strukturfonds hinaus – maßgeblich durch die Schaffung des ständi-

⁹ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 2.3.2012, online: http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-_tscg.de.12.pdf (14.1.2013).

¹⁰ Zu Griechenland vgl. Heinz A. Richter, *Athener Klientelismus: Die Politische Kultur Griechenlands und die Wurzel der Schuldenkrise*, in: *Lettre International*, (2012) 96, S. 25.

gen Rettungsschirms ESM,¹¹ da sich die *No-bail-out*-Klausel des Maastrichter Vertrages als realitätsuntauglich erwiesen hat – zu einer neuartigen europäischen Verfassungskrise geführt.¹² Aus einem vielschichtigen¹³ Redistributionsproblem wurde ein bisher ungelöstes Verfassungsproblem, denn es fehlt eine einheitliche europäische Legitimations- und Entscheidungsgrundlage über eben jene transnationale europäische Redistribution, da das europäische System den Sprung in ein transnationales „Mehrheitssystem“ noch nicht geschafft hat.¹⁴ Europa stößt derzeit institutionell an die Grenze des Prinzips *no taxation without representation*, und damit an die Grenze seiner Begrifflichkeit von Souveränität und Solidarität, die beide bisher maßgeblich an den Begriff des Nationalen gekoppelt waren.

Alle in diesem Zusammenhang in Karlsruhe anhängigen Verfassungsklagen – hinsichtlich der bisherigen Griechenland-Hilfen, der Schaffung des ESM sowie der Zulassung der direkten Bankenrettung durch den ESM – haben einen gemeinsamen juristischen Fixpunkt: Die derzeitige Verfasstheit der Bundesrepublik (und die Europas) gestattet keine Extension fiskalischer Solidarität jenseits des Staatsgebietes beziehungsweise eine Beschränkung der haushaltspolitischen Souveränität qua fehlender (politischer) Kontrolle über die Mittelverwendung jenseits der nationalen Grenzen.¹⁵ Und dies, obgleich die nationalen Grenzen für Investitionen und Gewinnrückführungen längst geöffnet sind. Die Währungsgrenze ist die wichtigste wirtschaftliche und damit auch die politische Au-

¹¹ Vgl. Anna-Lena Kirch/Daniela Schwarzer, Die Ratifizierung des Fiskalpaktes und des ESM in den Ländern der Eurozone – rechtliche und politische Rahmenbedingungen, SWP Arbeitspapier FG 1, 2/2012.

¹² Vgl. Fritz Scharpf, Europe's Response to the Sovereign Debt Crisis: What Kind of Legitimacy?, Vortrag, London 5.12.2012.

¹³ Wobei indes meistens nur die fiskalischen, nicht jedoch die handelspolitischen Ungleichgewichte beleuchtet werden. Vgl. Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, Die Eurozone braucht einen außenwirtschaftlichen Stabilitätspakt, SWP-Aktuell 27/2009.

¹⁴ Vgl. Silke Tober, Europäische Zentralbank: Krisenpolitik ohne Rückendeckung, in: Leviathan, (2012) 3, S. 350–370; Renaud Dehousse, Une Constitution pour l'Europe?, Paris 2002.

¹⁵ Vgl. Klaus-Ferdinand Gäditz/Christian Hillgruber, Karlsruhe: Gralshüter des Grundgesetzes?, in: Ulrike Guérot/Jacqueline Hénard, Was denkt Deutschland?, Frankfurt/M. 2011, S. 47–56.

ßengrenze. Mithin müsste auch finanzielle Solidarität von Nationalstaatlichkeit entkoppelt und auf Euroland transponiert werden, ganz im Sinne eines europäischen „Wohlfahrtspatriotismus“. Da dies aber mangels eines europäischen Demos beziehungsweise aufgrund eines mangelnden europäischen „Wir-Gefühls“,¹⁶ sprachlich-kultureller Differenzen und einer immer noch auf inner-europäische Konkurrenz zwischen den Nationen ausgerichteten (Wirtschafts-)Politik nicht möglich erscheint, hat Euroland ein Problem im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Demokratie.

Die europäischen Bürger und ihre Politiker haben emotional noch nicht verarbeitet, dass innerhalb des gemeinsamen Währungsraums die nationalen Grenzen *de facto* schon abgeschafft sind und dass es nunmehr um die Organisation einer europäischen Demokratie geht, welche die Gewinne einer gesamteuropäischen Wertschöpfungskette transnational gerecht verteilt – und dabei eine ökonomische Balance zwischen Zentrum und Peripherie findet. So ist zum Beispiel allein der Begriff „Export“ innerhalb eines Währungsraumes irreführend: Ebenso wenig wie Exporte zwischen Hessen und Brandenburg gemessen beziehungsweise zwischen den Exporten unterschieden wird, so wenig sollte dies zum Beispiel zwischen Deutschland und Spanien der Fall sein. Solange es inner-europäische Import-Export-Statistiken gibt, zeigt sich, dass Europa zwar einen Binnenmarkt hat, aber keine Gesamtwirtschaft mit gemeinschaftlicher Lenkung und Besteuerung, eine in 17 Staaten gültige einheitliche Währung, aber weiterhin nationale volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und nationale Haushalte, die der Souveränität der nationalen Parlamente unterliegen. Euroland ist längst Binnenland, nur eben im (sozial-)politischen Raum der nationalen Parlamente und Staatshaushalte noch nicht.

So betrachtet, würde zum Beispiel eine gesamteuropäische Arbeitslosenversicherung¹⁷ gerade in der derzeitigen Rezession die Wende zu einem europäischen Wohlfahrtsstaat erfahrbar machen. Sie würde eine neue Sozi-

¹⁶ Vgl. Adolf Muschg, Was ist europäisch?, Bonn 2005, S. 99ff.

¹⁷ Vgl. Sebastian Dullien, Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone, SWP-Studie 1/2008.

alversicherung auf europäischer Ebene darstellen und ganz aktuell dazu führen, dass Deutschland, das hohe Gewinne aus den staatlichen Aufträgen der südeuropäischen Länder erzielt hat, nun indirekt auch die derzeitigen spanischen oder griechischen Arbeitslosen unterstützen würde. Ein solches europäisches Versicherungssystem könnte im Sinne einer europäischen *res publica* identitätsstiftend wirken und den öffentlichen Diskurs fortbewegen von der Fixierung auf „Nettotransfers“ hin zu einem sozialen Europa, das sich in der Krise rekonstruiert.

Anders formuliert: Eine verwaiste Währung sucht eine Demokratie. Euroland sucht ein (Eurozonen-)Parlament, und die europäischen Bürger suchen einen transnationalen *contrat social*, einen europäischen Gesellschaftsvertrag, und vor allem ein gemeinsames Forum, in dem sie über diesen diskutieren, streiten und bescheiden können. Dabei sehen sie sich mit politischen, historischen, sprachlichen und kulturellen Barrieren konfrontiert, die aber – weniger institutionell als emotional – tatsächlich nicht so einfach zu überwinden sind.

Das ist heute zugleich europäische Gemengelage und Herausforderung: nämlich das Manko einer wirklichen nach-nationalen europäischen Demokratie im Montesquieu'schen Sinn eines Systems von Gewaltenteilung, durch das europäische Verteilungsgerechtigkeit und akzeptable europäische Solidarität hergestellt werden könnte.¹⁸ Europa erlebt, wie seinerzeit die Vereinigten Staaten Ende des 18. Jahrhunderts, seinen *Hamiltonian moment*,¹⁹ und die europäische Gretchenfrage ist, ob es, wie in Amerika, nach der Vergemeinschaftung der Waren- und Finanzmärkte

nun zu der schrittweisen Vergemeinschaftung von Schulden²⁰ (Schuldentilgungsfonds, Eurobonds) und darüber letztlich zu einer politischen Föderation kommen wird²¹ – oder ob Euroland diesen historischen Moment mangels politischen Willens, Mutes und mangels kultureller Voraussetzungen erneut verpasst – und darüber möglicherweise implodiert.

Die technokratische Versuchung

In Ermangelung nach-nationaler²² demokratischer Strukturen wurde die Euro-Krise bisher im Wesentlichen technokratisch gelöst, und zwar durch beherzte Schritte der Europäischen Zentralbank (EZB),²³ zwischenstaatliche Beschlüsse der Eurostaaten über verbesserte makroökonomische, aber immer noch intergouvernementale Koordinierung („Europakt Plus“), sowie fiskalische Kontrolle durch die EU-Kommission („Europäisches Semester“). Dadurch wurden zwar die Euro-Governance-Strukturen erheblich verbessert, aber im Carl Schmitt'schen Sinne – „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“ – wurde *de facto* die EZB zum europäischen Souverän in Krisenzeiten. Das war richtig und notwendig. Doch es ist weder ausreichend, noch konstitutiv für eine dauerhafte europäische Demokratie, die der Legitimation durch ihre Bürger bedarf und vor allem zweierlei bräuchte: über das bisherige europäische Parlament hinaus eine echte transnationale parlamentarische *Legislative* als Grundlage für eine starke europäische *Exekutive*. Europa hatte in den vergangenen drei Jahren im eigentlichen Sinne kein Währungs- oder Euro-Problem, sondern vor allem das Problem einer fehlenden handlungsfähigen, demokratisch legitimierten europäischen Exekutive.²⁴

¹⁸ Der Begriff der „europäischen Gewaltenteilung“ findet sich im Bericht der zehn Außenminister über die Zukunft Europas, der auf Initiative des deutschen Außenministers Guido Westerwelle am 17.9.2012 zustande gekommen ist. Vgl. www.auswaertigesamt.de/EN/Europa/Aktuell/120918-Zukunftsgruppe_Warschau_node.html (14.1.2013).

¹⁹ In Anspielung auf den ersten US-Finanzminister Alexander Hamilton, der im Juni 1790 eine Vergemeinschaftung der Schulden der 13 Einzelstaaten durchsetzte, womit er einen Grundstein für den starken Bundesstaat legte. Vgl. Ralph Bollmann, Wie man aus Schulden einen Staat macht, 9.6.2012, www.faz.net. (21.1.2013) Vgl. Rehn: Is Europe's Hamiltonian Moment Near?, in: Washington Post vom 22.9.2012.

²⁰ Vgl. Peter Bofinger, Zurück zur D-Mark? Warum Deutschland den Euro braucht, München 2012, S. 170ff.

²¹ Vgl. Daniel Cohn-Bendit/Guy Verhofstadt, Für Europa. Ein Manifest, München 2012.

²² Der Begriff ist dem fantastischen Essay „Der europäische Landbote“ von Robert Menasse entliehen (Anm. 1).

²³ Vgl. EZB kauft unbegrenzt Anleihen, www.fr-online.com, 6.9.2012 (21.1.2013).

²⁴ Der französische Ökonom Nicolas Véron sprach in einem Testimonial vor dem US-Senat am 6.8.2012 von einem „executive deficit“. Vgl. auch Lorenzo Bini-Smaghi, Powerless Europe. Why is the Euro Area Still a Political Dwarf?, in: *International Finance*, 9 (2006) 2, S. 1–19.

Das Verhältnis von Markt und Staat wurde durch den Vertrag von Maastricht im Kern entkoppelt, wodurch ein politisches Steuerungsvakuum entstanden ist, das die Akteure auf den Güter- und Finanzmärkten für ihre Zwecke nutzen konnten, ohne einer (sozial-)politischen Steuerung unterworfen zu sein. Der EU beziehungsweise der Eurozone dieses Manko zu attestieren, ist kein vermeintlich linkes Argument, sondern Kernbestand ordoliberaler Philosophie und Essenz der sozialen Marktwirtschaft im Sinne von „soviel Markt wie möglich, soviel Staat wie nötig“, wie es schon bei Karl Schiller heißt. Genau hier prallen ökonomische und politische Krise aufeinander. Indem eine Währung ohne einen Staat gemacht wurde, ist dieses für jedes Gemeinwesen fundamentale Gleichgewicht zwischen Markt und Staat in Europa außer Kraft gesetzt worden: Die Euro-Krise ist also vor allem die Krise – beziehungsweise das Fehlen – einer neuen Form von europäischer Staatlichkeit, um die seit Langem, bisher jedoch vergeblich gerungen wurde.²⁵ Der ökonomische Ausdruck dieser fehlenden europäischen Staatlichkeit ist, dass die europäischen Staaten sich immer noch als mehr oder weniger geschlossene *und* konkurrierende Volkswirtschaften in einem Standortwettbewerb zueinander verstehen – und beispielsweise um Steuervorteile konkurrieren, statt sich als *eine* aggregierte europäische Volkswirtschaft zu begreifen, in der ordnungspolitisch von der Steuer- bis zur Lohnpolitik die gleichen Regeln zu gelten hätten.

Aus dieser systemischen, weil politischen Krise hat sich inzwischen die zweite, eine soziale Krise in Europa ergeben, eine Spaltung in Geber- und Nehmerländer, in Nord und Süd, die (nicht nur) in Südeuropa populistische (oder auch regionale) Versuchungen schürt, die aber auch eine Zersetzungsfahr für den Binnenmarkt darstellt.²⁶ Diese Gefahr kann mittelfristig nur gebannt werden, wenn eine strukturell transformierte europäische Demokratie erstens in der Lage ist, den Primat der Politik gegenüber den Akteuren der (Finanz-)Märkte wieder

²⁵ Vgl. Ulrike Guérot, Die Altbautanierung der EU, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 9.12.2012.

²⁶ Vgl. Sebastian Dullien, Why the Euro Crisis Threatens the Single Market, ECFR Policy Memo 64/2012, www.ecfr.eu/content/entry/why_the_euro_crisis_threatens_the_eu_single_market (14.1.2013).

herzustellen (wobei der demokratische Nationalstaat in Europa dann nicht mehr die Kompetenz-Kompetenz haben kann) und zweitens transnationale Solidarität auf politisch legitimierte Weise zu sichern. Die Idee der nationalen politischen Autorität über den europäischen Integrationsprozess hat sich ad absurdum geführt:²⁷ Wenn der Euro nicht scheitern soll, muss das Verhältnis zwischen Markt und Staat auf *europäischer* Ebene wieder zusammengeführt werden, und das impliziert die Ausgestaltung europäischer Staatlichkeit.

Diese nach- oder über-nationale europäische Demokratie gilt es nun zu konstituieren, wenn der Euro keine technokratische Geißel für die europäischen Bürger bleiben,²⁸ Europa nicht von einer Zentralbank regiert und den Akteuren der Finanzmärkte überantwortet werden soll, sondern der Geldpolitik eine parlamentarisch legitimierte, vereinheitlichte, wenn nicht gar gemeinsame Fiskal, Steuer- und damit notwendigerweise auch Sozialpolitik zur Seite gestellt werden soll. Fraglich ist, welchen systemischen Wechsel für das europäische System als Ganzes dies bedingen würde und wie ein solcher herbeigeführt werden könnte. Nicht von Ungefähr wurde bereits 2012 darüber diskutiert, ob Deutschland sich nach Artikel 146 des Grundgesetzes eine neue Verfassung geben müsse, um sich für einen neuartigen europäischen Integrationsprozess zu rüsten, bei dem die (vollkommene) Haushaltssouveränität des Bundestages letztlich aufgegeben wird.²⁹ Auch in Frankreich hat zeitgleich, wenn auch sehr vage, eine Diskussion darüber begonnen, ob das, was an

²⁷ Vgl. Ulrich Beck/Edgar Grande, Empire Europe: Statehood and Political Authority in the Process of Regional Integration, in: Jürgen Neyer/Antje Wiener (eds.), Political Theory of the European Union, Oxford 2011, S. 21–46, hier: S. 21.

²⁸ Dani Rodrik zitiert das Aufbegehren des damaligen demokratischen Präsidentschaftskandidaten William Jennings Bryan 1896: „Ihr werdet die Menschheit nicht an ein Kreuz aus Gold nageln.“ Dani Rodrik, Das Globalisierungs-Paradox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft, München 2011, S. 66.

²⁹ Vgl. Interview mit Wolfgang Schäuble, in: Der Spiegel, Nr. 26 vom 23.6.2012; Sigmar Gabriel, Das Volk fragen – aber verantwortungsvoll, in: Die Zeit vom 14.8.2012; Ulrike Guérot, The Euro Debate in Germany: Towards Political Union?, ECFR, September 2012, <http://ecfr.eu/page/-/GermanyReinvention.pdf> (14.1.2013).

demokratisch-institutioneller Vervollständigung in Euroland jetzt notwendig wäre, mit und in den Strukturen der Fünften Republik machbar ist, beziehungsweise wie und wohin diese sich verändern müssten, um für einen europäischen Integrationsprung neuer Qualität gerüstet zu sein.^{F30} Durchaus in Relation oder sogar aufgrund der kontinental-europäischen Diskussion über die Notwendigkeit einer EU-Vertragsreform zur Absicherung einer weitergehenden fiskalischen Integration steht dagegen im Vereinigten Königreich die EU-Mitgliedschaft insgesamt zur Disposition, nachdem Premierminister Cameron jüngst ein Referendum bis Ende 2017 angekündigt hat.

Auf dem Weg zur Europäischen Republik?

Die Problematik der Überwindung nationalstaatlicher Souveränität ist freilich nicht neu, und die eigentliche Frage ist eher, welche politische Energie das politische System Europas haben sollte, um sich dieser Herausforderung ernsthaft zu stellen. Noch nicht einmal das politische Design einer transnationalen, europäischen Demokratie ist das eigentliche Problem, sondern eher, wie stark die Euro-Krise sich noch zuspitzen müsste, um jenen *game-changing moment*, also jenen Systembruch zu produzieren, der die Entstehung einer europäischen Demokratie im Sinne einer europäischen Republik überhaupt erst (unblutig), das heißt auf dem Weg einer europäischen Verfassungsversammlung, ermöglichen würde; beziehungsweise umgekehrt, wie in einer repräsentativen nationalstaatlichen Demokratie mit der Tatsache umzugehen ist, dass etwa zwei Drittel der Europäer diesen Systemwechsel gar nicht wünschen.^{F31} Ist Euroland möglicherweise tatsächlich in der Falle, dass das ökonomisch Notwendige zur Erhaltung des Euros bei akzeptabler transeuropäischer Solidarität politisch nicht durchsetzbar ist? Sätze die politische Ökonomie des Euroraums dann gleichsam auf einer populistischen Zeitbombe, weil sich die Po-

^{F30} Vgl. Justin La Croix, *La pensée Européenne à l'épreuve de l'Europe*, Paris 2008; Ulrike Guérot, *Noces d'or franco-allemandes: le couple est-il fini?*, in: *Politique étrangère*, 77 (2012) 4.

^{F31} Vgl. Catherine de Vries, *The Electoral Connection in European Union Politics: The Role of National Elections*, Konferenz-Paper, London, 5.12.2012.

litik in den Euro-Mitgliedstaaten den Rückzugstendenzen auf ihre nationalen Sicherheiten nicht widersetzen kann?

Nach zähen Diskussionen über „Krönungstheorie“ und politische Union schon in den 1990er Jahren^{F32} ist der Diskurs über die Überwindung nationalstaatlicher Souveränität immer wieder zentraler Gegenstand der politischen^{F33} wie wissenschaftlichen Beschäftigung^{F34} mit der europäischen Integration gewesen. Diese Diskussion hat sich immer wieder im Spannungsfeld zwischen europäischer Demokratie und demokratischem Nationalstaat bewegt und an der Frage um die mögliche oder unmögliche Föderalisierung – Bundesstaat oder Staatenbund – der EU erschöpft. Schon zum Zeitpunkt des europäischen Verfassungskonvents 2005 hat die Staatswissenschaft den Begriff der „Europäischen Republik“ in die Debatte eingeführt, der am ehesten und am angemessensten jene Zäsur bezeichnen würde, die den europäischen Zusammenschluss in einen neuen politischen Zustand führen würde, bei dem der europäische *citoyen* und nicht mehr der Nationalstaat konstitutiv – im Sinne einer europäischen *constituante* – für das neue europäische Gemeinwesen wäre.^{F35} Schon damals war von der Mutation der Union zu einem Zweikammersystem die Rede und von der vollständigen Parlamentarisierung der EU zur echten Legislative, wozu als erstes das gesetzgeberische Initiativrecht für das Europäische Parlament gehören würde.

Zu genau diesem Punkt ist die Diskussion um „mehr Europa“ heute zurückgekehrt, wenn auch unter erschwerten Bedingungen, weil inzwischen die breite Zustimmung zur europäischen Integration verloren gegangen ist und Euroland insgesamt unter einem zunehmenden populistischem Druck steht, der sich neuerdings auch in verstärkten regionalen Autonomiebestrebungen zeigt.

^{F32} Vgl. Wolfgang Schäuble/Karl Lamers, *Überlegungen zur europäischen Politik*, 1.9.1994, www.cdu.csu.de/upload/schaublelamers94.pdf (14.1.2013).

^{F33} Vgl. Joschka Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede in der Humboldt-Universität, Berlin 12.5.2000.

^{F34} Vgl. Stefan Collignon, *The European Republic*, London 2002.

^{F35} Vgl. Armin von Bogdandy, *Die Europäische Republik*, in: *APuZ*, (2005) 36, S. 21–27.

Die Euro-Krise hat auf dramatische Art und Weise zutage gefördert, dass sich das politische System Europas nicht mehr lange um die Frage der Ausgestaltung der europäischen Staatlichkeit wird herumdrücken können, wenn es demokratisch bleiben will und die drohende soziale Spaltung Europas verhindert werden soll. Denn letztlich geht es um die Verwaltung der öffentlichen Güter in Europa, wobei die zu lösenden Problemzusammenhänge die Legitimationsbasis und verfügbaren Handlungsebenen der Nationalstaaten überschreiten.^{¶36} Der minimalistische Euro-Ansatz (*fiscal minimalism*) ist gescheitert; ein „weiter so wie bisher und nicht weiter“ dürfte dieses Mal als dauerhafte politische Lösung für Europa nicht ausreichen.^{¶37}

Zwischen Absicht ...

Ausgelöst und beschleunigt durch die Krise hat sich Euroland dieses Mal darum erklärtermaßen auf den Weg begeben, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen, die *deep and genuine* ist und vier maßgebliche Komponenten umfassen soll: einen integrierten Wirtschaftsraum, einen integrierten Haushaltsrahmen, einen integrierten Finanzrahmen und einen integrierten politischen Raum. Der entsprechende Drei-Stufen-Zeitplan mit konkreten Entwicklungsschritten für diese Banken-, Wirtschafts- und politische Union wurde im Dezember 2012 vorgelegt, vom EU-Gipfel dann allerdings nur in stark verwässerter Form und ohne klare Zeitschiene verabschiedet.^{¶38}

Trotzdem: So viele konkrete und ambitionierte Vorschläge gab es selten in der europäischen Integrationsgeschichte. Binnen der nächsten eineinhalb bis fünf Jahre sollen Schritte zur Vereinheitlichung von Steuer- und Beschäftigungspolitiken avisiert werden,

^{¶36} Vgl. Stefan Collignon, Die Europäische Union als Republik, 2012, www.stefancollignon.de/PDF/Die_EU_als_Republik.pdf (21. 1. 2013).

^{¶37} Vgl. Gerhard Illing, Die Diskussion um den Euro, in: Leviathan, (2012) 2, S. 156–172.

^{¶38} Vgl. Herman van Rompuy, in collaboration with José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker, Mario Draghi, Towards a Genuine Economic and Monetary Union, 5. 12. 2012; Communication from the Commission, A Blueprint for a Deep and Genuine Monetary Union. Launching a European Debate, Brüssel, 28. 11. 2012, COM (2012) 777 final.

für die die Eurozone ein spezielles Budget erhalten soll. Im Zeitraum zwischen fünf und zehn Jahren will die Eurozone dann eine voll integrierte Bankenunion geschaffen haben sowie ein „adäquates pooling“ von Souveränität, Haftung, Verantwortung und Solidarität auf europäischer Ebene begründen und sich dafür auch mit einem autonomen Budget ausstatten (*fiscal capacity*). Das klingt ebenso gut wie (ergebnis-)offen.

Die einzelnen Vorschläge zeigen jedoch bei näherer Betrachtung, dass noch viele Fragen offen sind und der Teufel im Detail steckt:^{¶39} Steuervereinheitlichung ja, aber auf welcher Bemessungsgrundlage? Wie soll die *fiscal capacity* von Euroland ausgestattet werden? Wie soll das europäische Steueraufkommen ausgeweitet, ein Eurozonenparlament als eigene Legislative eingerichtet werden? Wie könnte ein europäisches Zweikammersystem aussehen und welche Institution wäre die zweite Kammer? Der Rat? Oder ein aus nationalen (Haushalts-)Parlamentariern zusammengesetztes neues Gremium? Viele europäische Parteien fordern jetzt die Direktwahl des EU-Kommissionspräsidenten – aber mit welchen Kompetenzen soll er ausgestattet sein?^{¶40} Wie könnten transnationale Listen für die Europawahlen funktionieren?

Auch wenn das institutionelle Erdbeben, das durch die Euro-Krise ausgelöst wurde, vorbei sein mag und wirtschaftliche Dynamik (hoffentlich) bald wieder nach Südeuropa zurückkehren sollte, ist es wichtig, sich Folgendes vor Augen zu führen: Die eigentliche Diskussion über die zukünftige Demokratie in Europa beginnt gerade erst. Noch ist Europa bei den (makroökonomischen) Aufräumarbeiten stecken geblieben und hat noch nicht wirklich zu bauen begonnen. Die Gefahr ist indes groß, dass die auf dem Tisch liegenden Vorschläge wieder im Räderwerk europäischer Langzeitverhandlungen zermalmt werden und aus den hehren Reformplänen nur übrig bleibt, dass eine angebotsorientierte Reformagenda in Südeuropa durchgesetzt wird, aber letztlich

^{¶39} Für eine genaue Analyse der Gipfelergebnisse vgl.: Janis A. Emmanouilidis, Steps but no Roadmap towards GEMU – the Results of a disappointing Summit, European Policy Center, 17. 12. 2012.

^{¶40} Gute und praktische Vorschläge für eine resolut neu gedachte Demokratie finden sich bei Sylvie Goulard/Mario Monti, De la Democratie en Europe. Voir plus loin, Paris 2012.

ohne Behebung der systemischen Mängel des Währungsraums. Dann dürfte weiterhin das Risiko bestehen bleiben, dass Europa sozial und politisch auseinanderbricht. Die derzeitige politische Ruhe, vor allem in Deutschland, wirkt hier eher trügerisch.

Es wäre nicht das erste Mal in der Geschichte, dass in Europa ambitionierte Projekte im Sande verlaufen und nicht oder nur sehr schleppend realisiert werden. Derzeit hat der Druck der Märkte auf das europäische Reformprojekt deutlich nachgelassen. Und auch wenn die Euro-Krise jederzeit verschärft zurückkommen kann – abhängig zum Beispiel vom Wahlergebnis bei den anstehenden italienischen Parlamentswahlen im Februar 2013 oder der politisch-sozialen Situation in Griechenland – so steht derzeit nicht zu erwarten, dass vor den Bundestagswahlen in Deutschland im September 2013 große Fortschritte erzielt werden.

Danach hat Euroland die Wahl, den Kairos einer großen Krise zu verschlafen, und im globalen Kontext weiterhin als unverstandener und letztlich international machtloser, übernationaler Zwitter *sui generis* im 21. Jahrhundert zu mäandern; oder sich resolut zur Schaffung einer Europäischen Republik aufzuschwingen und den Euro und seine Wirtschaftskraft zur Durchsetzung seiner legitimen politischen und geostrategischen Interessen sowie zur Artikulierung seiner normativen Prärogative im internationalen System zu nutzen.

... und Praxis

Dafür müssten indes jenseits des politischen Willens in der Diskussion um die zukünftige Neukonstituierung Europas in Zukunft auch andere Aspekte in den Vordergrund gerückt werden, und zwar die Problematik und Komplexität des „europäischen Babels“:¹¹ Rechtsfragen, (Verkehrs-)Sprache oder Vielsprachigkeit,¹² soziale Institutionen, sozioökonomische Modelle, politischer Wille, gemeinsamer öffentlicher Raum. Kann Euro-

¹¹ Ulrike Guérot, *Is Europe the New Babel? The Role of Language in Building a Transnational Democracy*, Vortrag an der New York University, 18. 5. 2012.

¹² Vgl. Camille de Toledo, *Zukunft Europas – Brief an die neuen Generationen*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 7. 6. 2012; Ulrike Guérot, *Why English is it,*

land eine gleichsam institutionelle, kulturelle und sozioökonomische Symbiose schaffen, die dem Verdikt der „Vereinheitlichung“ entgeht? Kann es überhaupt je eine emotional gelebte Demokratie werden, eine gemeinsame demokratische Erfahrungswelt schaffen?

Wie die französische Psychoanalytikerin Françoise Dolto einst sagte: „Tout est langue.“ Alles ist Sprache. Der deliberative Prozess, der Weg der politischen Entscheidungsfindung in Europa, letztlich der politische Streit um Ausgaben, muss darstellbar und für alle europäischen Bürger verständlich und nachvollziehbar sein, wenn Europa sich wirklich auf den Weg in eine Haftungsgemeinschaft begeben sollte. Denn Politik – und damit auch europäische Politik – ist letztlich nichts anderes als die gemeinsame Entscheidung über gesellschaftliche Präferenzen. Genau das ist das derzeitige Problem der nicht-öffentlichen EU-Ratssitzungen: Der transnationale „Kompromiss“ ist nicht verständlich, weil die europäischen Bürger nicht wissen, wie man zu diesem Kompromiss gekommen ist. Ein neuartiger europäischer Parlamentarismus bräuchte also „Übersetzer“, die den Europäern untereinander die Sprache, die Rechte, die Institutionen der Nachbarländer erklären können – und die eigentliche Frage ist, ob die nächste Generation genügend davon hervorbringen wird.¹³

Das europäische Projekt ist durch die Krise ein gutes Stück vorangekommen, aber die europäische Demokratie bleibt unvollendet. Europa ist brüchig geworden. Wie lange seine Bürger mit nicht-satisfaktionsfähigen Zwischenlösungen zufrieden sind, bevor es entweder zum Quantensprung oder zum Bruch kommt, vermag niemand zu sagen. Die Hoffnung sollte sein, dass sowohl die Europawahlen 2014 als auch eine neue Kommission 2014 dafür einen entscheidenden Impuls geben.

5. 12. 2012, www.boell.de/weltweit/europanordamerika/europa-nordamerika-englisch-amtssprache-europa-16170.html (14. 1. 2013).

¹³ In diesem Zusammenhang ist es wichtig darauf zu verweisen, dass die soziale (und Bildungs-)Spaltung von heute die europäische Spaltung von morgen ist: Die Nicht-Erasmus- und Nicht-Easyjet-Jugend ist heute nationaler als früher. Für Deutschland vgl. Irene Götz, *Deutsche Identitäten. Die Wiederentdeckung des Nationalen nach 1989*, Köln 2011, S. 253 ff.

Dominik Geppert

Halbe Hegemonie: Das deutsche Dilemma

Essay

Die Europäische Währungsunion ist von ihrer Entstehungsgeschichte und ihrer Zielsetzung her von Anfang an ein politisches Projekt gewesen, das mit historischen Notwendigkeiten begründet wurde.¹ Wirtschaftliche Überlegungen waren demgegenüber zweitrangig. Dennoch beschränkt sich die öffentliche Diskussion

Dominik Geppert
Dr. phil., geb. 1970; Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Konviktstraße 11, 53113 Bonn.
dominik.geppert@uni-bonn.de

bislang weitgehend auf die ökonomischen Konstruktionsmängel des Euro. Es ist daher wichtig, auch die politischen Fehlannahmen und die historischen Trugschlüsse, die ihm zugrunde liegen, schärfer in den Blick zu nehmen.

Wenn in den Debatten um die Euro-Krise die Lehren der Geschichte angesprochen werden, ist die Rede meist vom Wiederaufstieg des Kontinents aus den Trümmern zweier verheerender, von Deutschland begonnener Kriege, der über verschiedene Zwischenstadien irgendwann einmal auch zur politischen Einheit Europas führe. Gemäß dieser Deutung überwinden die europäischen Nationen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ihre Feindschaft durch supranationale Zusammenarbeit: zuerst in der Montanunion, später in der Wirtschaftsgemeinschaft und schließlich in der angeblich mehr oder weniger notwendig daraus folgenden Währungsunion. Rechtsstaat, Demokratie, Sicherheit und Wohlstand seien in Europa seit 1945 dadurch gewährleistet worden, dass die Staaten nationale Interessen zugunsten des großen europäischen Ganzen hintanstellten. Nur auf diese Weise hätten sie jene kriti-

sche Größe erreichen können, die notwendig sei, um in Weltpolitik und Weltwirtschaft als gleichberechtigte Mitspieler neben den Vereinigten Staaten von Amerika oder China aufzutreten.²

Für die Bundesrepublik Deutschland brachte das Projekt Europa in dieser Lesart nicht nur die schrittweise Rückgewinnung staatlicher Souveränität und Schutz vor der Sowjetunion im Kalten Krieg, sondern auch den Ausweg aus einer gefährlichen außenpolitischen Isolierung und die Erlösung aus jener halbhegemonialen Position, in der sich Deutschland seit 1871 befunden hatte: zu schwach, um den Kontinent zu dominieren, und zu stark, um sich in das europäische Mächtegefüge einzufügen.³ In gewisser Weise erscheint die europäische Einigung als logische Fortsetzung, Konsequenz und schließlich Ersetzung der deutschen Nationalgeschichte. Wer an dieser Sichtweise zweifelt, wird leicht als geschichtsvergessen und perspektivlos, wenn nicht gar als Anti-Europäer abgestempelt.

Abschied vom deutschen Ordnungsmodell

Das Problem der gängigen Interpretation besteht darin, dass sie mit den Entwicklungen in der Euro-Krise immer weniger in Einklang zu bringen ist. Besonders deutlich wird die Widersprüchlichkeit bei der Behauptung, ohne die gemeinsame europäische Währung drohe der Rückfall in atavistische Nationalismen. Eine „monetäre Re-Nationalisierung“ wird oft als Auftakt zu schlimmeren Auseinandersetzungen bis hin zu militärisch ausgetragenen Konflikten zwischen europäischen Nationen dargestellt. Helmut Kohls Bemerkung, der Euro sei eine Frage von

¹ Eine gekürzte Fassung dieses Beitrags erschien am 9.10.2012 in der Süddeutschen Zeitung (SZ).

² In diesem Sinne äußerten sich zuletzt auch wieder Herman van Rompuy und José Manuel Barroso in ihrer Nobelpreisrede, teilweise abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 11.12.2012; ähnlich auch: Martin Schulz, Die Rückkehr zur Langfristigkeit, in: FAZ vom 10.11.2012; als eine Stimme unter vielen aus der Wissenschaft vgl.: Heinrich August Winkler, Vom Staatenbund zur Föderation, in: FAZ vom 13.6.2012.

³ So beispielsweise Günther Nonnenmacher, Dehios Dilemma, in: FAZ vom 5.9.2012.

Krieg und Frieden, hallt vernehmbar nach.¹⁴ Tatsächlich verhält es sich jedoch umgekehrt. Augenblicklich schürt die gemeinsame Währung Zwietracht in Europa, sie weckt nationale Ressentiments, die man überwunden glaubte. Der Gedanke einer supranationalen europäischen Gemeinschaft zur Bändigung aggressiver Nationalismen ist in der Euro-Krise in sein Gegenteil verkehrt worden.

Dabei droht nach allem, was wir heute absehen können, als Schreckensszenario kein weiterer großer Krieg in Europa (der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien fand innerhalb einer Währungsunion statt). Vielmehr hat sich Victor Hugos Prophezeiung von 1849, es werde der Tag kommen, „an dem es keine anderen Schlachtfelder geben wird als die Märkte, die sich dem Handel, und die Geister, die sich den Ideen öffnen“, zumindest für Europa bewahrheitet.¹⁵ Die Auseinandersetzungen, in denen wir uns gegenwärtig befinden, werden auf eben jenen „Schlachtfeldern“ des Handels und der Ideen ausgetragen, nicht in den Schützengräben des Ersten oder den Panzerschlachten des Zweiten Weltkriegs. Die Wirtschaft ist in mancher Hinsicht an die Stelle des Militärischen getreten.

Man kann diese Verschiebung mit guten Gründen als zivilisatorischen Fortschritt betrachten. Den Anfang einer konfliktfreien Ära harmonischen Einvernehmens zwischen Staaten und Gesellschaften markiert sie jedoch nicht. Vielmehr erleben wir im Streit um die Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB) einen Kampf der währungs- und fiskalpolitischen Kulturen in Europa, der nicht nur ein Mentalitäten-, sondern auch ein Machtkonflikt ist. In diesem Ringen befindet sich die Position der Bundesbank, die einmal auch die Haltung der Bundesregierung war, in der Defensive. An die Stelle einer politisch unabhängigen, allein auf die Geldwertstabilität orientierten Institution ist in den Turbulenzen der Euro-Krise eine immer stärker in die Finanzierung von in Zahlungsnot gerate-

nen Staaten und Banken involvierte und damit dem Einfluss der Regierungen ausgesetzte Zentralbank getreten.

Unter dem Druck der Krise hat sich die Europäische Währungsunion vom deutschen Ordnungsmodell, wie es im Maastricht-Vertrag festgeschrieben wurde, entfernt. Stattdessen hat sie sich der stärker auf Staatsintervention und Nachfragestimulierung setzenden französischen Konzeption einer politisierten Zentralbank, wenn nicht gar dem italienischen Modell der Notenbank als eigentlicher Leiterin einer (inflationstreibenden) Wirtschaftspolitik angenähert. In eine ähnliche Richtung weisen die Pläne, die wirtschafts- und fiskalpolitische Kompetenzen auf europäischer Ebene zu bündeln und damit eine Wirtschaftsregierung als Gegengewicht zur Zentralbank zu schaffen, wie sie Paris seit Langem vorschwebt.

Diese institutionellen Verschiebungen sind fatal, weil sie durch Bruch der europäischen Verträge zustandekommen, die in Ermangelung einer förmlichen Verfassung den konstitutionellen Rahmen der Europäischen Union bilden. Es erstaunt, wie wenig die Erosion rechtlicher Bindekräfte öffentlich als zentrales Problem diskutiert wird.¹⁶ Schließlich beruht der Gedanke, das zerstörerische Potenzial autonomer Nationalstaaten einzudämmen, wesentlich darauf, zwischenstaatliche Konflikte anders als in der Vergangenheit nicht mehr machtstaatlich ungebremst oder durch diplomatische Manöver auszutragen, sondern konsultativ auf der Basis des Gemeinschaftsrechts und völkerrechtlicher Verträge zu regeln. Je stärker die Einhaltung oder Nichteinhaltung bestehender Verträge in das politische Ermessen der Regierungen gestellt ist, umso mehr fällt Europa hinter den bereits einmal erreichten Stand regulierter Konfliktlösung in eine Zeit zurück, in der Macht mehr zählte als Recht. An der aktuellen Krise der Währungsunion zeigt sich, so hat der Politikwissenschaftler Philip Manow es formuliert, dass die „Lehre von der postnationalen Konstellation gerade *nicht* gemeinsame Handlungsgrundlage der Mitgliedsländer ist, denn die Ursache der Krise liegt offenkundig

¹⁴ „Die Politik der europäischen Einigung“, sagte Kohl anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde durch die Katholische Universität Löwen am 2.2.1996, „ist in Wirklichkeit eine Frage von Krieg und Frieden im 21. Jahrhundert“. Abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 12, 8.2.1996.

¹⁵ Zit. nach: Guido Thieme, Europäische Integration, Köln u. a. 2010, S. 73.

¹⁶ In diesem Sinne auch Paul Kirchhof, Verfassungsnot!, in: FAZ vom 12.7.2012; Peter Graf Kielmannsegg, Zwangsintegration, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 16.12.2012.

in einem ‚realistisch‘ motivierten Vertragsbruch. Regeln werden von Staaten eingehalten, solange sie als dem nationalen Interesse förderlich betrachtet werden“.¹⁷

Zugleich werden die Volksvertretungen in der Euro-Krise von den Regierungen zunehmend ausgeschaltet. Die nationalen Abgeordneten finden sich – sei es durch die Komplexität der Materie, sei es durch vermeintlichen oder echten Zeitdruck – bei ihren Entscheidungen derart in die Enge getrieben, dass sie ihre demokratischen Rechte und (Prüf-)Pflichten kaum noch ausüben.¹⁸ Die Haushaltshoheit als Königsrecht jedes Parlaments wird weitgehend abgeschafft. Mittlerweile werden in Abend- und Nachtsitzungen Summen abgenickt, die – wie im Falle des deutschen Anteils am Stammkapital des dauerhaften Rettungsschirms ESM – fast zwei Drittel des Bundeshaushalts betragen. Man wundert sich, mit welcher Selbstgewissheit wir heute das obrigkeitstaatliche Regierungsvertrauen jener Reichstagsabgeordneten im Kaiserreich kritisieren, die sich über Jahre hin die Zustimmung zum Militäretat nehmen ließen oder weitgehend ungeprüft riesige Beträge für die Flottenrüstung bewilligten.

Den Institutionen, die in der Euro-Krise an die Stelle der Parlamente treten, fehlt jede demokratische Legitimation. Die Mitglieder des EZB-Rats und des ESM-Vorstands werden nicht gewählt, sondern von den Regierungen nominiert; sie sind keinem Parlament Rechenschaft schuldig. Der ESM-Vertrag enthält detaillierte Immunitätsregeln, um die Kontrollrechte der Volksvertreter gegenüber den im Gouverneursrat versammelten Finanzministern auszuhebeln. Außerdem haben im EZB-Rat etwa Zypern, Malta und Luxemburg genauso viele Stimmen wie Deutschland, so dass Mehrheitsentscheidungen von Ländern getroffen werden können, deren Bevölkerung nur etwas mehr als ein Sechstel der Eurozonen-Bevölkerung umfasst. Die Maßnahmen zur Rettung des Euro zerstören die Errungenschaften von über 300 Jahren westlicher Demokratiegeschichte,

¹⁷ Philip Manow, Ach, Europa – Ach, Demokratie. Über das eigentliche Demokratiedefizit in der Europapolitik, in: Merkur, (2012) 752, S. 20–27, hier: S. 26.
¹⁸ Vgl. Heinrich Oberreuter, Substanzverluste des Parlamentarismus, in: APuZ, (2012) 38–39, S. 25–31, insbes. S. 28.

te, indem sie die Grundsätze von *no taxation without representation* und *one man one vote* außer Kraft setzen.

Selbst wenn etwa die Europäische Kommission künftig direkt vom Europäischen Parlament gewählt würde, wäre damit noch kein europäisches Staatsvolk geboren. Es gibt bisher weder eine Sprachunion noch eine Geschichtsgemeinschaft. Vielmehr ist nicht auszuschließen, dass in einer derartigen Versammlung die ohnehin schwächer werdenden Bindekräfte der europäischen Parteien weiter ausdünnen und eine Neugruppierung entlang nationaler Linien stattfände, nicht unähnlich dem österreichischen Reichsrat vor 1914 mit seinen Sprachstreitigkeiten und Nationalitätenkonflikten, wo sich sozioökonomische und ethnisch-nationale Auseinandersetzungen überlagerten.¹⁹

Als starker und einiger Akteur in der Weltpolitik fällt die EU in ihrem gegenwärtigen Zustand jedenfalls aus. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik macht kaum Fortschritte. Die Größe des Wirtschafts- und Währungsraumes hat nicht zur Stärkung der europäischen Position in der Welt geführt. Eher bewirkt die Spaltung der EU in eine Eurozone und eine Nicht-Eurozone das Gegenteil. Die Heterogenität der an der Währungsunion beteiligten Volkswirtschaften und ihre unterschiedlich geprägten nationalen Politiktraditionen haben Europa in der Welt geschwächt.

Gefährliche Ungleichgewichte, fehlgeleitete Analogien

Zur Lösung der „Deutschen Frage“, von der im 19. und 20. Jahrhundert so viel Unruhe und Unheil in Europa ausging, hat die Währungsunion weniger beigetragen als viele gehofft haben.¹⁰ Vor 1914 hatten die anderen europäischen Mächte Deutschlands halbhegemoniale Stellung auf dem Kontinent durch diplomatische Absprachen und Allianzen verhindern wollen. Nach dem Ersten Weltkrieg versuchten sie, das Reich durch Rüstungsbeschrän-

¹⁹ Vgl. Lothar Höbelt, Parteien und Fraktionen im Cisleithanischen Reichsrat, in: Adam Wandruszka und Peter Urbanitsch (Hrsg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. 7,1, Wien 2000, S. 895–1006.

¹⁰ Zum Hintergrund vgl. Wolf D. Gruner, Die deutsche Frage in Europa 1800–1990, München 1993.

kungen, Gebietsabtretungen und Reparationszahlungen zu isolieren und zu schwächen. Nach 1945 setzten sie nicht mehr auf Gegenmachtbildung und Zwang, sondern auf die Einbindung in eine starke europäische Gemeinschaft, in der deutsche Machtmittel wie die Kohle- und Stahlindustrie europäisiert und dadurch unschädlich gemacht wurden. Es lag in der Logik dieser Einhegungspolitik, dass vor allem Frankreich seit den 1980er Jahren daran interessiert war, auch die D-Mark zu vergemeinschaften und damit die währungspolitische Hegemonie der Bundesbank zu brechen, insbesondere als die Überwindung der europäischen Spaltung in den Jahren nach 1990 einen Machtzuwachs des wiedervereinigten Deutschlands mit sich brachte.

Heute erleben wir, wie die Politik der Einbindung und Selbsteinbindung Deutschlands an ihre Grenzen stößt – nicht durch bösen Willen, sondern weil dem Dilemma der deutschen Größe auch durch Europäisierung nicht beizukommen ist. Das wahre Problem in der Europäischen Gemeinschaft, hat Helmut Kohl schon im Dezember 1989 zum amerikanischen Präsidenten Bush gesagt, bestehe darin, „dass die Schere der Wirtschaftskraft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen EG-Ländern sich immer weiter öffne. Alle hätten jedoch einen Vorteil davon, weil die Bundesrepublik Deutschland immer mehr zahle.“¹¹ Kohls Zustimmung zur Währungsunion ohne gleichzeitige politische Union hat das Problem nicht gelöst, sondern potenziert.

Das wiedervereinigte Deutschland besitzt wieder jene „ungeschickte Größenordnung“, die Kurt Georg Kiesinger 1967 hell-sichtig prophezeit hatte.¹² Es hat damit heute im Rahmen der Währungsunion wieder eine halbhegemoniale Stellung in Europa inne: zu stark, um sich in die europäischen Institutionen einzufügen (daher der verständliche Ruf nach einer stärkeren Gewichtung der deut-

schen Stimme im EZB-Rat), aber – das wird zunehmend deutlich – gleichzeitig auch viel zu schwach, um im Rest Europas die deutsche Politik durchzusetzen (daher das absehbare Scheitern, anderen Ländern eine nachhaltige Haushaltspolitik aufzuzwingen).¹³ Zusammen mit der halben Hegemonie in Europa ist ein anderes unliebsames Relikt der Vergangenheit zurückgekehrt. Immer öfter finden sich deutsche Vertreter in Beratungen und bei Entscheidungen auf europäischer Ebene isoliert: seien es die Vertreter der Bundesbank im EZB-Rat oder die Kanzlerin im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs.

Keine der bislang diskutierten Strategien zur Rettung der Währungsunion wird die Bundesregierung aus dieser Zwangslage befreien. Setzt sie sich (was unwahrscheinlich genug ist) mit ihren im Fiskalpakt formulierten Forderungen nach strikter Haushaltsdisziplin und schmerzhaften Strukturreformen zumal in den südeuropäischen Ländern durch, werden von dort dauerhaft Proteste gegen ein deutsches Diktat und eine neoimperiale Politik Berlins zu hören sein. Obsiegen umgekehrt (wonach es immer mehr aussieht) jene Kräfte, die ein noch stärkeres finanzielles Engagement der Bundesrepublik fordern, etwa durch ungebremsten Kauf von Staatsanleihen der Krisenländer seitens der EZB, durch die Europäisierung der nationalen Schulden mittels Eurobonds oder durch gigantische Wachstumsprogramme, dann werden die Transfers innerhalb der Währungsunion Ausmaße annehmen, die keine Bundesregierung dem deutschen Steuerzahler und Sparer mehr be-

¹¹ Gespräch zwischen Bundeskanzler Helmut Kohl und US-Präsident George Bush am 3.12.1989, in: Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, Dokumente zur Deutschlandpolitik, München 1998, S. 603.

¹² Vgl. Kiesingers Rede beim Staatsakt der Bundesregierung zum Tag der Deutschen Einheit im Bundestag, 17.6.1967, abgedruckt in: Peter Longenrich (Hrsg.), „Was ist des Deutschen Vaterland?“ Dokumente zur Frage der deutschen Einheit 1800–1990, München 1996⁴, S. 233.

¹³ Mit dieser Diagnose liege ich zwischen den Positionen von Christoph Schönberger, der in Deutschland einen „Hegemon wider Willen“ sieht, und Werner Link, der auf eine „gemeinsame Führung“ Deutschlands mit Frankreich im Rahmen des „integrative[n] Gleichgewicht[s]“ der EU setzt. Vgl. Christoph Schönberger, Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: Merkur, (2012) 752, S. 1–8; Werner Link, Integratives Gleichgewicht und gemeinsame Führung. Das europäische System und Deutschland, in: Merkur, (2012) 762, S. 1025–1034. Ich teile Links Auffassung, dass eine deutsche Hegemonie nicht zuletzt am Widerstand der anderen europäischen Staaten scheitern würde, bin aber skeptischer als er, was unter den Bedingungen der Euro-Krise die Chancen für die Fortsetzung einer engen Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich betrifft, die nicht nur in sich tragfähig sein, sondern auch von den meisten anderen EU-Ländern akzeptiert werden müsste.

greiflich machen kann. Die Währungsunion ist zu exakt jenem politischen Erpressungsmanöver geworden, vor dem ihre Kritiker in den 1990er Jahren gewarnt haben.¹⁴

Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, wie unter derartigen Umständen „Maastricht“ in der deutschen Öffentlichkeit einmal einen ähnlichen Klang annehmen könnte wie einst „Versailles“.¹⁵ Der Hinweis, es handle sich letztlich um Sühneverpflichtungen aus der Zeit der Weltkriege und damit gleichsam um verspätete Reparationen, trifft die Höhe der auf die Bundesrepublik zukommenden Belastungen wahrscheinlich ganz gut. Als Argument zur Begründung von Milliardentransfers taugt er fast 70 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr (man stelle sich vor, die französische Dritte Republik wäre für die Kriege Napoleons zur Kasse gebeten worden). Wenn unsere Kinder und Enkel die Rechnungen nicht nur des eigenen, sondern auch anderer Staaten begleichen müssen, überdehnen wir unsere Wirtschaftskräfte und gefährden unsere Demokratie. Schon heute ist kaum vermittelbar, dass in Deutschland eine Rente mit 67 beschlossen und eine Rente mit 70 diskutiert wird, während andere Länder keine vergleichbaren Anstrengungen unternehmen.

Die Erwartung, mit Hilfe des Euro gelinge unter dem Druck der Krise doch noch der Durchbruch zu irgendeiner Form der politischen Union, ist demgegenüber ohne Substanz. Nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 erschien diese Vision selbst den größten Enthusiasten zwischenzeitlich allzu kühn. Sie ist aber in der politischen Klasse in Deutschland von links bis rechts, von Trittin bis Schäuble, immer noch weit verbreitet. In anderen europäischen Ländern ist – über die Vergemeinschaftung der deutschen Wirtschaftskraft und finanziellen Potenz hinaus – keinerlei Wille zu derartigen Aufbrüchen erkennbar.

¹⁴ Vgl. Arnulf Baring in Zusammenarbeit mit Dominik Geppert, *Scheitert Deutschland? Abschied von unseren Wunschwelten*, Stuttgart 1997, S. 183–258, insbes. S. 210.

¹⁵ Einen Vorgeschmack lieferte Jörg Haiders Diktum, Maastricht sei die „Fortsetzung von Versailles ohne Krieg“, das eine Bemerkung von Franz-Olivier Giesbert, dem Chefredakteur von „Le Figaro“, aufgriff, Maastricht sei „Versailles sans guerre“, in: *Le Figaro* vom 18. 9. 1992.

Die großen Hoffnungen, die deutsche Politiker auf das Projekt eines europäischen Bundesstaates oder Staatenverbunds setzten, sind nur durch unsere Nationalgeschichte zu erklären. Nicht allein der Wunsch, über eine europäische Zukunft den düsteren Kapiteln der deutschen Vergangenheit zu entkommen, spielt eine Rolle, sondern auch fehlgeleitete Analogien zur Reichseinigung 1871 und zur Wiedervereinigung 1990. Wie der Zollverein von 1834 angeblich der Gründung des Deutschen Reiches vorausging, erscheinen Montanunion, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Euro als Vorläufer einer künftigen politischen Union. Wie der Bismarck'sche Nationalstaat im 19. Jahrhundert die deutsche Kleinstaaterei überwand, so würden, hofft man, die blutigen Nationalismen des 20. Jahrhunderts in der friedlichen Einigung des Kontinents aufgehoben.

Ganz abgesehen von der Frage, ob eine europäische Einigung nach preußisch-deutschem Vorbild sonderlich wünschenswert wäre, vergisst, wer so denkt, dass Preußen im Reich immerhin rund 60 Prozent der Bevölkerung stellte, fast 65 Prozent des Gebietes umfasste und rund 60 Prozent des Nettoneinkommens erwirtschaftete.¹⁶ Deutschland macht hingegen nicht einmal 17 Prozent der Bevölkerung und nur gut 8 Prozent des Territoriums der EU aus und trägt 27 Prozent zur Wirtschaftsleistung des Euro-Raumes bei.¹⁷

So, wie die alte Bundesrepublik nach 1990 die neuen Bundesländer finanziell unterstützte, müsse, so hört man immer wieder, in Zukunft das vereinte Deutschland die strukturschwachen Mittelmeerstaaten in der EU aufpäppeln. Allerdings unterstützten nach der Wiedervereinigung 64 Millionen Westdeutsche insgesamt 16 Millionen Ostdeutsche. Die Transferzahlungen belaufen sich seit 1990 auf jährlich etwa 100 Milliarden Euro oder knapp vier Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts.

¹⁶ Zahlen nach Josef Ehmer, *Bevölkerungsgeschichte und Historische Demographie 1800–2000*, München 2004, S. 18

¹⁷ Laut Eurostat betrug das Bruttoinlandsprodukt der 27 EU-Staaten im Jahr 2012 insgesamt 12,82 Billionen Euro. Das BIP der Eurozone betrug im gleichen Jahr 9,5 Billionen Euro, das der Bundesrepublik Deutschland 2,65 Billionen Euro. Vgl. Eurostat, BIP und Hauptkomponenten – Jeweilige Preise, letzte Aktualisierung 13. 12. 2012, www.epp.eurostat.ec.europa.eu (14. 12. 2012).

tosozialprodukts.¹⁸ Wie Deutschland mit seinen knapp 82 Millionen Einwohnern auch nur annähernd Vergleichbares in einer Europäischen Union leisten soll, in der über eine halbe Milliarde Menschen leben (davon mehr als 72 Millionen in Griechenland, Spanien, Portugal und Irland sowie 60 weitere Millionen in Italien), bleibt schleierhaft. Schon im innerdeutschen Finanzausgleich wird die Solidarität der vier Geberländer gegenüber den zwölf Empfängerländern so hart strapaziert, dass Bayern und Hessen vor das Bundesverfassungsgericht ziehen.

Europäische Perspektiven

Die überkommenen historischen Begründungen der europäischen Einigung haben sich in der Euro-Krise in ihr Gegenteil verkehrt. In ihrem gegenwärtigen Zustand schleift die europäische Integration die Nationalismen in Europa nicht ab, sie spitzt sie zu. Sie sichert nicht rechtstaatliche Verfahren und demokratisch legitimierte Entscheidungen, sondern gefährdet sie. Sie erhöht nicht unsere Sicherheit, sondern produziert Unsicherheit in bisher nicht gekanntem Ausmaß. Europa hat durch den Euro nicht an politischem Gewicht in der Welt gewonnen, vielmehr droht es, dauerhaft Einfluss zu verlieren. Aus deutscher Sicht hat die Währungsunion genau jene Gefahren zugespielt, die man mit Hilfe der europäischen Einigung hinter sich lassen wollte: Isolation und jene halbe Hegemonie, in der sich das Deutsche Reich zu seinem und Europas Unglück vor 1945 immer wieder befunden hat.

Mit dem Euro würde nicht zwangsläufig auch Europa scheitern. Unser Kontinent, so haben EU-Ratspräsident Herman van Rompuy und Kommissionspräsident José Manuel Barroso in ihrer Nobelpreisrede in Oslo im Dezember 2012 betont, besitze „enorme Fähigkeiten, sich neu zu erfinden“.¹⁹ Es ist daher gut möglich und sehr zu hoffen, dass auf das denkbare Auseinanderbrechen der Währungsunion nach einer turbulenten Übergangsphase rasch wieder kooperative Beziehungen unter

den Staaten der Europäischen Union folgen. Schließlich verlief der Prozess der europäischen Integration auch bisher nicht so geradlinig wie uns der Mythos Glauben macht. Nur ein Jahr nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 gelang die Aufnahme der Bundesrepublik in NATO und Westeuropäische Union (WEU); 1958 traten die Römischen Verträge in Kraft.

Nicht die „Vereinigten Staaten von Europa“ seien die Lösung aus der europäischen Krise der Staatsverschuldung, so der Journalist Rainer Hank, sondern das Gegenteil: „die strikte fiskalische Selbstverantwortung einzelner Staaten unter striktem Ausschluss jeglicher zwischenstaatlicher, falsch verstandener und teurer Solidarität“.²⁰ Das Europa nach der Krise wird, wenn es Bestand haben soll, ein Europa der Vaterländer bleiben, die durch Handel, gemeinsame Interessen und vielfältige gesellschaftliche, kulturelle und rechtliche Verbindungen eng miteinander verflochten sind. Die einzelnen Nationen werden in ihm als Träger von Demokratie, Recht und Sozialstaat weiter eine zentrale Rolle spielen. Sie verfolgen in der EU ihre eigenen Ziele, die teilweise miteinander harmonisieren, aber nicht deckungsgleich sind.

Europa taue weder zur politisch global agierenden Supermacht noch als Heimat, hat der deutsch-britische Soziologe Ralf Dahrendorf schon 1992 konstatiert. Die zivilisierende Wirkung des heterogenen Nationalstaats hingegen solle man nicht zu gering achten; dessen Auflösung in „realitätsloses Europäertum“ betrachtete Dahrendorf nicht als Fortschritt, sondern als „Rückschritt der Zivilisation“.²¹ Wenn unsere Politiker einseitig die europäische Solidarität beschwören und nationale Interessen verleugnen, sind sie auf ein Europa fixiert, das es nicht gibt.²²

¹⁸ Laut Bundesinnenministerium beliefen sich die Nettotransferzahlungen von 1991 bis 1997 auf rund 900 Milliarden DM. Vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, S. 44, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/BODL/Jahresberichte/1997.pdf (14. 12. 2012).

¹⁹ Zit. nach: FAZ vom 11. 12. 2012.

²⁰ Rainer Hank, Wer hat Angst vor der Kleinstaatelei? Wider die „Vereinigten Staaten von Europa“, in: Merkur, (2012) 752, S. 9–19, hier: S. 18.

²¹ Ralf Dahrendorf, Wege in die Irrelevanz. Schwierigkeiten mit der Bürgergesellschaft, in: FAZ vom 28. 10. 1992.

²² Vgl. ausführlicher dazu: Dominik Geppert, Ein Europa, das es nicht gibt, München (Europa Verlag) 2013 (i. E.).

Oskar Negt

Plädoyer für ein gerechtes Gemein- wesen Europa

Essay

Willy Brandt prägte, in Hinblick auf die deutsche Wiedervereinigung, die Formel: „Hier wächst zusammen, was zusammen gehört.“ Von solchen

Oskar Negt

Dr. phil., Dr. h. c., geb. 1934;
Professor em. der Sozialwissenschaften an der Universität Hannover; Podbielskistraße 31, 30163 Hannover.

organischen Verbindungen und Wahlverwandtschaften kann im europäischen Kontext keine Rede sein. Die nationalen Eigen-

tümlichkeiten und der kulturelle Eigensinn der einzelnen Länder haben harte Prägungen hinterlassen, die durch Geld und institutionelle Vereinbarungen nur schwer aufzubrechen sind. Deshalb ist die Entwicklung politischer Urteilskraft ein entscheidender Pfeiler im europäischen Gebäude der 27 Nationen. Ohne *soziale Bewusstseinsbildung* entsteht keine solidarische Ökonomie, die Ausgleichsbewegungen zwischen Schwachen und Starken ermöglicht, ohne in die Mottenkiste vorurteilsbeladener Abgrenzungen zurückgreifen zu müssen. Hunderte von Milliarden Euro werden verteilt, um das Bankensystem vor dem Zusammenbruch zu bewahren; Bürgschaftsschutzschirme, die der Entwicklung *politischer Bildung* dienen, sucht man dagegen vergeblich – dabei würden sie die vernünftigsten und nachhaltigsten Investitionen in einem Europa der erodierenden Gesellschaftsordnungen ausmachen.

Die Wege zu einer europäischen Identität, die einem – wie im Römischen Weltreich: *civis romanus sum* („Ich bin ein römischer Bürger“) – ein selbstverständliches und zwangloses Bekenntnis ermöglichen würden („Ich bin ein Europäer, kein Deutscher“), sind beschwerlich und können nicht ohne Anstrengungen beschritten werden. Kollektive Lernprozesse sind erforderlich, welche die Alltagserfahrungen der Menschen ein-

beziehen. Nur so könnte erfolgreiche Überzeugungsarbeit geleistet werden, dass die europäische Einigung ohne einen Lastenausgleich, wie er beispielweise bei der Integration der Millionen Flüchtlinge aus dem Osten in die westdeutsche Gesellschaft stattfand, und ohne soziale Investitionen nach den Regeln eines Marshallplans, kaum zustande kommen kann. Griechenland wird nicht das letzte europäische Land sein, das beides nötig haben wird: Lastenausgleich und Marshallplan.

Gesellschaftliche Lernprozesse

Die durch die Schrecken des Zweiten Weltkriegs und des Faschismus bewirkte *geschichtliche Lernprovokation* verlangte nach Antworten, die über die Wiederherstellung des Rechtsstaats weit hinausgingen. Die Weimarer Verfassung kannte den Begriff der „menschlichen Würde“ noch nicht. Die Grundrechte gehörten zum zweiten Teil der Verfassung, standen also, wie das sogenannte Ermächtigungsgesetz dann zeigte, zur Disposition. Dass im bundesdeutschen Grundgesetz die Würde nach vorne rückte und zu einer Staatsfundamentalnorm avancierte, die nicht mehr zur Disposition steht, ist Resultat eines Lernprozesses, in dem die Gesamtverfassung einer Gesellschaft zum Thema geworden ist.

Mit Verblüffung muss man heute feststellen, wie viel intellektuelle Energie auf Europadiskurse gelenkt ist, die selbst in ihrer radikalsten kritischen Position dem Bannkreis des Geldes und der politischen Institutionen verhaftet bleiben; manchmal könnte man auf den Gedanken kommen, dass die öffentlich definierte Realität nicht nur die Gedanken erfasst, sondern auch die *Denkstrukturen*. Notwendig sind gesamteuropäische Lernprozesse, die auf die Zivilisationskatastrophen der von Europa ausgehenden Weltkriege und auf den Faschismus reagieren. Sie müssten Strukturvoraussetzungen für ein haltbares demokratisches Gemeinwesen thematisieren: Ausbau des Sozialstaats; Schutz der lebendigen Arbeit gegen die Übergriffe der toten Arbeit; überhaupt die Rolle des Sozialen im gesellschaftlichen Gestaltungszusammenhang. Nie wieder sollten die wirtschaftlich Mächtigen ohne demokratische Kontrollen ihre Macht gebrauchen und missbrauchen können! Die sozialstaatlichen Er-

rungeigenschaften wurden daher nicht nur als Solidarbeiträge für die in Not geratenen Menschen betrachtet, sondern als tragende Pfeiler rechtsstaatlicher und demokratischer Aufbauprinzipien der Gesellschaft. Es ist ein fundamentaler Grundsatz der Lernprozesse, die Faschismus und Krieg zu verarbeiten versuchen, dass drei gesellschaftliche Macht-sphären unabdingbar miteinander verbunden sind: die Sphäre des Rechtsstaats, das aus der Arbeiterbewegung stammende Potenzial sozialstaatlicher Errungenschaften und die Demokratie. Parteiübergreifende Koalitionen hatten sich hier gebildet, die eine große Spannweite abdeckten; auch die damaligen Patrioten der sozialen Marktwirtschaft akzeptierten die soziologische Erkenntnis, dass die Konkurrenzmechanismen des Marktes unmöglich den für den inneren Zusammenhang der Gesellschaft notwendigen Solidarbeitrag leisten könnten.

Das Ahlener Programm der CDU, das Adenauer schließlich widerstrebend unterzeichnet hatte, dokumentiert, wie umfassend die Blicke der Nachkriegsgesellschaft auf die Probleme einer kapitalistischen Arbeitsgesellschaft gerichtet waren, die sich, bei aller Reichtumsproduktion und fortwährenden Modernisierungsschüben, nicht imstande zeigte, die Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen und den Menschen ein angstfreies Leben zu ermöglichen. Es sind die sozialstaatlichen Errungenschaften, die den europäischen Demokratien ihre Stabilität verliehen haben: Humanisierung der Arbeitsverhältnisse, Verkürzung der Arbeitszeit und Verlängerung der Lebenszeit, Sicherung der Renten und der allgemeinen Gesundheitsversorgung. All diese und viele andere Faktoren haben entscheidend dazu beigetragen, dass die Demokratie als Lebensform so lange Bestand hat.

Dass wir uns den Sozialstaat nicht mehr leisten könnten, gehört zu den unsinnigsten Parolen, die in Umlauf gesetzt sind; es streift geradezu die Grenze des Obszönen, wenn heute zugunsten von Banken mit Kreditsicherheiten in Milliardenhöhe operiert wird. Die Weiterentwicklung des Sozialstaats, bei der auch die Gewerkschaften viel stärker als bisher in die Pflicht zu nehmen wären, ist ein wesentliches Element im Prozess der europäischen Einigung. Sie kann nur dann gewinnen, wenn sie ein soziales Fundament hat. In diesem Sinne ist der so-

zialstaatliche Lernprozess richtungsweisend für einen kollektiven Lernzyklus, der jetzt einsetzen müsste, nachdem die Risse im europäischen Haus immer stärker spürbar geworden sind.

Sprach man im Zusammenhang des Westfälischen Friedens, der 1648 den Dreißigjährigen Krieg beendete, von der friedenswirkenden Haltung des *Vergessens*, so ist heute das Gegenteil nötig: die *friedenswirkende Erinnerung*. Der Kasseler Sozialrechtler Felix Welti hat diese Erinnerung auf den Punkt gebracht: „Sieht man im Sozialen nur ein Staatsziel unter anderen, dann steht es gleichberechtigt zum Beispiel neben Sport oder Denkmalschutz (...). Die Anerkennung des Anderen als Teilhaber der gleichen Gesellschaft hängt von einer Sozialstaatlichkeit ab, die viel umfassender zu verstehen ist, als dass man zu einem bestimmten Zeitpunkt Sozialleistungen bekommt. Das Soziale ist mehr als ein Einzelplan im Haushalt so wie sich der Rechtsstaat nicht im Justizressort erschöpft. Die soziale Integration kann ebenso wenig wie Rechtssicherheit und Gerechtigkeit an ein bestimmtes Teilsystem der Gesellschaft delegiert werden.“[†]

Verdrehungen und Mystifizierungen

Das bedrückende an der gegenwärtigen geistigen Situation der Zeit liegt darin, dass alle Auswege verbarriadiert erscheinen; wer Krisenlösungen *außerhalb* des Geldsektors ins Auge fasst, gerät leicht in Verdacht, an den eigentlichen Gesellschaftsproblemen vorbei zu argumentieren. Worin besteht nun die fantastische Macht des Geldes? Ich möchte versuchen zu erklären, was eigentlich nicht zu erklären ist und schon gar nicht, warum es einfach weiter läuft, so wie bisher; warum die dauernd erweiterten Schutzschirme für die Banken mit denselben Abstraktionen und Regeln arbeiten, nach denen die Spekulanten und die Glücksritter der Krise ihr Unwesen getrieben haben und weiter treiben. Bei meinen Erklärungsversuchen werde ich mich auf Marx beziehen. Er hat am gründlichsten die gesellschaftliche Feinmotorik des Kapitals untersucht; man könnte sogar die These wagen, dass der Kapitalis-

[†] Felix Welti, Teilhabe im sozialen Rechtsstaat, in: *Betrifft Justiz*, 106 (2011), S. 81.

mus zum ersten Mal in seiner Geschichte so funktioniert, wie Marx ihn in seinem „Kapital“ beschrieben hat.

Zwei Passagen tiefer Einsicht der Marx'schen Analyse in das Funktionieren der Kapitallogik werfen grelles Licht auf das, was heute mit uns geschieht. Der Marxist Alfred Sohn-Rethel hat den Begriff von der „Real-Abstraktion“ geprägt, die er klar unterscheidet von den „Denkoperationen“, die in der subjektiven Logik begründet sind. Wenn von Real-Abstraktionen die Rede ist, handelt es sich um gesellschaftliche Prozesse, in denen objektiv Verdrehungen stattfinden und Fantasiewerte entstehen, die man durch bloß subjektive Zuordnungen, etwa durch Geldgier oder Korruption, gar nicht richtig erklären kann. Was in der gegenwärtigen Finanzkrise sichtbar wird, ist die völlige Abkopplung der ursprünglich medial begrenzten Welt des Geldes vom gesellschaftlichen Lebens- und Produktionsprozess; die Wertschöpfung der Arbeitsgesellschaft wird hier enteignet und damit den arbeitenden Menschen die Existenzgrundlage entzogen.

Solche Real-Abstraktionen sind ein entscheidendes Merkmal des modernen Kapitalismus; sie haben ihre gesellschaftliche Produktionsgrundlage im Fetischcharakter der Ware, der ab einem bestimmten Entwicklungsstand der durchkapitalisierten Gesellschaft zum Geldfetsch anwächst. Marx schreibt: „Eine Ware scheint auf den ersten Blick ein selbstverständliches, triviales Ding. Ihre Analyse ergibt, daß sie ein sehr vertracktes Ding ist, voll metaphysischer Spitzfindigkeit und theologischer Mucken. Soweit sie Gebrauchswert, ist nichts Mysteriöses an ihr, ob ich sie nun unter dem Gesichtspunkt betrachte, daß sie durch ihre Eigenschaften menschliche Bedürfnisse befriedigt oder diese Eigenschaften erst als Produkt menschlicher Arbeit erhält. Es ist sinnenklar, daß der Mensch durch seine Tätigkeit die Formen der Naturkräfte in einer ihm nützlichen Weise verändert. Die Form des Holzes z.B. wird verändert, wenn man aus ihm ein Tisch macht. Nichtsdestoweniger bleibt der Tisch Holz, ein ordinäres sinnliches Ding. Aber sobald er als Ware auftritt, verwandelt er sich in ein sinnlich übersinnliches Ding. Er steht nicht nur mit seinen Füßen auf dem Boden, sondern er stellt sich allen anderen Waren gegenüber auf den Kopf, und entwickelt aus seinem Holzkopf Grillen,

viel wunderlicher, als wenn er aus freien Stücken zu tanzen begänne.“¹²

Hier entwickelt Marx den Gedanken, dass bestimmte Prozesse in der Warenproduktion angelegt sind, und dass in dieser Warenproduktion die Verkehrungen ihre Basis haben, die deshalb auch nicht einfach durch Erkenntnis und politischen Einfluss beseitigt werden können. Wenn Marx von theologischen Mucken, von Mystifizierung spricht, dann sind das keine bloßen Geistesgebilde, die man durch Aufklärung und Erkenntnis beiseiteschaffen kann. Es ist Ideologie im strengen Sinne, falsches Bewusstsein, das mit dem materiellen Gewicht massenhafter Versprechen ausgestattet ist; Ideologie als *objektiver gesellschaftlicher Schein* enthält Glücksversprechen, Versprechen der Gleichheit und der Freiheit, und der Äquivalententausch in der Gesellschaft ist ein wesentliches Moment dieser Täuschung. Es ist eben objektiver Schein, der die Ideologie ausmacht, nicht der Schein subjektiver Täuschung. Der mag hinzukommen, er ist aber nicht die Basis der theologischen Mucken und der Mystifizierung.

Was ist unter solchen Bedingungen überhaupt Realität? Wir sprechen heute über Milliarden wie noch vor fünf Jahren über Millionen. Und es geht weiter, schon ist die Rede von mehreren Billionen; mittlerweile hat auch der Export die Billion erreicht. Manchmal kommt es mir vor, dass die Geldspekulationen in einer offenen Bedürfnisspirale Suchtverhalten signalisieren. In der fantastischen Macht des Geldes steckt ein Moment der Endlosigkeit, der ewigen Wiederkehr des Gleichen, des Mythos. Und hat das nichts damit zu tun, was die Studentenbewegung einmal mit dem Novalis-Zitat haben wollte, „Die Phantasie an die Macht“; denn damals begrenzten noch viele Objekte die Geldbewegungen.

All das sind etwas hilflose Erklärungsversuche, weil ich mich scheue, einen Gedanken aufzuschreiben, der den Geisteszustand unserer Zivilisation charakterisiert: Es könnte sein, dass wir von einer kranken Gesellschaft sprechen müssen, in der bewusste Politik ausgeschlossen ist, weil die Gesellschaft zum bloßen Anhängsel der wirtschaftlich Mächtigen und der Börsenkurse geworden ist.

¹² Karl Marx, Das Kapital, Bd. 1, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 23, Berlin (Ost) 1962, S. 85.

Zerstörung von Bindungen

Bei diesen völlig neuartigen Verdrehungen von Macht und Ohnmacht, versagen alte politische Strategien fast vollständig. Politik ist eingebunden in diesen Verkehrszusammenhang von Mystifizierungen und magischen Praktiken. Ein falsches Wort, öffentlich ausgesprochen, kann ganze Volkswirtschaften an den Rand des Ruins treiben. Es ist wie in den Märchen, in denen die richtigen Worte, die rätselhaften Formeln entscheiden, ob es für die Menschen einen guten Ausgang oder ein katastrophisches Ende gibt. Die neoliberalen Zauberlehrlinge haben ganze Arbeit geleistet: Auf allen gesellschaftlichen Ebenen haben sie die tätigen Geister in Freiheit gesetzt und ihnen eingeredet, der Besitzindividualismus sei auch das Glück des gesellschaftlichen Ganzen. Goethes Ballade vom Zauberlehrling verweist allerdings nachdrücklich auf die begrenzte Vernunft dieser Zauberlehrlinge, denen die entscheidende Formel, diese Kräfte zu bannen und in den Produktionszusammenhang zurück zu bringen, entweder verloren gegangen ist oder nie zur Verfügung stand.

Der größte Teil des gesellschaftlichen Reichtums geht uns verloren, wenn wir die Strukturen nicht ernsthaft verändern. Wir können sparen und sparen, es wird nichts nützen, wenn dieser abgekoppelte Realitätszusammenhang nicht in die Gesellschaft zurückgebracht werden kann. Wenn man einen symbolischen Ausdruck nehmen will, dann könnte eine Gesellschaft erst dann gesunden, wenn diejenigen, die aktiv an der kollektiven Wertschöpfung beteiligt sind, über die Resultate dieser Wertschöpfung auch demokratische Verfügungsrechte besitzen.

Diese Verdrehungen und Mystifizierungen einer Realität, die nur noch schwer fassbar ist und der begrifflichen Fixierung häufig entgleitet, funktionieren nur in einem Marktgeschehen, das auf die Zerstörung von Bindungen setzt. Es ist eben einfacher, ganze Belegschaften, die alle Bindungen verloren haben, aus Renditegründen in die Wüste zu schicken, als mit Menschen zurechtzukommen, die fest gebunden sind an die Stätten ihres Arbeits- und Lebenszusammenhangs. Zerstörte Bindungen führen dazu, dass sich die Gewaltpotenziale in der Gesellschaft vergrößern. Menschen, die im Inneren und im

Äußeren keine gesicherte Identität mehr haben, denen die Erfahrung einer klaren Ortsbestimmtheit fehlt, also ein Ort, an den sie zwanglos zurückkehren können, wo sie fest verankert, wo sie verwurzelt sind – diese Menschen sind manipulierbar und korrupsionsanfällig. So wirkt sich das Grundmuster der Zerstörungen von Bindungen, das dem Leitbild einer betriebswirtschaftlichen Ökonomie folgt, auf die Geistesverfassung einer ganzen Gesellschaft und die komplexen Reaktionen der Menschen aus. Man sollte diese Angst, enteignet und herumgestoßen zu werden, nicht als Einzelfall bagatellisieren; rechtsradikale Bewegungen in allen europäischen Ländern sind dabei, den Angstrohstoff, der durch Erweiterung des sozialdarwinistischen Überlebens beständig größer wird, für antidemokratische und menschenverachtende Zwecke zu verarbeiten.

Die Gefahren für eine Entdemokratisierung der Gesellschaft sind nicht hoch genug einzuschätzen. Um es noch einmal zu sagen: Wenn der Angstrohstoff von Menschen, die in ihrer Tätigkeit und ihrem Überlebenskampf erhebliche Teile ihrer Lebensenergie verbrauchen, beständig anwächst, sammeln sich an allen Ecken und Kanten der europäischen Gesellschaft die politischen Scharlatane und die Propheten des kollektiven Unheils. Die Tragödie des 20. Jahrhunderts zeigt, dass solcher Angstrohstoff nicht lange unbearbeitet bleibt, vielmehr findet er sehr schnell Abnehmer, die ihn für das Arsenal menschenfeindlicher Strategien sehr gut gebrauchen können.

Polarisierung, Flexibilisierung, Abkopplung

Es ist schon bestürzend und erweckt allgemeines Erstaunen, wenn festzustellen ist, dass in weniger als zwanzig Jahren der gesellschaftliche Zusammenhang Risse und Verwerfungen erfahren hat, die nicht von außen kommen, sondern das innere Gefüge betreffen. Es beruht nicht auf agitatorischer Spekulation, wenn Kritiker darauf hinweisen, dass die Akkumulation von Reichtum in den Händen Weniger ein Niveau erreicht, wie vor der großen Französischen Revolution von 1789. Es ist ein moralischer Skandal, dass in einer der reichsten Gesellschaften der Welt – nämlich Deutschland – jedes fünfte

Kind unter Armutbedingungen aufwächst. Es ist freilich nicht nur die Polarisierung von Arm und Reich, wodurch die vermehrt auftretenden Protestbewegungen motiviert sind. Es sind vor allem die Maßverhältnisse des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die grundlegend gestört sind. Polarisierung ist deshalb kein Element des produktiven Veränderns der gesellschaftlichen Verhältnisse und der Anreicherung der Gemeinwesenstätigkeiten. Polarisierung treibt die Gesellschaft auseinander, und alle Elemente solidarischer Ökonomie werden gesprengt. Es ist eine dem Soziologen bekannte Einsicht, dass jedes haltbare Gesellschaftsgefüge nach Grundsätzen konstruiert ist, die in je spezifischen Arbeits- und Lebenszusammenhängen für ein gerecht empfundenen Maßverhältnis sorgen.

Wie sind unter solchen Bedingungen die Wünsche, Bedürfnisse, Weltvorstellungen so in ein institutionelles Geflecht einzubringen, dass alle Distanz zu den politischen Entscheidungsinstitutionen den lebendigen Erfahrungsraum der Menschen nicht zerstört? Viele Menschen empfinden die europäischen Institutionen als zu weit von ihren Lebensverhältnissen entfernt; wenn sie sich aufgrund dieser wachsenden Gefühlsdistanz aus der Gesellschaft zurückziehen, dann beginnen sie, ihre Näheverhältnisse als die einzig lebenswerte und beständige Basis ihrer Existenz zu betrachten. Für jede Gesellschaftsform, deren politische Klassen bloß an Machterwerb und Machterhalt orientiert sind, ist eine solche Haltung, sich möglichst nicht in die Zwistigkeiten oder Herrschaftsansprüche der Mächtigen einzumischen, ein idealer Zustand. Für eine demokratische Gesellschaftsordnung aber ist diese Haltung tödlich.

Der zweite Problempunkt betrifft die Grenzen der Flexibilisierung. Je flexibler die Menschen sind, desto intensiver kann die Selbstwahrnehmung erweiterter Freiheitspielräume sein; mit diesem Freiheitsversprechen spielt die Flexibilisierungsideologie, aber die andere Seite der Flexibilisierung, die Nutzbarmachung für die Marktgesetze und deren vereinnahmende Elemente, wird rasch bedrückend.

Wenn die Herrschaftsmechanismen der Polarisierung und der Flexibilisierung nicht ausreichen, wird auf die Strategie der Abkopplung zurückgegriffen. In der Radikali-

tät, wie heute ganze Volkswirtschaften und Völker abgekoppelt werden, hat es Ausgrenzung in der Nachkriegswelt noch nicht gegeben. Die sozialstaatliche Integration der Gesellschaft war ja gerade darauf gerichtet, soziale Abkopplungen, die den Faschismus mit produziert haben, zu vermeiden. Gegenwärtig ist Griechenland von einem solchen Prozess betroffen. Demokratisch nicht legitimierte Ratingagenturen maßen sich an, ganze Länder und Völker von den zentralen Produktions- und Lebenszusammenhängen durch das Verdikt, nicht mehr kreditfähig zu sein, ausschließen zu können. Welche Macht hat sich hier den Lebensbedürfnissen gegenüber verselbstständigt, ohne dass eine Halt gebietende politische Intervention möglich wäre?! Aber auch bei diesem Herrschaftsmechanismus sind die durch die Devisen- und Finanzpolitik definierten Real-Abstraktionen nur Symptome viel weitreichenderer Strukturveränderungen des digitalisierten Kapitalismus.

Spaltungstendenzen bekämpfen

Der sozialdarwinistische Überlebenskampf der Menschen verschärft sich absurderweise in gleichem Maße, wie die Produktivität der Arbeit steigt und bestimmte Produktmassen die Gesellschaft überschwemmen. Wenn solche Strukturen das Leben einer Gesellschaft dominieren, dann kann der buchstäblich zu einer Ware geschrumpfte Mensch keine langfristigen Lebensplanungen mehr zustande bringen. Unter diesen Bedingungen ist es nur eine Frage der Zeit, wann der akkumulierte Angstrohstoff der Menschen von Machtcliquen verwertet wird, die schon heute in allen europäischen Ländern Politik darauf richten, autoritäre Strukturen an die Stelle demokratischer Partizipation zu setzen. Wenn Kapitalismus und Demokratie in der Vorstellungswelt der Menschen so miteinander verschmelzen, dass keine gesellschaftliche Instanz mehr erkennbar ist, die sich der Lösung sozialer Probleme annimmt, vielmehr alles dem Wirtschaftswachstum zuschreibt, dann bilden sich unterhalb der Institutionen oder Programme *politische Schwarzmarktfantasien*, die jene Auswege aus der Misere suchen, die auf umständliche demokratische Legitimationsstrukturen verzichten und die emanzipative Funktion plebiszitärer Partizipation ins Gegenteil, in autoritäre Voten verkehren.

Ein gesamteuropäischer Lernprozess, der die sozialen Basisprobleme zum Gegenstand hätte, kann nur gelingen, wenn die innergesellschaftlichen Spaltungstendenzen der einzelnen Länder, gleichgültig, ob durch Nutzung alter Souveränitätsrechte der Einzelstaaten oder durch transnationale Vereinbarungen, wirksam bekämpft werden. Neben den wohl-situierten Lebensbereichen und den prekären, die immerhin noch im System der Warenproduktion gebraucht werden, bildet sich eine dritte Schicht, die von Abkopplung bedroht ist: Das ist die wachsende Armee der dauerhaft Überflüssigen. Bleibt die Arbeitsgesellschaft in ihrer kapitalistischen Struktur so, wie sie gegenwärtig existiert, dann können wir davon ausgehen, dass dort, wo die Warenproduktion im Zentrum steht, betriebswirtschaftliche Rationalisierungen zunehmen, also Arbeitsplätze fortwährend vernichtet werden.

Hannah Arendt hatte im Blick auf Anfang und Ende einer durch Arbeit definierten Gesellschaftsordnung eine epochale Prognose gewagt, die seit den 1960er Jahren fortwährend variiert und wiederholt wurde. In ihrem Buch „Vita activa. Oder vom tätigen Leben“ schreibt sie: „Was uns bevorsteht, ist die Aussicht auf eine Arbeitergesellschaft, der die Arbeit ausgegangen ist, also die einzige Tätigkeit, auf die sie sich noch versteht. Was könnte verhängnisvoller sein?“¹ In einem entscheidenden Punkt ist Hannah Arendts Prognose jedoch im Irrtum: Der Arbeitsgesellschaft geht durchaus nicht alle Arbeit aus, sondern nur eine bestimmte. Die auf Warenproduktion beschränkte lebendige Arbeitskraft ist immer stärker durch Maschinensysteme ersetzbar, nicht aber jene Arbeit, die als Beziehungsarbeit wesentlich daran beteiligt ist, Identitätsbildung der Menschen zu ermöglichen und ein friedensfähiges demokratisches Gemeinwesen zu erhalten. Der Bedarf an Gemeinwesenarbeit steigt in demselben Maße, wie die Arbeitsplatzstrukturen herkömmlicher Warenproduktion durch fortlaufende Rationalisierung schrumpfen.

Arbeitsprojekt Europa

Demokratie ist die einzige staatlich verfasste Gesellschaftsordnung, die gelernt werden muss; alle anderen Ordnungen haben

¹ Hannah Arendt, Vita activa, Stuttgart 1960, S. 11 f.

wir gleichsam umsonst, sie reflektieren nicht auf urteilsfähige Beteiligung der Menschen am Gemeinwesen; es ist, wie man heute allenthalben wahrnehmen kann, störend für Herrschaftssysteme, wenn sich die Bevölkerung aktiv einmischet. Für Demokratien kann das aber nicht gelten. Lernen ist dabei auch nicht auf einen bestimmten Lebensabschnitt begrenzt. Es ist ein alltäglicher Akt der Beteiligung und der dadurch bedingten Veränderungen der Wahrnehmungsweisen von Wirklichkeit. Wer glaubt, er könnte durch Aneignung bestimmter Regeln ausreichend über das Wesen der Demokratie Bescheid wissen, erliegt einer Täuschung. Die Bildung politischer Urteilskraft beginnt in der alltäglichen Praxis der Kindertagesstätten, und sie endet auch im Seniorenheim nicht. Versteht man Demokratie nicht als ein bloßes Regelsystem, das ein für alle Mal gelernt und beachtet wird, sondern als eine *Lebensform*, dann ist politische Bildung, die verschiedene Bauelemente wie Orientieren, Wissen, Lernen, Erfahren und Urteilskraft miteinander verknüpft, substanzielle Grundlage einer zivilen Gesellschaftsordnung.

Europa ist für mich ein Arbeitsprojekt. Es ist eine elementare Existenzfrage, die sich jeder in Europa zu stellen hat: Was gewinne ich zu dem hinzu, was ich schon habe, wenn ich mich auf ein europäisches Gemeinwesen einlasse, dieses für mich als lebensnotwendig betrachte? Das müssen keineswegs nur materielle Vorteile sein, aber es muss mehr sein als die Aufhebung der Passkontrollen an den Grenzen.

Der politisch urteilsfähige Mensch ist der *citoyen* der demokratischen Gesellschaft; ohne ihn hat diese sensible Ordnung menschlicher Verhältnisse keine Überlebenschance. Sie zehrt von der Substanz humanistischer Tradition, von der normativen Verpflichtung der Aufklärung Kants: „*Aufklärung ist der Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit. Unmündigkeit ist das Unvermögen, sich seines Verstandes ohne Anleitung eines anderen zu bedienen. Selbstverschuldet ist diese Unmündigkeit, wenn die Ursache derselben nicht am Mangel des Verstandes, sondern der Entschließung und des Mutes liegt, sich seiner ohne Anleitung eines anderen zu bedienen. Sapere aude! Habe Mut dich deines eigenen Verstandes zu bedienen!*“ ist also der

Wahlspruch der Aufklärung.“⁴ Wo die Menschen diesen Mut und diese Entschlusskraft aufbringen, aus dem verkapselten Zustand der Privaterteile auszubrechen und die europäische Sache zu ihrer eigenen zu machen, da ist kaum zu befürchten, dass die Vereinigung kulturell benachbarter, aber über Jahrhunderte separat und eigensinnig entwickelter Völker scheitert.

Für das Europa-Gebäude dürfen jedoch die Bausteine nicht nach alten Mustern verwendet werden, sondern nach den Regeln eines Gesellschaftsentwurfs, dessen Bewegungszentrum der Gerechtigkeitswille ist. Das biedere, um nicht zu sagen fantasielose Handwerk der realpolitisch vereidigten Tatsachenmenschen reicht für die Krisenbewältigung in der gegenwärtig notwendigen Reichweite nicht mehr aus. Europa ist auch ein Stück Friedensutopie; es ist ein Bruch in der langen Erzählgeschichte von Kriegen, Massenmorden und kollektiven Geisteskrankheiten.

Ein Gesellschaftsentwurf Europa, dem Perspektiven eines sozialen Arbeitsprozesses zu entnehmen sind und der kollektives Lernen motiviert, kann sich auf den Wahrheitsgehalt der normativen Ebene nicht beschränken; die Idee einer transnationalen Demokratie, wie sie Jürgen Habermas formuliert, ist nur durch einen Zuwachs an Legitimation zu begründen. Woher kann der kommen? Nur aus dem besonderen Geltungsanspruch der Rechte und Pflichten, die mit der Ethik des Gemeinwesens verknüpft sind. Je gerechter eine Gesellschaft organisiert ist, desto reichhaltiger ist ihr Legitimationsvorrat. Deshalb ist ein Denken nötig, das von unten ansetzt, das die Lebensbedingungen der Menschen zur Ausgangsbasis aller Reflexionsprozesse nimmt und das in den Persönlichkeitsrechten enthaltene Emanzipationsversprechen auf das gesellschaftliche Ganze zu erweitern sucht.⁵

⁴ Immanuel Kant, Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? (1784), in: ders., Was ist Aufklärung? Ausgewählte kleine Schriften, Hamburg 1999, S. 20.

⁵ Vgl. weiterführend: Oskar Negt, Der politische Mensch. Demokratie als Lebensform, Göttingen 2010; ders., Gesellschaftsentwurf Europa, Göttingen 2012; ders., Nur noch Utopien sind realistisch, Göttingen 2012.

Werner Link

Europa in der Welt: Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Außenpolitik

In der Medienberichterstattung über die Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euro-Raum und die Entwicklung der Europäischen Union wird die Außendimension dieser Problematik häufig ausgeblendet oder nur am Rande berücksichtigt. Das ist ein gravierendes Manko. Denn ob und wie die Europäische Währungsunion stabilisiert und erhalten werden kann, ist von eminenter Bedeutung für Europas Stellung und Einfluss in der Welt. Es handelt sich eben nicht nur um eine binneneuropäische, sondern auch um eine außenpolitisch-internationale Machtproblematik. Sie betrifft die Beziehungen sowohl der einzelnen EU-Staaten als auch der gesamten EU zu ihrer Umwelt. Doch gibt es überhaupt eine gemeinsame europäische Außenpolitik? Diese Frage wird oft verneint. Herausragende negative Fälle – wie der Dissens im Irak- und im Libyen-Krieg – werden verallgemeinert und dienen als Belege für den angeblichen „Abschied“ oder gar den „Tod“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).¹

Im Fall des Irak-Kriegs ist diese Schlussfolgerung nachweisbar unzutreffend. Denn der europäische Dissens hat die Bemühungen um eine gemeinsame europäische Außenpolitik nicht geschwächt, sondern gestärkt – mit dem Ergebnis der ersten Europäischen Sicherheitsstrategie im Krisenjahr 2003. Was den Fall Libyen anbelangt, so hat die EU zwar keine *hard power*, aber *soft power* kohärent

Werner Link

Dr. phil., geb. 1934; Professor em. für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln; Am Höfchen 35, 50997 Köln. w.s.link@t-online.de

¹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 30. 4. 2011 und Äußerungen in Diplomatenkreisen.

eingesetzt (Waffenembargo, Wirtschafts-sanktionen, humanitäre Hilfe)[¶], und eine militärische Syrien-Intervention lehnt die EU geschlossen ab. Eine vorschnelle pauschale Antwort auf die eingangs gestellte Frage verbietet sich also. Vor allem ist nach Teilbereichen zu differenzieren.[¶] Insgesamt betrachtet, wird die folgende Analyse erweisen: Das Glas ist nicht leer, allerdings auch nicht ganz voll. Es ist halb leer und also (positiv ausgedrückt) halb voll.

Außenpolitische Ratio der Europäischen Integration

Zunächst sollte man sich über Sinn und Zweck der Europäischen Integration klar werden. Seit einiger Zeit wird darüber wieder diskutiert. Dabei ist viel von der „Gründungserzählung“ der Europäischen Integration die Rede, bezogen auf die Binnensituation in Europa nach den beiden Weltkriegen. Sinn und Zweck der Integration sei es gewesen, Krieg in Europa zwischen den Staaten unmöglich zu machen. Das ist gewiss zutreffend. Doch zugleich zielte und zielt die Europäische Integration auf die machtpolitische Mitgestaltung der Weltpolitik. Das heißt: Es gab und gibt nicht nur eine innereuropäische, sondern auch eine außenpolitisch-globale Ratio der europäischen Integration. Diese *raison d'Europe* hat Jean Monnet in seinem richtungweisenden Memorandum vom 3. Mai 1950 trefflich definiert.[¶] In der außenpolitischen Kernaussage heißt es: Die Schaffung eines dynamischen Europas sei für eine friedliche Zukunft der Welt unverzichtbar. Europa müsse und werde „wenn es sich an die neuen Bedingungen der Welt anpasst, seine schöpferischen Fähigkeiten entwickeln und so, graduell, als eine ‚force d'équilibre‘ hervortreten“: Ein sich integrierendes Europa als Balance- und Gestaltungsmacht in der Welt! Eine ähnliche Ratio-Bestimmung nahm die Europäische

¶ Vgl. Nicole Koenig, Zwischen Handeln und Zaudern – die Europäische Union in der Libyen-Krise, in: *Integration*, 34 (2011) 4, S. 323–336, hier: S. 335.

¶ Informationen und erste Analysen bieten die Jahrbücher der Europäischen Integration, herausgegeben von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Als Nachschlagewerk ist auch deren immer wieder aktualisiertes „Europa von A bis Z“ hilfreich (Baden-Baden, 2011¹²).

¶ Abgedruckt in: *Politique Étrangère*, 58 (1993) 2, S. 121–125.

Gemeinschaft in ihrem Dokument über die europäische Identität am 14. Dezember 1973 vor: Die EG sei „ein Element des Gleichgewichts und ein Pol der Zusammenarbeit“.[¶]

Was damals formuliert wurde, ist unter den neuen Bedingungen der multipolaren Welt von der EU und ihren großen Mitgliedstaaten (insbesondere von Frankreich) oft wiederholt worden. *Europe puissance* und *pôle majeur de l'équilibre mondial* sind die Schlüsselbegriffe.[¶] In der Berliner EU-Ratserklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge (25. März 2007) heißt es schließlich lapidar: „Der Gemeinsame Markt und der Euro machen uns stark.“[¶] Es ging und geht also um die macht- und ordnungspolitische Positionierung Europas im internationalen System. Nach seinem Selbstverständnis hat das sich integrierende Europa eine zweifache Zweck- und Zielbestimmung: Zum einen als Gleichgewichtsmacht in der Welt, um sich selbst behaupten und seine Interessen gemeinsam wirkungsvoll vertreten zu können; zum anderen als antihegemonialer Staatenverbund, um ein „integratives Mächtegleichgewicht“ in Europa zu schaffen und zu erhalten.[¶]

Strukturelle Grundprobleme

Die Konkretisierung dieser *raison d'Europe* hat sich infolge des internen und internationalen Wandels verändert, aber einige Grundprobleme sind nach wie vor von großer Bedeutung. Dabei ist nach generellen und für die Außen- und Sicherheitspolitik speziellen Problemen zu unterscheiden: Ein Hauptproblem der internen Organisation ist das Mischungsverhältnis von Vergemeinschaftung/Supranationalität und Intergouvernementalismus, wobei in der Außen- und Sicherheitspolitik

¶ Zit. nach: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), Bonn 1984, S. 52.

¶ Vgl. dazu (mit Zitatnachweisen) Werner Link, Die Neuordnung der Weltpolitik, München, 2001³, S. 165 f.

¶ Außenminister Guido Westerwelle hat diese Feststellung bei einem interdisziplinären Workshop im Auswärtigen Amt im Januar 2012 zitiert. Die Tagungsbeiträge sind abgedruckt in: *Integration*, 35 (2012) 2.

¶ Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die erstgenannte Zielbestimmung. Zum inner-europäischen Aspekt vgl. Werner Link, Integratives Gleichgewicht und gemeinsame Führung, in: *Merkur*, 66 (2012) 11, S. 1025–1034.

die intergouvernementale Zusammenarbeit immer dominierte. Das strukturbestimmende Hauptproblem *inhaltlicher* Art ist die Heterogenität, die mit der Erweiterung extrem groß geworden ist. Das Kerneuropa-Konzept der differenzierten Integration, das im Teilbereich der Währung mit der Eurogruppe und im Teilbereich der Grenzkontrollen mit der Schengengruppe realisiert wurde, ist die konstruktive Antwort auf dieses Problem.⁹ Wie gravierend die Heterogenität sogar für die Kerngruppe der Europäischen Währungsunion ist, bedarf angesichts der aktuellen Erfahrungen keiner weiteren Erläuterung.

Außen- und sicherheitspolitisch zeigt sich die Heterogenität in unterschiedlichen nationalen Interessen und außenpolitischen Traditionen. Für die osteuropäischen Mitgliedstaaten ist das Verhältnis zu Russland ein kritischer Punkt. Bei den Führungsmächten differieren die „strategischen Kulturen“.¹⁰ Das Vereinigte Königreich ist in der Außen- und Sicherheitspolitik unter anderem aufgrund seiner besonderen Beziehung (*special relationship*) mit den USA ein notorischer Bremser. Während in einigen Bereichen (wie bei der Euro- und der Schengengruppe) das Fernbleiben des Vereinigten Königreichs verkräftbar ist, ist eine europäische Sicherheitspolitik ohne die britische Mitwirkung nicht realisierbar. „Trianguläre Führung“ ist notwendig.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die USA, vermittelt durch die NATO, nicht nur für die britische Europapolitik, sondern generell für die Umsetzung der *raison d'Europe* relevant sind: Von einem externen Förderator zu Anfang der 1950er Jahre sind sie seit geraumer Zeit zu einem Divisor geworden. Beim Irak-Konflikt spaltete die US-Regierung die EU ganz unverhüllt (mit britischer und spanischer Hilfe). Die entsprechende konzeptionelle Maxime lässt sich auf den Nenner bringen: Die politische Einigung und Einheit Europas liegt nur dann auch im amerikanischen Interesse, wenn zu erwarten und

gewährleistet ist, dass Europa der amerikanischen Politik folgt. Eine gemeinsame europäische Außenpolitik ohne Emanzipation von den USA war und ist demnach schwierig. Inwieweit das neue Selbstverständnis der USA als „pazifische Macht“ und ihre Staatsschuldenkrise das Verhältnis zu Europa verändern werden, ist schwer einzuschätzen. Im geökonomischen Bereich ist eine symmetrische Beziehungsstruktur die Grundlage der europäisch-amerikanischen Partnerschaft, welche die EU und die USA im Transatlantischen Dialog („Transatlantische Agenda“) institutionalisiert pflegen – mit dem Ziel eines Freihandelsabkommens, das jüngst wieder ins Gespräch gebracht worden ist.¹¹

Speziell für die Außen- und Sicherheitspolitik ist ein weiteres Grundproblem bedeutsam, nämlich die Existenz zweier struktureller Dualismen. Der *erste* Dualismus besteht darin, dass die EU-Staaten einerseits eine eigenständige nationale Außenpolitik betreiben und andererseits Außenpolitik via EU. Die bilateralen diplomatischen Beziehungen mit anderen Staaten und die individuelle Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wie in den Vereinten Nationen (und dort der ständige Sitz Frankreichs und des Vereinigten Königreichs im Sicherheitsrat) sind häufig vorrangig, wenngleich versucht wird, sich mit den anderen europäischen Staaten abzustimmen. Ulrike Guérot stellt dazu bedauernd fest, dass EU-Außenpolitik „oft genau dann Makulatur“ werde, wenn (vermeintliche) nationale Interessen der großen EU-Staaten ihr entgegenstehen.¹²

Der *zweite* Dualismus besteht darin, dass die EU-Länder, soweit sie der NATO angehören, ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik mittels des Atlantischen Bündnisses und mittels der EU betreiben. In der Ära des Ost-West-Konflikts beschränkte sich die europäische Integration notwendigerweise auf den wirtschaftlichen Bereich. Der Dualis-

⁹ Vgl. ders., Auf dem Weg zu einem neuen Europa, Baden-Baden 2006, S. 44–53. Zur differenzierten Integration im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ vgl. Funda Tekin, Differentiated Integration at Work, Baden-Baden 2012.

¹⁰ Daniel Göler, Die Europäische Union in der Libyen-Krise: Die „responsibility to protect“ als Herausforderung für die strategischen Kulturen in Europa, in: Integration, 35 (2012) 1, S. 3–18.

¹¹ Für die Anfänge vgl. Ralf Roloff, Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Paderborn 2001. Zur gegenwärtigen politischen Entwicklung vgl. Stefan Fröhlich, The New Geopolitics of Transatlantic Relations, Washington, DC 2012.

¹² Ulrike Guérot, Der Wert Europas und seine Grenzen: die EU als außenpolitische Gestaltungsmacht mit Defiziten, in: Integration, 35 (2012) 2, S. 116–122, hier: S. 119.

mus entstand mit der allmählichen Einbeziehung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den Aufgabenbereich der EU. Nach und nach sind einige Abkommen (wie die Berlin-plus-Vereinbarung) zwischen NATO und EU getroffen worden, die ihn mildern. Auch die Rückkehr Frankreichs in die militärische Verteidigungsstruktur tut ein Übriges. Weiter abschwächen dürfte sich dieser Dualismus infolge der zunehmenden Tendenz der USA, den europäischen NATO-Staaten bei Konflikten in Europa und der europäischen Nachbarschaft die Führung und die Nutzung der NATO-Kapazitäten zu überlassen.

In der Außenhandelspolitik ist der erstgenannte Dualismus trotz Vergemeinschaftung nur scheinbar nicht vorhanden. Denn die EU-Staaten praktizieren auch im handelspolitischen und außenwirtschaftlichen Bereich durch Kooperationsabkommen und andere Arten nationaler Konkurrenzpolitik eine autonome bilaterale Politik. Kurz- oder mittelfristig dürfte der Dualismus in diesem Bereich nicht zu überwinden sein.

Ansätze einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik

Trotz der skizzierten Hinderungsfaktoren gibt es in der europäischen Außenpolitik Ansätze einer erfolgreichen Gemeinsamkeit und einheitlichen Auftretens. Die Vergemeinschaftung der Handelspolitik bedeutet, dass die EU Vertragspartner ist und in der Welt handelsorganisation als einheitlicher Akteur bei der Gestaltung und Auslegung des handelspolitischen Regelwerks mitwirkt. Als größte Wirtschaftsmacht (rund 25 Prozent des Welt-Bruttoinlandsprodukts) ist sie objektiv ein Gleichgewichtsfaktor. Wenn die EU und die USA sich auf eine Position einigen, haben sie sogar einen bestimmenden Einfluss. Im Weltwährungssystem hat die EU erreicht, dass mit der Europäischen Währungsunion aus dem Monopol des US-Dollars annähernd ein Duopol wurde – gegen den Widerstand der USA. In der gegenwärtigen Krise verteidigt die währungspolitische Kerngruppe diese Position des Euro als zweite internationale Leitwährung.

Für die gemeinsamen Aktionen im nicht-ökonomischen politischen Bereich (einschließlich der militärischen Komponente) ist – hier

nur stichwortartig benannt – eine ganze Reihe von Auf- und Ausbaumaßnahmen vorgenommen worden:

- Aufbau des *Eurokorps*, das schon 1992 von Frankreich und Deutschland in Anknüpfung an die deutsch-französische Brigade begründet wurde; Belgien, Luxemburg und Spanien schlossen sich an; die Mannschaftsstärke beträgt rund 60 000;¹³
- Einrichtung von *EU-Battlegroups* (Kampfgruppen) als hoch mobile, meist multinationale Verbände in Bataillonsstärke, von denen mittels Rotation seit 2007 jeweils zwei für ein Halbjahr einsatzbereit gehalten werden;¹⁴
- Errichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA);
- Herstellung der *Personalunion* („Doppelhut“) zwischen dem Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik und dem Amt des Außenkommissars und Vizepräsidenten der Kommission;
- Formulierung einer *Europäischen Sicherheitsstrategie*, die 2003 als Gegenstück und inhaltlicher Gegenentwurf zur Nationalen Verteidigungsstrategie der USA trotz der Spaltung der EU bei der Irak-Intervention zustande kam und derzeit überarbeitet wird;¹⁵
- Aufbau eines *Europäischen Auswärtigen Dienstes* (EAD), der noch in seinen Anfängen steckt und nicht überschätzt, aber auch nicht unterschätzt werden sollte.¹⁶

Vor allem aber ist die frühere Beschränkung auf eine außenpolitische „Deklarationspoli-

¹³ Zur Entstehung und den Anfängen vgl. Ernst Martin, *Eurokorps und europäische Einigung*, Bonn 1996. Das Eurokorps steht bedarfsweise der EU und/oder der NATO zur Verfügung. Im Kosovo übernahm es 2000 und 2002 das KFOR-Kommando. In Afghanistan ist es im ISAF-Hauptquartier vertreten.

¹⁴ Vgl. Christian Mölling, *EU-Battlegroups*, SWP-Diskussionspapier 5/2007; siehe auch die von der EU und der Bundeswehr herausgegebenen aktuellen Mitteilungen.

¹⁵ Vgl. Ronja Kempin/Marco Overhaus, *Europa braucht eine neue Sicherheitsstrategie*, SWP-Aktuell 10/2012; Die erste Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003 wurde unter dem Titel „A secure Europe in a better world“ veröffentlicht.

¹⁶ Vgl. Klage über Auswärtigen Dienst der EU, in: FAZ vom 15.12.2011.

„Auftragshandeln“ der EU-3 (Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich) überwunden worden. In den Verhandlungen mit Iran über dessen Nuklearprogramm hat er 2003 seine erste Realisierung gefunden – zunächst gegen den Widerstand der USA. Diese hochpolitische Aktivität der EU wurde zwar bald von US-Präsident George W. Bush geduldet, die Duldung wurde aber durch die Zusage der EU-3 erkaufte, den Konflikt gegebenenfalls von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) auf den UN-Sicherheitsrat verschieben zu lassen, was dann auch geschah. Weil dort die fünf ständigen Mitglieder Deutschland hinzugezogen haben, findet bezüglich Iran weiterhin ein EU-3-Auftragshandeln unter der Regie der EU-Außenbeauftragten statt.¹⁷ Die Mitwirkung im Nahost-Quartett (bestehend aus den USA, Russland, EU und UN-Generalsekretär) ist ein weiteres Beispiel. Dort verhandelt die Hohe Vertreterin für gemeinsame Außenpolitik, Catherine Ashton, im Auftrag der EU – bisher jedoch (wie alle anderen Vermittler) ohne Erfolg.

Das Auftragshandeln geschieht manchmal informell. Beim Konflikt zwischen Georgien und Russland (August 2008) vermittelte sogar zunächst nur ein EU-Staat, nämlich Frankreich, im Namen der EU, und zwar erfolgreich. Auch formell hat die EU neue außenpolitische Handlungsmöglichkeiten für Teilgruppen eröffnet. Der Europäische Rat kann die Durchführung der von ihm einstimmig beschlossenen Missionen einer Gruppe von Mitgliedern übertragen (Art. 44 EUV), und diejenigen Mitgliedstaaten, „die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind“, begründen eine „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ im Rahmen der EU (Art. 42,6). Das ansonsten bei außen- und sicherheitspolitischen Fragen gültige Prinzip der Einstimmigkeit der Ratsentscheidungen ist bei der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ zugunsten qualifizierter Mehrheitsentscheidungen aufgegeben worden. Das heißt, diejenigen Staaten, die willens und fähig sind, können gemeinsam handeln, ohne von den anderen blockiert zu werden.

¹⁷ Vgl. W. Link (Anm. 9), S. 83 ff.

Mit der bereits 2004 gegründeten Europäischen Verteidigungsagentur war ursprünglich die Hoffnung verbunden, dass sie in der Verteidigungspolitik wie ein „Gravitationszentrum“ fungieren werde.¹⁸ Doch dadurch, dass sich außer Dänemark alle EU-Mitglieder beteiligen, entsteht – anders als in der Währungspolitik – keine proaktive Kerngruppe, keine Avantgarde der vertieften Integration. Die EVA hat den Schwerpunkt ihrer Arbeit im Rüstungskoooperationsbereich. Wichtiger für die operative Politik der EU-Missionen sind der Militärausschuss (mit zivil-militärischer Planungszelle) und der Militärstab. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), das sich aus Vertretern der EU-Staaten zusammensetzt, dient als politisches Kontroll- und Leitungsgremium bei Krisenbewältigungsoperationen. Nach wie vor verhindert das Vereinigte Königreich die Errichtung eines EU-Hauptquartiers.¹⁹ Nicht nur die materielle, sondern auch die organisatorisch-institutionelle Ausstattung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist noch immer unzulänglich.

So ist denn auch offenkundig, dass die EU zu großformatigen, robusten Militärsaktionen nicht fähig ist. Sie war und ist aber durchaus zu politisch wichtigen militärischen und militärisch-zivilen Missionen bis hin zu kleineren Kampfeinsätzen in der Lage. Die Liste dieser Missionen in Krisenregion ist beachtlich – mit Schwerpunkten auf dem Balkan und zunehmend in Afrika.²⁰ Die gemeinsame europäische Außenpolitik hat bei der Krisenbewältigung also sehr wohl eine gewisse Deckung durch militärische Macht.

¹⁸ Vgl. Udo Dietrichs/Mathias Jopp, Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden 2005, S. 243–366.

¹⁹ Es wurde deshalb erwogen, die Gründung eines EU-Hauptquartiers ohne Großbritannien mittels der „Verstärkten“ bzw. „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ vorzunehmen. Vgl. FAZ vom 2. 12. 2011.

²⁰ Bis 2009 gab es 23 ESVP-Operationen. Vgl. Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hrsg.), Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?, Berlin 2009. Zum zivilen Krisenmanagement (derzeit gibt es 22 zivile GSVP-Missionen) vgl. Claudia Major, Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union. SWP-Studie 22/2012.

All das ist zugegebenermaßen weit entfernt von der Entstehung und dem Einsatz einer schlagkräftigen europäischen Armee. Diesbezügliche Erwartungen oder gar Forderungen sind Wunschträume. Sie werden sich in absehbarer Zukunft nicht erfüllen.¹¹ Meines Erachtens ist das nicht unbedingt bedauerlich. Auch die deutsche „Kultur der (militärischen) Zurückhaltung“ und der „Parlamentvorbehalt“ (der im Grunde nicht anderes ist als das Parlamentsrecht in den anderen europäischen Staaten, über den Eintritt ihres Landes in einen Krieg zu entscheiden) erschweren zwar das rasche Zustandekommen gemeinsamer Militärinterventionen, aber verhindern keineswegs den Auf- und Ausbau von EU-Militärstrukturen. Sie stünden auch dem Aufbau eines europäischen Hauptquartiers nicht im Wege. Sie bilden allerdings ein Hemmnis gegen einen ungebremsten globalen Interventionismus. Die EU ist strukturell nicht angriffsfähig und sollte es nicht werden. Für große militärische Kriseninterventionen kann auf die NATO oder auf Ad-hoc-Koalitionen zurückgegriffen werden. Auch der Aufbau eines Raketenabwehrschildes erfolgt sinnvollerweise im Rahmen der NATO und nicht im EU-Rahmen – schon alleine deshalb, weil die strategisch wichtige Türkei nicht Mitglied der EU ist.

Wohl gemerkt, der Einfluss der EU in der Welt wird primär durch ihre Wirtschaftsmacht ausgeübt. Die Entwicklungshilfe ist ein fester Bestandteil der EU-Außenbeziehungen. Zunehmend wird die wirtschaftliche Macht aber auch als Zwangsmittel eingesetzt – in einem breiten Spektrum von nicht-militärischen Sanktionen. Gegenwärtig sind 31 Staaten und einige Terrororganisationen davon betroffen.¹² Völkerrechtlich problematisch sind diejenigen Fälle, die nicht durch Sanktionsbeschlüsse des UN-Sicherheitsrats legitimiert sind und mit einem anfechtbarem Rechts- und Selbstverständnis als „autonome Sanktionen“ bezeichnet werden. Die Syrien-Sanktionen sind das aktuelle Beispiel. Über die Wirkungen derartiger Zwangsmaßnahmen wird kräftig gestritten; ebenso über ihren Stellenwert: Den Einen gelten sie als Beleg dafür, dass die

¹¹ Sogar die von Außenminister Westerwelle initiierte, optimistische „Zukunftsgruppe“ (Außenminister aus zehn EU-Staaten) konnte, wie ihr Zwischenbericht vom Juni 2012 zeigt, in dieser Frage keinen Konsens finden. Vgl. FAZ vom 20. 6. 2012.

¹² Vgl. Nikolas Busse, Sanfte Eskalation, in: FAZ vom 22. 6. 2012.

EU-Außenpolitik „alles andere als zahnlos“ sei,¹³ die Anderen argumentieren, dass der EU „die militärischen Mittel zur Sanktionsfähigkeit von Machtansprüchen fehlen“ und damit die europäische Außenpolitik „leider vorerst zahnlos“ bleibe.¹⁴ Entscheidend für ein realistisches Urteil dürfte die differenzierende Analyse der jeweiligen Konfliktfälle sowie Art und Umfang des „Machtanspruchs“ sein.

Die breit gefächerte Europäische Nachbarschaftspolitik zur Stabilisierung der Ränder der EU bedient sich ebenfalls prinzipiell ökonomisch-politischer (nicht militärischer) Mittel – bilateral mit „Aktionsplänen“ und multilateral (unter anderem im Rahmen der Union für das Mittelmeer und der Östlichen Partnerschaft).¹⁵ Auf der Ebene der globalen multilateralen Politik ist die konstruktive Rolle Europas trotz interner Widerstände (insbesondere aus Polen) beim internationalen Klimaschutz allgemein anerkannt. Neuerdings engagiert sich die EU auch bei der Neuregulierung der Internationalen Telekommunikation durch die Entwicklung einer europäischen Cyber-Außenpolitik, um die Prinzipien der Netzneutralität und der Zugangs- und Nutzungsfreiheit zu wahren.¹⁶

Der wohl wertvollste Beitrag der EU zur Strukturierung der Weltordnung ist ihr kooperativer Interregionalismus. Die EU hat vertraglich institutionalisierte Kooperationsbeziehungen nicht nur mit den großen Mächten USA, China und Russland, sondern auch mit fast allen Regionalorganisationen. Das ist umso bedeutsamer, als der Regionalismus weltweit zu einem zweiten Strukturprinzip (neben dem staatlichen) geworden ist.¹⁷ Der interregionale Beziehungszusammenhang bietet der EU, zumal sie selbst eine Regionalorganisation ist, optimale Chancen, ihre Interessen zu vertreten. Und sie nutzt diese Chancen intensiv. Ihre eigene antihegemoniale Ratio, die sie

¹³ Ebd. S. 10.

¹⁴ U. Guérot (Anm. 12), S. 122.

¹⁵ Vgl. dazu die ausführlichen Analysen von Barbara Lippert in den Jahrbüchern der Europäischen Integration.

¹⁶ Vgl. Annegret Bendiek/Marcel Dickow/Jens Meyer, Europäische Außenpolitik und das Netz, SWP-Aktuell 60/2012.

¹⁷ Vgl. u. a. Heiner Hänggi/Ralf Roloff/Jürgen Rüland (eds.), Interregionalism and International Relations, London–New York 2006.

von den Großmächten USA und China unterscheidet, wird von den Entwicklungsländern und deren Regionalorganisationen goutiert. Trotz ihrer internen Probleme gilt die EU außereuropäischen Regionalorganisationen mehr denn je als Vorbild und als willkommener Kooperationspartner.^{F²⁸}

Zusammenfassung und Ausblick

Ist Jean Monnets Zielbestimmung der europäischen Integration Wirklichkeit geworden? Die Europäische Union hat sich in der multipolaren Welt in der Tat graduell zu einer *force d'équilibre* und zu einem Pol der Zusammenarbeit entwickelt – nur schwach im militärischen Bereich, am stärksten und voll ausgeprägt im Weltwirtschafts- und Handelssystem. Sie fungiert dort als Mitgestaltungsmacht. Sie ist – um ein Modewort zu gebrauchen – systemrelevant.

Der Befund ist eindeutig, seine wichtigsten Aspekte seien abschließend zusammengefasst: Ein gemeinsame europäische Außenpolitik kam und kommt nur dann zustande, wenn Deutschland und Frankreich sich verständigen (was häufig Kompromisse erfordert). Nach Möglichkeit wird das Vereinigte Königreich in die Führung einbezogen – zumindest im militärischen Bereich. Wenn die „trianguläre Führung“ nicht realisierbar ist, weil das Vereinigte Königreich sich verweigert, wird entweder eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik blockiert oder Deutschland und Frankreich gehen voran, und das Vereinigte Königreich lenkt eventuell später ein. Sind die Positionsdifferenzen zwischen Deutschland und Frankreich handlungsbestimmend (wie beim Libyen-Konflikt), wird die französisch-britische Zusammenarbeit aktiviert, die im militärischen Bereich zwischen den beiden Nuklearmächten gepflegt wird und parallel zur deutsch-französischen Zusammenarbeit verläuft. Das innovative „Auftragshandeln“ der EU-3 entspricht der machtpolitischen Realität, dem politischen Gewicht der drei Hauptmächte. Die Führung in der EU-Außenpolitik durch die EU-3 oder durch das deutsch-französische Duo ist aber nur dann erfolgreich, wenn

^{F²⁸} Jüngster Beleg ist der Artikel von Najib Razak (Premierminister Malaysias), Europa als Vorbild für Asien, in: FAZ vom 5. 11. 2012.

andere EU-Staaten sie aufgrund ihrer eigenen Interessenlage akzeptieren und unterstützen. Demgemäß ist die förmliche, vertraglich geregelte Bildung von Kerngruppen in den genannten Politikbereichen bewerkstelligt worden – jeweils ohne das Vereinigte Königreich. Es toleriert jedoch diese Entwicklung.^{F²⁹}

Schon anlässlich der Maastricht-Entscheidung über die Europäischen Währungsunion hat der damalige Premierminister John Major ein „Multi-Core-Europe“ ins Gespräch gebracht und ausdrücklich erklärt, die Anwendung dieser Politik wäre auch im Verteidigungsbereich möglich.^{F³⁰} Mit der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ ist dieses Strukturelement tatsächlich dort etabliert (zwecks flexibler Umsetzung der EU-Missionen). Die bremsenden Kräfte innerhalb der EU sind jedoch noch erheblich. Hingegen ist das Eurokorps, das von Deutschland und Frankreich geschaffen wurde und in Straßburg ein eigenes Hauptquartier hat, weiterentwickelt und mit beachtlichem Erfolg für die sicherheitspolitischen Belange der EU operativ eingesetzt worden.

Die Methode der „Verstärkten Zusammenarbeit“ einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten, die zur Zeit zwecks Einführung der Finanztransaktionssteuer praktiziert wird, könnte auch im außenpolitischen Bereich angewendet werden (allerdings nur aufgrund eines einstimmigen Ratsbeschlusses). Entscheidend war und ist, ob die nach und nach eröffneten Möglichkeiten von den Führungsmächten genutzt werden oder nicht. Insgesamt betrachtet, markieren gegenwärtig vier Eckpunkte das außen- und sicherheitspolitische Options- und Handlungsfeld der EU – für die europäische Entscheidungs- und Konsensfindung sind sie maßgeblich:

1. Die EU beschließt – auf höchster Ebene – allgemeine Richtlinien und fallbezogene Missionen (einschließlich der militärischen) zur Krisenbewältigung.
2. Die EU ist geökonomisch ein strategischer Akteur.

^{F²⁹} Vgl. George Osborne (Finanzminister des Vereinigten Königreichs), Den Binnenmarkt vertiefen und ausbauen, in: FAZ vom 16. 6. 2012.

^{F³⁰} Rede in Leiden am 7. 9. 1994, zit. in: FAZ vom 9. 9. 1994.

3. Die EU ist „Auftraggeberin“ für das gemeinsame außenpolitische Handeln der drei Führungsmächte und von Teilgruppen.
4. Die EU bildet den institutionellen Rahmen, in dem sich die zur vertieften Integration willigen und fähigen Mitgliedstaaten formieren und als Kerngruppen in verschiedenen Teilbereichen einschließlich der Außen- und Sicherheitspolitik zusammenarbeiten können.

Dass im militärischen Bereich Defizite bestehen, ist unstrittig, und es ist (schon wegen der finanziellen Einschränkungen) wenig wahrscheinlich, dass sie kurzfristig zu beheben sind. Nicht auszuschließen ist eine Rückbildung der Integration, wie sie insbesondere von konservativen Gruppen im Vereinigten Königreich gefordert wird – eine „Repatriierung von Kompetenzen“, die vor dem außen- und sicherheitspolitischen Bereich gewiss nicht Halt machen würde.^{P1} Doch selbst dann, wenn die Europäische Union nur als Organisation des einheitlichen gemeinsamen Marktes überleben würde, hätte sie wohl im globalen Kontext weiterhin Gewicht und bliebe sie ein geoökonomischer Akteur in der Spitzengruppe mit einer gewissen Verhandlungsmacht.

Indes, noch überwiegt die politische Auffassung, dass die EU mehr ist und auch künftig mehr sein soll als eine bloße große Freihandelszone; dass die europäischen Staaten nur durch eine gemeinsame Politik in der globalisierten Welt bestehen und sie mitgestalten können. Um nach innen *und* nach außen handlungsfähig zu sein, ist in diesem großen und heterogenen Staatenverbund Integration notwendigerweise mit Differenzierung verbunden. Differenzierte Integration findet konsequenterweise auch in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union statt. Sie dürfte die Möglichkeiten und Grenzen der gemeinsamen europäischen Außenpolitik auch in der absehbaren Zukunft bestimmen.

^{P1} Vgl. FAZ vom 6. 11. 2012.

Annegret Eppler

Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?

Als der Deutsche Bundestag und die französische Assemblée nationale anlässlich des 50-jährigen Bestehens des Élysée-Vertrags im Januar 2013 eine gemeinsame Sitzung abhielten, war das ein besonderes Beispiel für bilaterale Kooperation zweier nationaler Parlamente. Beziehungen zwischen Parlamenten können jedoch auch multilateral sein, etwa wenn die Landtagspräsidentenkonferenzen von Deutschland und Österreich im Juni 2013 eine gemeinsame Sitzung in Niederösterreich abhalten. Parlamente sind komplexe Akteure mit vielen Untergruppen. Fraktionen, Ausschüsse, territoriale und andere Gruppen, verschiedene Verwaltungsgremien, das Plenum und einzelne Abgeordnete können jeweils interparlamentarische Beziehungen unterhalten.

Dabei kann die Art der Beziehungen zwischen Kooperation und Konkurrenz, punktuell und stetig, informell und formell variieren. Im System der Europäischen Union (EU) bestehen Beziehungen zwischen Parlamenten in vertikaler und in horizontaler Dimension. Vertikale Beziehungen bestehen sowohl zwischen dem Europäischen Parlament (EP) und nationalen Parlamenten als auch zwischen nationalen und subnationalen Parlamenten. Auch Beziehungen zwischen dem EP und subnationalen Parlamenten sind möglich. Horizontale Verbindungen bestehen sowohl zwischen nationalen Parlamenten als auch auf subnationaler Ebene, zwischen subnationalen Parlamenten eines Mitgliedstaates oder über nationale Grenzen hinweg.

Annegret Eppler

Dr. rer. soc., geb. 1972; wissenschaftliche Mitarbeiterin für vergleichende Politikwissenschaft und europäische Integration am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen, Melanchthonstraße 36, 72074 Tübingen. annegret.eppler@uni-tuebingen.de

In Politik und Wissenschaft wird diskutiert, ob die Zusammenarbeit der verschiedenen Parlamente in der EU eine Möglichkeit darstellt, die demokratische Legitimität von EU-Politik zu erhöhen. Dieser Frage werde ich in diesem Artikel nachgehen. Dazu soll zunächst ein kurzer Blick auf die Rolle von Parlamenten im EU-System und auf die Argumente der Theoretiker geworfen werden.

Veränderte Rolle von Parlamenten

Im Hinblick auf Deutschland haben die Landtage, der Deutsche Bundestag und der Bundesrat sowie das EP jeweils eigene Kompetenzbereiche. In politischen Mehrebenensystemen finden ständig formale und informelle Veränderungen im Spannungsverhältnis von Einheit und Vielfalt statt, die auch Einfluss auf die Funktionen der Parlamente der einzelnen politischen Ebenen haben.[¶] Im Zuge der Zentralisierung des deutschen Bundesstaates und des Ausbaus eines europäischen Systems wurden Gesetzgebungszuständigkeiten in immer mehr Bereichen den höheren politischen Ebenen zugewiesen. Entscheidungen, die vormalig auf Bundesebene getroffen wurden, werden nun auf EU-Ebene gefällt. Entscheidungen, die in den Ländern getroffen wurden, werden auf Bundes- oder EU-Ebene gefällt. Die legislativen Spielräume der unteren Ebenen verändern sich, ihre Legislativfunktion wird zunehmend durch die Umsetzung von EU-Recht geprägt.

Oft erhalten die unteren politischen Ebenen ein Mitspracherecht an der Politik der höheren Ebene, zumindest wenn sie von bestimmten Entscheidungen besonders betroffen sind. So wirkt Deutschland im Rat an der Gesetzgebung im EU-System mit; die deutschen Länder haben im Bundesrat die Möglichkeit, auf die Bundespolitik Einfluss zu nehmen und über Artikel 23 des Grundgesetzes auch auf die EU-Politik der Bundesregierung. Im vertikalen Verhältnis der Ebenen zueinander scheint also eine Art Ausgleich nach dem Prinzip „Gesetzgebungskompetenzen gegen Mitwirkungsrechte“ zu bestehen. In horizontaler Dimension haben sich

[¶] Vgl. Gabriele Abels/Annegret Eppler, Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2011, Baden-Baden 2011, S. 457–470.

die Verhältnisse jedoch auch verändert: Die nationalen und subnationalen Parlamente verlieren Gesetzgebungskompetenzen „nach oben“, während die Mitspracherechte am Politikgestaltungsprozess der höheren Ebene von den jeweiligen Regierungen ausgeübt werden. Die Parlamente als einzige direkt gewählte Organe verlieren Einflussmöglichkeiten auf den Politikgestaltungsprozess, während die Regierungen, die ihre Handlungskompetenzen von den Parlamenten ableiten, an Einfluss gewinnen.

Die nationalen und subnationalen Parlamente reagieren auf ihren Verlust von Legislativkompetenzen mit einem Ausbau der Kontrollfunktion gegenüber den Exekutiven auf der eigenen Ebene. In Deutschland bauen Bundestag und Bundesrat – teilweise infolge von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts – ihre begleitenden und nachträglichen Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem europapolitischen Handeln der Bundesregierung aus. Auch die Länderparlamente kontrollieren ihre jeweiligen Regierungen verstärkt in ihrem europapolitischen Handeln im Bundesrat.

Obwohl es in der Wissenschaft unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, ob es tatsächlich zu einer „Entparlamentarisierung“ kommt: Mit diesen Veränderungen sind Herausforderungen verbunden. Aufgrund der Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen entsteht die Situation, dass EU, Bund und Länder in Gesetzgebung und Umsetzung fast aller Materien zusammenwirken und eine selbstständige Aufgabenerfüllung durch eine Ebene meist nicht möglich ist („Politikverflechtung“). Die Erhöhung der Kontrollbefugnisse der Parlamente gegenüber ihren Regierungen in EU-Angelegenheiten kann sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene zu Koordinationsproblemen und damit verbunden zu Effektivitätseinbußen führen. Insgesamt erhöht sich die Komplexität und Intransparenz. Die „Legitimationskette“ vom Wahlvolk zu den eigentlichen Entscheidungsträgern wird länger, während die Parlamente wie alle anderen Akteure in ihrer selbstständigen Handlungsfähigkeit tangiert sind und Politik im Zusammenspiel mit anderen Akteuren und anderen politischen Ebenen gestalten müssen.

Dabei ist gerade die Legitimation von EU-Politik wichtig. Denn die EU hat in vielen Materien einen sehr hohen Regelungsanteil, und

gleichzeitig sind in ihrem sich beständig weiter entwickelnden System die Merkmale einer Demokratie, wie sie in nationalen Systemen als konstituierend angesehen werden, (noch) nicht weit genug ausgeprägt. Das EP ist in den vergangenen Jahrzehnten zwar vor allem in seiner Legislativfunktion erheblich gestärkt worden. Dennoch ist es nicht in der Lage, allein für die demokratische Legitimität der Entscheidungen auf EU-Ebene zu sorgen.

Theoretische Überlegungen

Die theoretischen Konzepte zur Erfassung der Beziehungen zwischen Parlamenten in EU-Angelegenheiten verbinden die entstehende parlamentarische Mehrebenenstruktur der EU mit der Minimierung des sogenannten Demokratiedefizits. Dabei gibt es zwei Argumentationsstränge: Ein Argument geht davon aus, dass durch die parlamentarische Kooperation Synergieeffekte entstehen, die es den Parlamenten ermöglichen, ihre Kontrollfunktionen insbesondere gegenüber ihren Regierungen besser auszuüben. Ein anderes Argument sieht in der Zusammenarbeit der Parlamente einen neuen Raum des demokratischen Austauschs.

Synergien können in der interparlamentarischen Kooperation zum Beispiel geschaffen werden, wenn es um die Erlangung, Verarbeitung und Bewertung von Informationen geht. Es wird davon ausgegangen, dass sich die „Parlamentsebenen mit Informationen aus den laufenden Politikzyklen der EU unterstützen können, die ihnen zumindest formal nicht zustehen, die aber andererseits nützliche Mittel zur effizienteren Umsetzung ihrer auf die EU bezogenen Mitwirkungsmöglichkeiten im jeweiligen Interaktionsrahmen darstellen.“[¶] Grundlage ist das „Prinzip der gegenseitigen Erleichterung und Hilfe bei der Kontrolle der Regierungen in ihrer Eigenschaft als den Parlamenten rechenschaftspflichtige Institutionen.“[¶] Bei dieser Argumentation steht die Rolle des Parlaments in seinem nationalen Kontext im Mittelpunkt, und seine mögliche Funktion für das Gesamtsystem der EU wird im Zusammenspiel mit seiner jeweiligen Regierung realisierbar.

¶ Andreas Maurer, *Parlamente in der EU*, Wien 2012, S. 219.

¶ Ebd.

Die Zusammenarbeit von Parlamenten kann auch als Alternative zu einer möglicherweise zu starken und deswegen blockierenden Kontrolle gesehen werden.[¶] Statt die Europaarbeit auf die Kontrolle der eigenen Regierung zu beschränken, können Parlamente das gesamte EU-System als Referenzrahmen ihres politischen Handelns verstehen. Die repräsentative Demokratie im EU-System wird von manchen Theoretikern gerade über die interparlamentarische Vernetzung neu konzeptualisiert. Es wird argumentiert, dass neben der Position und den Rechten jedes einzelnen Parlaments auch relevant ist, welche Effekte die parlamentarische Kooperation für das Gesamtsystem hat. Durch Zusammenarbeit entstünde ein „multi-level parliamentary field“, eine „transnational sphere of democratic representation“.[¶] Die Zusammenarbeit von Parlamenten eröffne einen Raum für den Diskurs und die Verbreitung und den Austausch von Ideen. „The particular challenge involved in theorizing appropriate democratic standards for the EU lies (...) in the (horizontal and vertical) dispersion of democratic representation across multiple sites.“[¶] Ein weiteres Argument lautet, dass die momentan nicht stark ausgeprägte „horizontale Struktur der repräsentativen Demokratie“ in der EU, der notwendige Austausch über die verschiedenen Interessen und die Schaffung von Solidarität durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Parlamenten gestärkt werde.[¶]

Änderungen durch den Vertrag von Lissabon

Die Stärkung der parlamentarischen Demokratie in der EU ist neben dem Ausbau partizipativer und deliberativer Verfahren ein

¶ Vgl. Annegret Eppler, *Vertikal und horizontal, bi- und multilateral: Interparlamentarische Beziehungen in EU-Angelegenheiten*, in: Gabriele Abels/dies. (Hrsg.), *Auf dem Weg zum „Mehrebenenparlamentarismus“?*, Baden-Baden 2011, S. 297–314, hier: S. 300ff.

¶ Ben Crum/John E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU*, in: *European Political Science Review*, 1 (2009) 2, S. 249–271, hier: S. 257.

¶ Ebd., S. 267.

¶ Vgl. Arthur Benz, *Arthur, Linking Multiple Demoi. Inter-Parliamentary Relations in the EU*, IEV-Online 1/2011, S. 11, www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/benziev-online2011nr1.pdf (14. 1. 2013).

Weg, EU-Politik zu legitimieren. Neben der seit Jahrzehnten andauernden schrittweisen Aufwertung des Europäischen Parlaments wurden seit dem Maastrichter Vertrag (in Kraft seit November 1993) in die Überlegungen einer Parlamentarisierung der EU auch die nationalen Parlamente einbezogen, und es wird versucht, ihnen eine eigene Rolle im EU-System zu geben.

Durch den Lissabon-Vertrag (Dezember 2009) sind die nationalen Parlamente durch die Einführung des Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus¹⁸ gestärkt. Dieser ermöglicht den nationalen Parlamenten, innerhalb von acht Wochen zu allen Vorschlägen der Europäischen Kommission Stellung zu nehmen, was die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit der Vorschläge angeht. Die Kommission muss die Stellungnahmen der Parlamente berücksichtigen und, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente Einwände hat, in einer „substantiierten Stellungnahme“ darlegen, warum sie an ihrem Entwurf festhält. Durch eine Zusammenarbeit können Parlamente also ihr Sanktionspotenzial erhöhen. Eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof kann jedes nationale Parlament auch ohne vorherige Rüge erheben. In Deutschland haben sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat (und damit die deutschen Länder) diese neuen Rechte inne. Die subnationalen Parlamente finden im Subsidiaritätsprotokoll (Art. 6) zwar erstmals Erwähnung, es ist aber Sache der Mitgliedstaaten, diese am Frühwarnmechanismus teilhaben zu lassen. Die Länderparlamente erfahren durch die Erwähnung im Lissabon-Vertrag also keine direkte formelle Stärkung im europäischen Mehrebenensystem. Und doch profitieren sie indirekt von den Verbesserungen, die den nationalen Parlamenten und den subnationalen Einheiten durch die neue Rechtslage zuteilwerden.

Der Vertrag von Lissabon erwähnt aber auch explizit die Zusammenarbeit der Parlamente: Im Artikel 12 des EU-Vertrags werden die nationalen Parlamente zur Kooperation untereinander und mit dem EP ermuntert. Das Protokoll über die Rolle der nationa-

¹⁸ Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

len Parlamente in der EU sieht in Artikel 9 „eine effiziente und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten innerhalb der Union“ vor, die von denselben Akteuren „gestaltet und gefördert“ werden soll. Artikel 10 desselben Protokolls besagt, dass die Konferenz der Europaausschüsse der Parlamente (COSAC) „den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den nationalen Parlamenten und dem EP, einschließlich ihrer Fachausschüsse“ fördert. Die neuen Rechte der Parlamente, vor allem zur Subsidiaritätskontrolle, können von den Parlamenten erheblich besser in Zusammenarbeit mit anderen Parlamenten ausgeübt werden und entwickeln sich zum Katalysator einer Vernetzung von Parlamenten verschiedener politischer Ebenen.

Interparlamentarische Foren

Der Maastrichter Vertrag mit seiner Stärkung der Relevanz der EU in vielen Politikbereichen einerseits und der Rolle der nationalen Parlamente in der EU andererseits führte dazu, dass die nationalen Parlamente aller Mitgliedstaaten ihre Europakompetenz ausbauten. In Deutschland folgten ihnen zeitlich versetzt auch die Länderparlamente. Die Reformen betrafen die Organisation der Arbeit mit EU-Themen (Gründung von Europaausschüssen, Aufstockung und Schulung des EU-Personals in den Parlamentsverwaltungen, Änderungen der Geschäftsordnungen, etc.), vor allem aber auch die Kontrollrechte der Parlamente gegenüber ihren Regierungen. Auch die interparlamentarische Zusammenarbeit wurde seit Beginn der 1990er Jahre und verstärkt seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags ausgebaut. Dabei haben sich unterschiedliche Arten entwickelt, die im Folgenden kurz skizziert und eingeordnet werden sollen.

Wichtige Foren der interparlamentarischen Zusammenarbeit sind die seit Jahrzehnten bestehenden Konferenzen der Parlamentspräsidenten. Auf der Ebene der mitgliedstaatlichen Parlamente und des Europäischen Parlaments ist dies die Konferenz der Parlamentspräsidenten und -sprecher. Die sogenannte EU-PPK befasst sich mit den grundsätzlichen Fragen der Parlamente in der EU. Die Konferenz hat 2008 Leitlinien der interparlamentarischen Zusammenarbeit erarbei-

tet, die zwar keine Bindewirkung entfalten, aber von allen Seiten stark beachtet werden.

Auf Ebene der Länder treffen sich die Präsidenten der deutschen Länderparlamente in der Landtagspräsidentenkonferenz. Obwohl dieses Gremium sich nicht allein mit EU-Fragen befasst, wurden hier immer wieder Brücken zwischen den europäischen Reformen und der Politik der subnationalen Parlamente geschlagen und wesentliche Reformen im Bereich der Europapolitik der Länderparlamente angestoßen.⁹ Die deutsche Landtagspräsidentenkonferenz tagt auch zusammen mit der österreichischen Landtagspräsidentenkonferenz und Vertretern aus Südtirol, um Themen zu bearbeiten, die für die Länderparlamente dieser Staaten gleichermaßen relevant sind. Europaweit besteht mit der *Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes (CALRE)* seit Ende der 1990er Jahre ein Zusammenschluss der Präsidenten der 74 subnationalen Parlamente in der gesamten EU, die eigene Legislativbefugnisse innehaben.¹⁰ Die CALRE hat das politische Ziel, die Regionalparlamente auf nationaler und europäischer Ebene zu stärken. Sie war wesentlich daran beteiligt, dass die subnationalen Parlamente im Lissabon-Vertrag erstmals erwähnt wurden.

Die *Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne (COSAC)* wurde Ende der 1980er Jahre gegründet und setzt sich aus den Europaausschüssen der nationalen Parlamente sowie Vertretern des Europäischen Parlaments zusammen. Die COSAC wurde schon im Vertrag von Amsterdam erwähnt; im Protokoll zur Rolle der nationalen Parlamente des Lissabon-Vertrags bekam sie explizit Aufgaben im Rahmen der interparlamentarischen Zusammenarbeit zugeschrieben. Danach kann die COSAC das EP, den Rat und die Kommission direkt kontaktieren und inhaltliche Vorschläge machen, womit die einzelnen nationalen Parlamente jedoch nicht gebunden sind. Die COSAC hält jährlich zwei Treffen ab und bildet da-

rüber hinaus Arbeitsgruppen. Sie soll den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Parlamenten erleichtern, Vergleiche zur Vorgehensweise in Europaangelegenheiten sowie den Dialog zwischen den Parlamenten ermöglichen.

Gemeinsame inhaltliche Beratungen in Ausschusssitzungen¹¹ können von einem oder mehreren Ausschüssen des Europäischen Parlaments mit den jeweils inhaltlich korrespondierenden Ausschüssen der nationalen Parlamente veranstaltet werden. Es sind jedoch auch bilaterale Sitzungen eines Fachausschusses eines einzelnen nationalen Parlaments mit dem entsprechenden EP-Ausschuss möglich. So haben beispielsweise nahezu die Hälfte der 22 Fachausschüsse des Deutschen Bundestages im Jahr 2010 auswärtige Ausschusssitzungen oder Delegationsreisen nach Brüssel unternommen.¹² Diese weniger formalisierte, dafür aber fachspezifischere Zusammenarbeit ermöglicht die Bearbeitung inhaltlicher Schwerpunkte und die Einspeisung der Umsetzungserfahrungen der nationalen Parlamente.

Neben gemeinsamen Ausschusssitzungen nehmen die Abgeordneten der Parlamente an Plenar- und Ausschusssitzungen anderer Parlamente teil. Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments laden regelmäßig Vertreter der nationalen Parlamente zu ihren Sitzungen nach Brüssel ein, um gemeinsam neue Rechtsetzungsvorschläge der Kommission zu beraten. EP-Abgeordnete nehmen ihrerseits an den Sitzungen der Ausschüsse nationaler Parlamente teil. Zum EU-Ausschuss des Deutschen Bundestags haben deutsche Europaabgeordnete grundsätzlich Zutritt. Außerdem hat er eigens ernannte „mitwirkungsberechtigte Mitglieder des Europäischen Parlaments“, die befugt sind, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie während der Beratungen des Ausschusses für die EU-Angelegenheiten Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Auch in den Europaausschüssen der deutschen Länderparlamente sind Europaabgeordnete häufig zu Gast.

⁹ Vgl. Gabriele Abels, *Sub-National Parliaments in a Multi-level Parliamentary System: The German Länder in the Post-Lisbon Era*, Glasgow 2012, S. 4–11.

¹⁰ Parlamente mit eigenen Legislativbefugnissen gibt es in Belgien, Österreich, Deutschland, Spanien, Italien, Großbritannien, Finnland und Portugal.

¹¹ Vgl. A. Maurer (Anm. 2), S. 227f.

¹² Vgl. Sven Vollrath, *Herausforderungen bei der Umsetzung der neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon durch den Deutschen Bundestag und die Begleitgesetzgebung*, in: G. Abels/A. Eppler (Anm. 4), S. 177–193, hier: S. 188.

Unter dem Namen IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) firmiert eine elektronische Plattform für die Zusammenarbeit der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten und der Kandidatenstaaten der EU und dem Europäischen Parlament. Auf der Website (www.ipex.eu) besteht ein geschlossener Raum, auf den nur die Parlamente Zugriff haben. IPEX stellt eine Möglichkeit dar, rasch und unkompliziert Informationen über Sachverhalte mit EU-Bezug auszutauschen. Für Bürgerinnen und Bürgern stellt IPEX Informationen über die Europaarbeit der nationalen Parlamente zur Verfügung.

Die Parlamentsverwaltungen spielen eine besondere Rolle in der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Das EP hat bereits seit Anfang der 1990er Jahre eine Stelle, die für die Kontakte zu den nationalen Parlamenten zuständig ist. Auch der Deutsche Bundestag hat mit seinem „Referat PA 1 (Europa)“ eine Einheit, die sowohl die Europaarbeit des Bundestags in Berlin betreut als auch in Brüssel Verbindungen zu den europäischen Institutionen und anderen Mitgliedstaaten unterhält.¹³

Der Bundesrat hat Anfang 2011 eine Stelle für die interparlamentarische Zusammenarbeit eingerichtet. Seit Ende desselben Jahres organisieren die Verwaltungen der deutschen Länderparlamente jährliche Treffen ihrer EU-Referenten. Die Landtage von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen haben eigene Vertreter in Brüssel. Die formalen Treffen und informellen Verbindungen, welche die Vertreter einzelner nationaler und subnationaler Parlamente in Brüssel zu ihren Kollegen in Brüssel aufbauen, stellen eine wichtige Achse interparlamentarischer Zusammenarbeit dar.

Vergleicht man die verschiedenen Formen der interparlamentarischen Zusammenarbeit, so zeigt sich, dass die hochgradig formalisierten Zusammenschlüsse der Parlamentspräsidenten und auch der Europaausschüsse sich eher mit grundsätzlichen Fragen der Stellung von Parlamenten im EU-System und der Fortentwicklung des europäischen Primärrechts befassen, während insbesondere die Verbindungen zwischen einzelnen Fachausschüssen, Abgeordneten und den Parlaments-

¹³ Vgl. ebd.

verwaltungen Foren darstellen, in denen eher über konkrete Sachfragen mit EU-Bezug diskutiert werden kann.

Es zeigt sich auch, dass die parlamentarische Zusammenarbeit sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Dimension noch am Anfang steht. In vielen Zusammenhängen geben pragmatische Überlegungen, Arbeitserleichterungen durch Synergieeffekte und Vergleichbarkeit der eigenen Arbeit mit der ähnlicher Akteure den Ausschlag für vermehrte Zusammenarbeit. Das Argument der Theoretiker, die Zusammenarbeit von Parlamenten erleichtere es, die Kontrollfunktion auszuüben, scheint sich in der Praxis zu bestätigen. Die Schaffung neuer Diskussionsräume ist eher eine Herausforderung für die Zukunft als bereits bestehende Realität. Insbesondere durch die Suche nach gangbaren Möglichkeiten, die neuen Rechte der Subsidiaritätskontrolle auszufüllen, haben sich in den vergangenen beiden Jahren die Beziehungen zwischen den Parlamenten verstärkt. Damit steht also die Kontrollfunktion der Parlamente im Mittelpunkt, auch wenn diese Kontrolle nicht lediglich auf die eigene Regierung gerichtet ist, sondern auch auf das Monitoring auf EU-Ebene.

Dabei sind die Kooperationsbeziehungen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente weiter fortgeschritten als die der subnationalen Parlamente. Ob und wie ein Parlament sich beteiligt, ist stark geprägt vom Charakter des einzelnen Parlaments, von Pfadabhängigkeiten des jeweiligen politischen Systems, von finanziellen Ressourcen und Personen, welche die parlamentarische Zusammenarbeit in EU-Fragen für wichtig halten. Oft handelt es sich bei den wirklich tragfähigen Kontakten um informelle persönliche Netzwerke. Die Zusammenarbeit der Parlamente als komplexe und heterogene Akteure gestaltet sich deutlich schwieriger als die der hierarchisch aufgebauten Exekutiven.

Fazit und Ausblick

Erhebliche Hoffnungen auf eine gestärkte Legitimität der EU-Politik gehen mit der parlamentarischen Vernetzung einher. Im europäischen Mehrebenensystem haben die Parlamente aufgrund der ihm eigenen Dy-

namiken in den vergangenen Jahrzehnten an Einflussmöglichkeiten verloren und waren in ihrer Europaarbeit zunehmend auf die Kontrolle des europapolitischen Handelns ihrer Regierungen konzentriert. Der Lissabon-Vertrag weist den Parlamenten der unteren Ebenen durch ihr Recht der Subsidiaritätskontrolle und die Aufforderung zur interparlamentarischen Kooperation eine Rolle für das Gesamtsystem der EU zu und eröffnet eine proaktive Alternative zur bloßen Kontrolle der eigenen Regierung. Die Parlamente der nationalen und subnationalen Ebenen sind damit vor Aufgaben gestellt, die früher den Regierungen vorbehalten waren: formale Beziehungen nach außen zu pflegen und mit externen Akteuren und anderen Systemen dauerhaft zu kommunizieren.

In der Tat hat sich die Zusammenarbeit von Parlamenten in den vergangenen Jahren ganz erheblich verstärkt. Gemeinsame Positionen wurden formuliert, um die Stellung der Parlamente im EU-System zu verbessern. Außerdem fand ein Austausch über Reformen statt, die jedes Parlament zur Wahrnehmung der neuen Rechte vornehmen musste. In zunehmendem Maße treten das Monitoring von Kommissionsvorschlägen und damit die parlamentarische Kontrolle in den Vordergrund der Zusammenarbeit. Es ist zu erwarten, dass sich der inhaltliche Austausch zwischen den Parlamenten und ihren Ausschüssen darüber hinaus noch verstärken wird. Gerade darin liegt eine Möglichkeit, die EU-Politik aktiv und jenseits einer in manchen Fällen blockierenden Kontrolle mitzugestalten. Nichtsdestotrotz stellt die Kooperation für die Parlamente eine große Herausforderung dar.

Für die Praxis in den Parlamenten ist und bleibt die Schaffung eines Bewusstseins für die eigene Akteursqualität im EU-System eine der größten Herausforderungen. Mit anderen Worten: Das Potenzial, durch interparlamentarische Zusammenarbeit für mehr Legitimität zu sorgen, ist vorhanden, aber noch wird es nicht voll ausgeschöpft.

Hans-Heinrich Nolte

Zentrum und Peripherie in Europa aus historischer Perspektive

Zu keiner Zeit waren die Lebensbedingungen in Europa überall gleich, aber in der Moderne stiegen die Differenzen zwischen den Regionen: Um das Jahr 1000 waren alle Länder Europas noch ziemlich gleich arm; um 1500 betrug das Verhältnis zwischen Italien und Finnland, dem damals ärmsten Land, zweieinhalb zu eins.¹ 500 Jahre später, im Jahr 2007, lag die größte Differenz zwischen den Regi-

onen der Europäischen Union (nach Kaufkraftstandards berechnet) dagegen bei zwölf zu eins (London im Vergleich zur bulgarischen Region Severozapaden).² Doch nicht nur die Einkommensunterschiede sind gewachsen, sondern auch die Unterschiede hinsichtlich der persönlichen Freiheit, der medizinischen Versorgung oder der Zugänge zu Bildung. Schon am Beginn der Moderne entwickelten sich dabei innerhalb von Staaten die Zentren oft rascher als die Randgebiete. Erstere profitierten unter anderem von Verkehrssystem, Attraktivität für arbeitswillige Zuwanderer sowie höherer Effektivität der Verwaltungen. Zudem akkumulierten sie Kompetenzen – zum Beispiel in sozialer Disziplin oder in der Entwicklung angemessener Konzepte. In den Randlagen sammelten sich dagegen leicht Schwächen an – eingefahrener Habitus, wenig politische Aktivität und manchmal Rentenmentalität in den regionalen Verwaltungen. Die großen Märkte waren nur selten Räume, in denen alle gleiche Möglichkeiten hatten, sondern häufig schiefe Ebenen, in denen für die Zentren mehr Chancen anfielen als für die Peripherien.

Hans-Heinrich Nolte

Dr. phil., geb. 1938; Professor em. für Osteuropäische Geschichte an der Universität Hannover, derzeit Gastlektor an der Universität Wien; Geschäftsführender Herausgeber der „Zeitschrift für Weltgeschichte“; Bullerbachstraße 12, 30890 Barsinghausen. CNolteVGWS@aol.com

Solche Differenzen werden als „Gefälle“, „innerer Kolonialismus“[¶] oder weniger interpretierend als „räumliche Ungleichheiten“[¶] beschrieben beziehungsweise im Rahmen des Konzepts von Zentrum, Halbperipherie und Peripherie als „innere Peripherien“[¶] in Vergleichen und Interaktionsanalysen untersucht. Dabei geht es hier nicht um die Frage, ob die Nutzung der Peripherie konstitutiv für die Beschleunigung des Zentrums war,[¶] sondern nur um die Frage, wie das Zusammenleben so verschiedener Regionen in einem Staat oder einer Union organisiert wurde.

In der Regel wurde Angleichung als Ziel festgelegt. Ungleiche Beziehungen zwischen Zentren und Peripherien sind stabil, aber nicht etwa „ewig“ – eine Peripherie kann zum Zentrum werden, zum Beispiel wenn neue Konjunkturen die Voraussetzungen ändern und vor allem, wenn regionale Eliten mit guten Konzepten Politik machen. Elite wird hier nicht als wertende, sondern als beschreibende Kategorie benutzt – Frauen und Männer, Dynastien und Verwaltungen, Adel, Kaufleute und Unternehmer, Gewerkschaften und Parteien, aber auch Bauern, Arbeiter und Hochschullehrer sind als Akteure aufgetreten und haben Entwicklungen bestimmt. Parlamentarische Verfassungen haben oft eine genauer ausdiskutierte Politik gefördert als absolutistische; aber auch Parlamente machen Fehler – zum Beispiel einigen sie sich oft auf Kosten von Außenstehenden und geben häufig mehr aus, als sie einnehmen.

¶ Vgl. Angus Maddison, *Contours of the World Economy*, Oxford 2007, S. 55, S. 382.

¶ Vgl. Eric von Broska, Europäische Kommission (Hrsg.), *In Europas Zukunft investieren. 5. Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Brüssel 2010, S. 12, S. 22f., Zusammenfassung: S. 30f.

¶ Michael Hechter, *Internal Colonialism*, London 1975.

¶ Heiderose Kilper (ed.), *New Disparities in Spatial Development in Europe*, Heidelberg u. a. 2009.

¶ Hans-Heinrich Nolte (ed.), *Internal Peripheries in European History*, Göttingen 1991; ders. (Hrsg.), *Europäische innere Peripherien im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1997; ders. (Hrsg.), *Innere Peripherien in Ost und West*, Stuttgart 2002. Zu den folgend skizzierten Beispielen vgl. die Aufsätze in diesen drei Bänden, für die es mehrfach gelungen ist, Forscher aus den analysierten Regionen als Beiträger zu gewinnen.

¶ Vgl. Jürgen Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt*, München 2009, S. 909–957; Hans-Heinrich Nolte, *Weltgeschichte. Imperien, Religionen und Systeme*, Wien 2005, S. 320–347.

Ein klassisches Beispiel für die Durchsetzung einer peripheren Struktur bietet der „keltische Rand“ Englands, das in Irland seit dem Mittelalter Macht ausgeübt hat, aber erst seit den Tudors (ab 1485) Land im großen Stil an Engländer vergab und in Nordirland eine „Pflanzung“ britischer Bauern anlegte. Bis 1703, nach mehreren Aufständen und der Flucht katholischer Adliger, waren 86 Prozent des Grund und Bodens an protestantische Landlords verteilt, während die Mehrheit der Bevölkerung katholisch blieb.[¶] Der Eigentumstransfer ermöglichte es, den Londoner Markt für Irland richtungweisend zu machen – die Insel wurde zum Produktionsort für Bedarfsgüter wie Butter und Rohstoffe wie Wolle. Die irische Wollindustrie wurde behindert, und viele Gutsbesitzer legten Gewinne aus der grünen Insel an der Londoner Börse an. Irland hatte (meist) ein eigenes Parlament, aber dessen protestantische Mitglieder vertraten nur selten regionale Interessen gegen England. Eine katholische Gegenelite entstand erst im 19. Jahrhundert. Sie hat den Süden Irlands kulturell vereinheitlicht, glaubte aber, gegen London und die protestantische Minderheit der Besitzenden nur mit Gewalt zum Erfolg kommen zu können. 1922 wurde Irland – ohne den Norden – selbstständig, konnte jedoch in den folgenden Jahrzehnten die ökonomische Zuordnung zu England nicht überwinden.

Ähnlich wie vom „keltischen Rand“ Englands kann man vom (ehemals) „muslimischen Rand“ Europas sprechen – jener weiten Kette von Regionen nördlich des Mittelmeers, die zwischen dem 8. und dem 17. Jahrhundert durch islamische und zwischen dem 13. und dem 20. Jahrhundert wieder durch christliche Mächte erobert wurden. Dabei wurden Nichtchristen vertrieben oder ermordet; etwa die sephardischen Juden, die in Spanien eine städtische Schicht gebildet hatten. Muslime wurden auch aus Süditalien und Ungarn vertrieben sowie in den Balkankriegen aus den meisten neuen Nationalstaaten verdrängt oder gegen anatolische Christen „aus-

¶ Vgl. Jürgen Elvert, *Geschichte Irlands*, München 1999¹; Theodore W. Moody, Francis X. Martin (eds.), *The Course of Irish History*, Cork 1978¹¹; Peter Wende, *Das Britische Empire*, München 2011.

getauscht“. Im Kontext der Verluste an Bauern, Kaufleuten und Handwerkern in diesen Vertreibungen wurden die ehemals islamisch beherrschten Regionen von der Algarve bis zur Südukraine durchweg zu inneren Peripherien, deren Interessen im jeweiligen Zentrum nicht angemessen vertreten wurden.¹⁸

Andalusien¹⁹ wurde zwischen dem 13. und dem 15. Jahrhundert von Kastilien erobert. An die Stelle einer intensiven Gartenwirtschaft trat zum Teil extensive Schafzucht, die durch Wanderschäferi den Norden Iberiens mit dem Süden verband. Der neue, aus Kastilien stammende Adel beherrschte die großen Städte wie Córdoba oder Granada, sein Zentrum aber war Madrid. Er konnte, nicht zuletzt bei den vielen Staatsbankrotten Spaniens, seinen Landbesitz ausbauen, bis der *latifundismo* (Großgrundbesitz als Herrschaftsbasis) vorherrschende Agrarverfassung wurde. Im Bürgerkrieg (1936–1939) forderte eine syndikalistische Arbeiterbewegung die Großgrundbesitzer heraus, deren Macht jedoch erst mit dem Ende der Francozeit eingeschränkt wurde. Andalusien blieb aber auch danach im Vergleich mit den Zentren Spaniens zurück; ab den 1970er Jahren wurde die Küste jedoch für den Tourismus entwickelt.

Historische Beispiele im Osten Europas

Das „Gefälle“ in Europa, von der „blauen Banane“ im Zentrum zu den „Rändern“, wird von Mitteleuropa aus vor allem in der „Rückständigkeit“ Osteuropas konkret. Der Begriff meint hier nicht eine theoretische Einordnung in den historischen Prozess, sondern bezeichnet die Vorstellungen der Eliten Osteuropas, dass man die Modelle Westeuropas übernehmen müsse; von der Industrialisierung bis zur Demokratisierung.

Innerhalb der Staaten östlich der deutschen Grenze gab es stets noch einmal „innere Peripherien“ – wie das weithin von nicht-kapitalistischer Landwirtschaft geprägte östliche Polen („Polen C“, nach 1918 östlich des Bug,

nach 1945 östlich der Weichsel) oder die vom 16. bis zum 18. Jahrhundert vom Zarenreich eroberten Territorien von der Oka bis ans Schwarze Meer. Im heutigen Tatarstan¹⁰ verlor die Handelsstadt Kasan mit der Eroberung ihre Funktionen als muslimische Hauptstadt, außerdem erhielten russische Adelsfamilien und Bauern Land. Die muslimischen Adligen wurden aber nicht vertrieben, sondern in den russischen Dienstadel kooptiert – allerdings im Kontext der Verwestlichung Russlands unter Peter I. (1682–1721) dann doch deklassiert. Die Zaren förderten die orthodoxe Mission, die gegenüber dem Islam allgemein kaum zu Erfolgen führte; wer jedoch Karriere machen wollte, der musste orthodox werden und nach Moskau gehen.

Es blieb genug Handel und Handwerk in Händen von Tataren, um – besonders in der Lederindustrie – an der russischen Industrialisierung teilzuhaben; da aber der Staat die Schwerindustrie förderte, konnte man mit den Regionen Petersburg, Ural und Donbas nicht Schritt halten. Ein Teil der tatarischen Intelligenz strebte nach einer Wiederherstellung des Khanats unter kommunistischen Vorzeichen, was sich jedoch mit der Nationalitätenpolitik der UdSSR nicht vereinbaren ließ, da mehrere Ethnien mit unterschiedlichen Sprachen und Religionen hätten vereint werden müssen. Aber trotz der stalinistischen Unterdrückung entstand die heutige Republik Tatarstan, die durch Erdölfunde und Autoindustrie in so-wjetischer Form industrialisiert wurde und heute zu den stabilen „Subjekten der Russischen Föderation“ gehört.¹¹

Gründe für das Entstehen innerer Peripherien

Ähnlichkeiten und Unterschiede laden zu Vergleichen ein, Gleichsetzungen sind selbstverständlich unmöglich. Irland, Andalusien und Tatarstan wurden in der frühneuzeitlichen Phase der europäischen Expansion erobert, aber während Andalusien im 16. Jahrhundert durch Vertreibung der Mauren und der Juden religiös und ethnisch homogeni-

¹⁸ Vgl. Hans-Heinrich Nolte, A chain of Internal Peripheries along the old Muslim-Christian Borders, in: Peter Herrmann/Arno Tausch (eds.), *Dar al Islam*, New York 2005, S. 21–35.

¹⁹ Vgl. Walther L. Bernecker, *Spanische Geschichte*, München 2010.

¹⁰ Vgl. Mirfatykh Z. Zakiev, *Istorija tatarskogo naroda*, Moskva 2008.

¹¹ Vgl. Andreas Kappeler, *Russland als Vielvölkerreich*, München 1992; Hans-Heinrich Nolte, *Geschichte Russlands*, Stuttgart 2012³.

siert wurde, blieben in Irland und Tatarstan ethnoreligiöse „Minderheiten“ bestehen, welche zahlenmäßig oft Mehrheiten bildeten. Irland wurde wirtschaftlich stärker auf die Bedürfnisse Londons hin umstrukturiert, als Tatarstan auf Russlands Zentrum. Aber wird Kasan ein Beispiel für religiöse Toleranz bleiben? Und ist in Andalusien mit den afrikanischen Immigranten „ohne Papiere“ eine neue, wenn auch (noch?) „illegale“ muslimische Minderheit entstanden?

Entstehen innere Peripherien eher durch Eroberung, durch ökonomische Unterordnung oder durch die Geografie? Auch das war und ist unterschiedlich. Hans-Jürgen Nitz hat die geografischen Voraussetzungen betont: Ein Ungunstraum wie Nordschweden kann nur schwer ein Zentrum werden und ist stark von Konjunkturen abhängig. Ähnliches gilt für das österreichische Waldviertel – je nach den ökonomischen Konjunkturen wird Hausindustrie entwickelt oder die Region entindustrialisiert, so dass die Bevölkerung emigrieren muss.¹² Eine geografische Erklärung kann aber weder für Irland, Tatarstan oder Andalusien überzeugen. Tatarstan ist kein Steppenland, sondern ein Mischwaldgebiet wie Mittelrussland, und Andalusien ist fruchtbarer als die spanische Hochebene. Durch beide Gebiete liefen Fernstraßen und gab es kaufmännisch und handwerklich erfolgreiche Gruppen. Irland ist nicht weniger fruchtbar als England. Es waren Gründe der politischen Macht, des religiösen Fanatismus und des Interesses an Siedlung und Fernhandel, aus welchen diese drei Gebiete zu inneren Peripherien gemacht wurden.

Politikformen in Zentrum und Peripherie

Wo Adel und Bauern aus dem Zentrum in Peripherien Grund und Boden auf Kosten der einheimischen Bevölkerung erworben haben, lässt sich einfach von Ausbeutung sprechen, so wie dort, wo Kaufleute und Industrielle Monopole errichten oder ausländische Konzerne ohne Teilhabe der Bevölkerung Rohstoffvorkommen nutzen. Wo die Ökonomie eines annektierten Landes unter Beibehaltung der ja meist schon vor der Annexion bestehenden Märkte an die Interessen

¹² Vgl. Andrea Komlosy, *Grenze und ungleiche regionale Entwicklung*, Wien 2003.

des Zentrums angepasst wurde, konnten oft auch Einheimische als Akteure auftreten. In den kapitalistischen Industriegesellschaften kamen jedoch weitere Möglichkeiten zur Bevorzugung des Zentrums hinzu. Die optimalen Betriebsgrößen wuchsen, so dass kleinere Standorte aufgegeben wurden; da aber die Wahl der Standorte von den Staaten beeinflusst wird, haben die finanzkräftigen Zentren auf lange Sicht meist bessere Chancen, die Firmen mit den hohen Löhnen zu halten. Hinzu kommt, dass moderne Produktion in langen Güterketten realisiert wird, in denen die größten einzelnen Gewinn- und auch Lohnanteile wiederum im Handel entstehen, so dass etablierte Handelszentren im Vorteil sind. In der sozialistischen Variante war die Gesamtplanung der Volkswirtschaft auf die Egalität der Regionen gerichtet. Sowohl in der ČSSR als auch in Polen sind diese Versuche jedoch gescheitert, in der UdSSR nahm die Differenz zwischen dem wohlhabenden Westen und dem armen Osten zu, und auch in China ist eine rasche Differenzierung zwischen den Regionen zu beobachten.¹³

Es liegt nahe, dass eine rational agierende Elite im Zentrum sich fragt, wozu man denn eigentlich die peripheren Gebiete im Staat halten soll. Großbritannien trennte sich so von Irland, Schweden von Norwegen, Tschechien von der Slowakei, und auch in dem Auflösungsprozess der UdSSR spielte eine Rolle, dass die Subventionierung der Brennstoffversorgung der baltischen Staaten, Weißrusslands und der Ukraine manchen in Russland und Aserbaidschan zu teuer wurde. Aber solche Trennungen stoßen an Grenzen. Es gab und gibt häufig ein kulturelles Interesse an hoheitlicher Präsenz in Randgebieten, etwa im Amselfeld für Serbien. Auch Projektion von Macht spielt eine Rolle, gerade für Intellektuelle – „von der Maas bis an die Memel“, auch wenn man in Helgoland sitzt. Vor allem aber gibt es zentrale Interessen an der Kontrolle von Territorien im Süden der EU – die Kontrolllinie für Migration aus dem Süden würde sich sonst nach innen verschieben, und populistische Kritik am Zentrum möglicherweise fest etablieren. Nicht zuletzt würde mit Austritten aus der EU die *soft power* Europas als politisches Vorbild gemindert.

¹³ Vgl. Hans-Heinrich Nolte, *Innere Peripherien. EU und China*, in: *Zeitschrift für Weltgeschichte*, 13 (2012) 1, S. 213–226.

Eine große Schwäche der inneren Peripherien liegt in der Abwanderung. In der Frühen Neuzeit verfolgte der Adel Karrieren bei Hof, im 19. Jahrhundert wanderten die Bauern in die Midlands oder an die Ruhr, und heute findet man viele junge Mecklenburger nicht in Schwerin oder Rostock, sondern in Hamburg oder Berlin. Nur eine regionale Elite kann Kontexte schaffen, in denen junge Leute im Lande neue Institutionen oder Unternehmen aufbauen. Katalonien, politisch für viele Jahrhunderte eine Peripherie, schaffte so seinen ökonomischen Aufstieg, der schließlich auch immer mehr politische Selbstständigkeit ermöglichte.

Die am nächsten liegende Form von Politik in einer Peripherie scheint oft der Aufstand, wie ihn Iren, Polen, Katalanen, Baschkiren und Tschetschenen immer wieder unternommen haben. Aber auch wo die Aufstände siegreich waren, wie jener der Posener gegen Deutschland 1918 oder der irische gegen Großbritannien 1922, waren die Kosten hoch: nicht nur durch Vertreibungen und Zerstörungen, sondern oft auch dadurch, dass der Habitus des Aufstands bei den Siegern erhalten blieb und jeder nüchternen wirtschaftlichen oder sozialen Arbeit im Weg stand.

Die vielleicht am meisten verbreitete Form ist, dass periphere Eliten sich „bestechen“ lassen. Sie nehmen die Förderung aus dem Zentrum an und setzen sie entgegen den Bestimmungen zur eigenen Bereicherung ein. In Russland wird offen darüber berichtet, dass Gelder aus Moskau für Kaukasusrepubliken „nicht für die Wirtschaft, sondern für die Macht“ verteilt würden.¹⁴ Und wenn Griechenland erlaubt wurde, jahrelang irreführende Statistiken zu verbreiten, wird das inoffiziell ähnlich interpretiert werden – es ging bei den Subsidien nicht zuletzt oder zumindest auch um Förderung von Klientel.

Kosten des Zusammenhalts

Die Unterschiede zwischen Zentrum und Peripherie gefährden tendenziell den Zusammenhalt der jeweiligen politischen Einheit, ob Nationalstaat oder Union, aber die Kosten, um den Zusammenhalt zu erhalten, können hoch

¹⁴ Rossija – kavkazskaja plennica?, in: Argumenty i fakty, (2012) 43, S. 8f.

sein. Sie fielen im Rahmen der Militärhaushalte an, solange man einige Regimenter schicken konnte, um jeden Aufstand niederzuwerfen. Auch wenn militärische Mittel noch heute eingesetzt werden – wie in Nordirland oder Tschetschenien –, hat die Zivilisierung und Demokratisierung der Weltgesellschaft doch Militär als Instrument der Befriedung von Randprovinzen zunehmend delegitimiert und politische, kulturelle und finanzielle Instrumente der Einflussnahme in den Vordergrund gerückt. Häufig werden die Auseinandersetzungen zwischen Zentrum und Regionen deshalb um Mittel für wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gleichstellung geführt.

Viele Staaten unterstützen deshalb ihre Randgebiete mit fiskalischen Mitteln. In Deutschland gehört etwa der Länderfinanzausgleich in diese Kategorie. Dabei macht die Tatsache, dass viele schon lange Zeit unterstützte Gebiete auch in Zukunft noch gefördert werden müssen, deutlich, dass Subventionen keineswegs zwangsläufig zum „Aufholen“ führen. Es war eher selten, dass ein peripheres Gebiet wirklich ins Zentrum aufstieg – aber es kam vor (wie das Beispiel Bayern zeigt).¹⁵ Auch in der EU ist es offizielles Ziel der Politik, den wirtschaftlichen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsländern mit fiskalischen Mitteln zu fördern. Anfangs wurden alle Regionen unterstützt, die unterhalb von 75 Prozent des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf lagen. Als die EU-Erweiterung jedoch zu einer Erhöhung der Summe hätte führen müssen, wurde die Summe von 1999 festgeschrieben. Auch in der EU haben geförderte Regionen nur selten die Distanz zum Zentrum wesentlich verringert, und oft fehlt es an demokratisch legitimierten regionalen Handlungskompetenzen. Aber ohne den „Kohäsionsfonds“ der EU¹⁶ wären die Unterschiede wohl noch größer. Trotz der geringen Erfolgsquote bleibt es für Brüssel wichtig, Randgebieten zu helfen und Prozesse der Abspaltung zu vermeiden – nicht nur wegen der *soft power*, sondern auch wegen der Sorge, dass die Zentrum-Peripherie-Struktur sich in einer verkleinerten Union erneut herstellen würde.

¹⁵ Vgl. Maximiliane Rieder, On the Boundary of Western Europe, in: Andrea Bonoldi/Andrea Leonardi (eds.), Recovery and Development in the European Periphery 1945–1960, Bologna–Berlin 2009, S. 281–310.

¹⁶ Vgl. E. v. Broska (Anm. 2).

Die Einführung des Euro bedeutete eine Verschärfung der „schiefen Ebene“ im Markt zugunsten des Zentrums. Das war nicht das Ziel, vielmehr wurde die Währungsunion von Deutschland als Ausgleich für den erwarteten Machtzuwachs aus der Einigung zugestanden, und es war Frankreich, das verhinderte, dass die Einführung des Euro durch eine fiskalische und politische Union politisch austariert wurde. „So sammelten sich im Laufe der Zeit enorme Ungleichheiten zwischen dem Zentrum, hauptsächlich den nordeuropäischen Ländern (vor allem Deutschland), und den peripheren, vor allem südeuropäischen Ländern an“ fasst Timothy Garton Ash aus britischer Sicht zusammen.¹⁷

Besonders deutsche Firmen haben profitieren können, nicht nur durch die Exporte in den Süden (in der Regel ein Viertel der Exportquote) sondern zum Beispiel auch von der für eine Exportnation günstigen niedrigen Austauschrate des Euro. Da aber keine Fiskalunion eingerichtet wurde, wurde auch versäumt, den Ausgleich vom Zentrum zu den Randgebieten der Eurozone von Anfang an einzuplanen. Da nicht alle Mitglieder der EU auch der Eurozone beitraten, konnten die alten EU-Institutionen die neue Aufgabe nicht einfach „mit“ übernehmen, es hätte vielmehr eine besondere Institution für die Mitglieder der Eurozone eingeführt werden müssen. Dass das Vereinigte Königreich Großbritannien der Eurozone nicht beitreten (oder eventuell gar aus der EU austreten) will, kann als Argument gegen eine Fiskalunion der Eurozone nicht gelten – es sei denn, man will sie auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschieben.

In einer Marktwirtschaft ist ein Ausgleich nur mit fiskalischen Instrumenten möglich. In einem ordentlichen Haushalt eines Staates muss ein solcher Ausgleich berechenbar sein und zwischen den Akteuren (also den Inhabern der Finanzhoheit) ausgehandelt werden. Auf den Fehler der Eurokonstruktion, diesen Ausgleich nicht von vornherein zu planen, folgte der weitere Fehler, im Angesicht des drohenden Zusammenbruchs immer neue Nachzahlungen zu leisten oder Bürgschaften zu übernehmen, deren Gesamthöhe kaum zu berechnen ist. Länder, in denen Renten-

ökonomie zur sozialen Institution geworden ist – von der Kapitalflucht der Reichen über den Steuerbetrug der Wohlhabenden und die Aufblähung der Verwaltung bis zum Privilegiensystem für die Taxifahrer –, sind nur schwer zu reformieren. Die nachträgliche Finanzierung staatlicher Defizite perpetuiert jedoch die falsche Konstruktion: Wer darauf hoffen kann, dass irgendwer hinterher einspringt, um zu zahlen, was mehr ausgegeben als eingenommen wurde, der wird den Konflikt mit den „Kunden“ der Rentenverteilung nicht führen.

In einigen staatlichen Haushalten ist auf Druck von außen mit dem Abbau von Renten begonnen worden. Nötig wäre nun zusätzlich das klare Angebot Deutschlands und anderer Länder des Zentrums der Eurozone, kontinuierlich und berechenbar für die Peripherie Zahlungen zu leisten, damit denjenigen, die wirklich zupacken wollen, berechenbare Aussichten geboten werden und Mut zum Aufbruch vermittelt wird.

Solidarität

Es gibt viele Gründe der Staatsraison und der Wirtschaftspolitik, die Eurozone beieinander zu halten. Es gibt aber auch moralische Gründe. In einer globalen Welt ist weltweite Solidarität gefordert,¹⁸ die wie überall in der Politik in einer dem Mehrebenensystem entsprechenden abgestuften Form gewährleistet werden sollte. Das fängt mit Nachbarschaftshilfe an, und geht über die Einforderung von Solidarität auf nationaler Ebene – jede und jeder zahlt den „Soli“ – schon jetzt bis zur europäischen Ebene und den „Kohäsionsfonds“. Da es aber nicht gelungen ist, eine gesamteuropäische Wirtschaftsregierung einzurichten, sollten die wohlhabenden Mitglieder des Zentrums der Eurozone bereit sein, einen Ausgleichsfonds zu schaffen, um dauerhaft und berechenbar die Entwicklung der peripheren Mitglieder zu fördern.

¹⁷ Timothy Garton Ash, *The Crisis of Europe*, in: *Foreign Affairs*, 91 (2012) 5, S. 2–15, hier: S. 7.

¹⁸ Vgl. Hans-Heinrich Nolte, *Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, Wien 2009, S. 257–259.

Silviu Mihai

Rumänien und Bulgarien: Hoffen auf Europa

Kurz nach dem Beitritt Ihrer Länder zur Europäischen Union zum 1. Januar 2007 glaubten viele Rumänen und Bulgaren,

Silviu Mihai

Geb. 1978; freier Journalist und
Osteuropa-Korrespondent,
Berlin.
silviuimihai@gmail.com
www.silviuimihai.de

dass sich ihre Hoffnungen auf blühende Landschaften schon bald erfüllen würden: Westeuropäische Investoren überfluteten die Wirtschaft mit Kapital, der Zugang zu Geldern aus EU-Fonds versprach eine rasche Lösung alter Infrastrukturprobleme. Moderne Autobahnen und Flughäfen konnten endlich gebaut werden, Eisenbahnstrecken, Schulen und Krankenhäuser wurden modernisiert, eine groß angelegte Aktion zur energetischen Sanierung alter Plattenbauten startete. Zahlreiche Windenergieprojekte wurden entwickelt, den größten Windpark auf europäischem Boden baute ein tschechisches Unternehmen in der Dobrudscha, an der rumänischen Schwarzmeerküste.

Eine Arbeitsproduktivität, die jährlich um zehn Prozent wuchs, ließ Regierungen und Arbeitgebern genügend Spielraum, so dass auch die realen Einkommen deutlich stiegen. Viele Haushalte konnten die verstaubten Möbel und Haushaltsgeräte aus den 1980er Jahren endlich ausrangieren. Europa war in den Küchen und Wohnzimmern angekommen. Der alte Traum vieler Generationen, die Entwicklungsunterschiede endlich nachzuholen und im eigenen Land „wie im Westen“ leben zu können, schien in unmittelbare Nähe gerückt zu sein.

Inzwischen sieht alles etwas komplizierter aus. Die Konsum- und Immobilienblase platzte, und die Entwicklung kam zu einem plötzlichen Halt. Die westeuropäischen Kreditinstitute und Hypermarktketten, von der Wiener Ersten Bank über die Société Générale bis zu Carrefour, Kaufland, Penny und

Praktiker, die jahrelang ihre Kunden mit „unwiderstehlichen Angeboten“ gelockt hatten, mussten auf einmal mit Verlusten rechnen. Zahlreiche Schuldner, die einst leichtfertig Kredite erhalten hatten (häufig reichte die Vorlage des Personalausweises), konnten nicht mehr zahlen. Und als sich die Krise im Wirtschaftspartner- und Nachbarland Griechenland verschärfte, ahnten die Regierungen in Rumänien und Bulgarien Schlimmes.

Erschütterungen durch die Wirtschaftskrise

Bogdan Hossu sitzt in seinem Büro, mitten im Bukarester Studentenviertel. Der Mann mit strahlenden Augen und gepflegtem Bart schaut aus dem großen Fenster. Unweit von hier liegt der Cotroceni-Palast, Sitz des Staatspräsidenten und gleichzeitig ein Symbol der Macht. Er sagt: „Kurz nach der Wende, als die alten staatssozialistischen Unternehmen eins nach dem anderen kollabierten, als wir auf dem harten Weg lernten, uns als Arbeitnehmer unter den neuen kapitalistischen Bedingungen zu organisieren, haben wir nie den Optimismus verloren.“ Hossu leitet seit 1990 den Verband Alfa, eine der ersten und größten unabhängigen Arbeitnehmerorganisationen in Rumänien. Er vertritt mehr als eine Million Menschen aus allen Branchen der Privatwirtschaft sowie des öffentlichen Dienstes. „Der Kurs in Richtung eines Wohlstandsstaates nach westeuropäischem Muster scheint zwar immer noch unausweichlich zu sein, aber nicht so einfach, wie wir früher dachten.“ Den Rumäninnen und Rumänen ist klar geworden, dass die Wirtschaftskrise andauern wird. Was Ende 2009 unerwartet aus dem Westen kam und am Anfang eher als eine Art Zwischenfall betrachtet wurde, erwies sich als ernst und durchaus längerfristig. Die damalige Mitte-Rechts-Regierung unter Ministerpräsident Emil Boc sah sich plötzlich mit einer massiven Kapitalflucht konfrontiert. Trotz einer Steuer von nur 16 Prozent auf alle Einkommen nahmen die österreichischen Banken und die französischen Handelsketten die Standortvorteile auf einmal nicht mehr wahr. Premier Boc und Staatspräsident Traian Băsescu beschlossen, beim Internationalen Währungsfonds (IWF) einen Notkredit in Höhe von 20 Milliarden Euro aufzunehmen – unter strengen Auflagen, die es zu erfüllen gilt.



Windpark bei Cogealac in der Dobrukscha, Rumänien

Foto: Dagmar Gester (www.gester.eu)

„Die optimistische Grundeinstellung, dass die osteuropäischen Länder eher früher als später die gewaltigen Wohlstandsunterschiede zu Westeuropa nachholen werden, ist nach 20 Jahren nicht mehr so stark, doch sie ist noch da“, kommentiert auch Hossus bulgarischer Kollege Wesselin Mitow von Podkrepa, dem zweitgrößten Gewerkschaftsverband im Land, die Lage. Die meisten politischen Beobachter in Sofia interpretieren die Situation ähnlich: Zwar hat sich Bulgariens Wirtschaft vom Schock der Krise bis heute noch nicht erholt, aber der Enthusiasmus für ein integriertes Europa, für seine Institutionen und seine Währung bleibt trotzdem erstaunlich groß. „Genau so groß wie das Misstrauen gegenüber dem eigenen politischen Establishment“, erklärt Politologe Marin Lessinski vom Sofioter Institut für eine Offene Gesellschaft.

Das mangelnde Vertrauen in die politische Führungsklasse in Rumänien und Bulgarien ist zum Teil auf die demokratische Transition der 1990er Jahre zurückzuführen. Zu viele der neuen Figuren kamen aus den hinteren Reihen der staatssozialistischen Machtelite, zu tief waren die Verstrickungen mit den früheren Geheimdiensten, zu selten bekamen die Bürgerinnen und Bürger den Eindruck, dass ein klarer Bruch mit der Vergangenheit – wie in Ungarn, Polen oder Tschechien – stattgefunden hat. Ein anderer wichtiger Faktor, der das Vertrauen in die einheimischen Politiker ständig unterminiert, ist die endemische Kor-

ruption, deren Bekämpfung in den vergangenen Jahren sowohl für die einheimischen Medien, als auch für die EU-Kommission fast zu einem obsessiven Thema geworden ist. Sofia und Bukarest haben Sonderbehörden und separate Staatsanwaltschaften ins Leben gerufen, die Bürgermeister, Polizisten, Richter, Abgeordnete und Minister untersuchen. In Rumänien sitzt sogar Adrian Năstase, ein ehemaliger sozialdemokratischer Ministerpräsident, hinter Gittern. Doch die Liste der Verdächtigen ist lang, und die Verurteilten gehören meistens der jeweiligen Opposition an.

Wegen ähnlicher Bedenken blockieren derzeit die Niederlande den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum Schengen-Raum. Den Bürgerinnen und Bürgern in den zwei Ländern gefällt es zwar nicht, immer wieder als Europäerinnen und Europäer zweiter Klasse behandelt zu werden, sie können die Argumente jedoch nachvollziehen. Letztlich empören sie sich selbst jeden Tag über die Korruption. „Unser erster Reflex ist, dieses Phänomen in moralischen und juristischen Kategorien zu denken“, stellt der Politologe Daniel Barbu von der Bukarester Universität fest. „Doch nichts wäre falscher. Korruption auf dem Balkan ist sehr alt und sozusagen systemisch, sprich, wir brauchen Korruption, wenn wir in einer armen Gesellschaft mit vielen Ungleichheiten und einem schwachen Staat überleben wollen. Wenn wir die Korruption tatsächlich bekämpfen wollen,

müssen wir erst mehr Wohlstand und eine Grundlage für Solidarität liefern.“ Doch genau das ist in Rumänien und Bulgarien seit der Wirtschaftskrise noch schwieriger geworden. „Die einzige Antwort der Regierungen in beiden Ländern war bisher: mehr Wirtschaftsliberalismus, also mehr Ungleichheit“, kritisiert der linke Bukarester Publizist und Blogger Costi Rogozanu.

Tatsächlich hat in Rumänien die Mitte-Rechts-Regierung unter Boc in den Jahren 2010 und 2011 drastische Sparmaßnahmen durchgesetzt, die in einem westeuropäischen Land kaum vorstellbar wären. So wurden sämtliche Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor um 25 Prozent gekürzt, etliche Sozialleistungen gestrichen, Krankenhäuser und Schulen geschlossen oder zusammengelegt, Zehntausende Beamte und Angestellte entlassen und gleichzeitig die Mehrwertsteuer von 19 auf 24 Prozent erhöht. Außerdem sind nach einer umfassenden Reform des Arbeitsrechts die Arbeitgeber und der Staat nicht mehr verpflichtet, landesweite Tarifverträge mit den Gewerkschaften abzuschließen. Gleichzeitig wurden die formalen Bedingungen für die Repräsentativität einer Arbeitnehmerorganisation verschärft, so dass einige von ihnen heute nicht mehr als offizielle Sozialpartner zählen. „Wir haben versucht, zu verhindern, dass die Politiker die Wirtschaftskrise ausnutzen, um eine neoliberale Agenda durchzusetzen. Dabei waren wir nur bedingt erfolgreich“, sagt Gewerkschafter Bogdan Hossu. Staatspräsident Băsescu und seine Liberaldemokratische Partei (PDL) haben in den vergangenen Jahren „unter dem Vorwand der imminenten Gefahr einer Staatspleite à la Griechenland nicht nur den Sozialstaat geschwächt, sondern auch das Prinzip der Solidarität diskreditiert“, kommentiert Publizist Rogozanu.

Gesellschaftliche Konflikte in Rumänien

Infolge der Sparmaßnahmen kam es zu zahlreichen Streiks und im Januar 2012 zu heftigen Protesten auf dem Universitätsplatz in der Bukarester Innenstadt. Wochenlang demonstrierten Tausende bei Minustemperaturen gegen den radikalen Sparkurs. Die Popularität der Boc-Regierung sank so rasant, dass die eigenen Abgeordneten ihr die Unterstützung verweigerten und sie Ende April

bei einem Misstrauensantrag der damaligen Opposition fallen ließen. Seitdem regieren die Sozialdemokraten unter Ministerpräsident Victor Ponta das Land. Bei den jüngsten Parlamentswahlen im Dezember 2012 gewann Pontas Sozialliberale Union (USL) fast 60 Prozent der Stimmen. Doch die Zusammenarbeit mit Präsident Băsescu, gegen den ein von der USL initiiertes Amtsenthebungsverfahren im August 2012 scheiterte, gestaltet sich schwierig bis unmöglich.

Auch die rumänische Gesellschaft ist politisch gespalten. Für viele Rumänen waren die Proteste der jüngeren Vergangenheit ein Signal für mehr Gleichheit und soziale Gerechtigkeit und gegen die Agenda der PDL. Doch für zahlreiche Anhänger Băsescus, die vor allem in Bukarest und in den wirtschaftsstarken Großstädten Siebenbürgens leben, gelten diese Ziele nicht nur als falsch, sondern schlechthin als illegitim: Die Überzeugung, dass Rentner, Kranke, Sozialhilfeempfänger, Roma und andere Benachteiligte der Gesellschaft „nur auf der Tasche liegen“ kursiert im heutigen Rumänien in einer Form, die in Westeuropa schwer vorstellbar wäre. „Nur 20 Jahre nach der Wende möchten viele in der neuen Mittelschicht komplett vergessen, wo sie herkommen. Sie definieren sich selbst als die Guten, als die einzig dynamische Klasse, die die Modernisierung des Landes antreibt. Viele glauben ernsthaft, dass sie allein zivilisiert und europäisch sind, während der arme Rest noch in einer Art minderwertiger Barbarei und Ignoranz, kurz vor Russland lebt“, glaubt Costi Rogozanu.

Seitdem die Sozialdemokraten regieren, ist zwar eine andere Akzentsetzung festzustellen, jedoch kein wesentlicher Kurswechsel zu merken. Die strengen Auflagen des Abkommens mit dem IWF werden unter Beaufsichtigung der EU-Kommission nach wie vor eingehalten: Strikte Haushaltsdisziplin ist angesagt, weitere Privatisierungen von Staatsunternehmen und eine komplette Liberalisierung des Energiemarkts sind geplant. „Jede Regierung hat jetzt Angst vor Herabstufungen durch Ratingagenturen und vor spekulativen Angriffen, die das Land in die Zahlungsunfähigkeit treiben könnten“, erklärt Politologe Barbu. Bislang konnte sich Băsescu auf die Unterstützung aus Brüssel und Berlin verlassen, wie zuletzt im Herbst 2012 auf dem Kongress der Europäischen Volkspartei (EVP) in Bukarest, bei



Am Rande der EU: Wartehäuschen im bulgarischen Shtit, im Dreiländereck Bulgarien–Griechenland–Türkei
Foto: Dagmar Gester

dem er von Bundeskanzlerin Angela Merkel und EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso für die Bekämpfung der Korruption und als Garant des radikalen Sparkurses gelobt wurde. Gleichzeitig wird das linke Lager für den rauen Umgang mit rechtsstaatlichen Institutionen kritisiert. Zwar empfinden viele Rumäninnen und Rumänen dies als Einmischung, „doch eine echte euroskeptische Stimmung wie in Großbritannien oder bei einem Teil der tschechischen oder polnischen Wählerschaft bleibt hier nach wie vor unvorstellbar“, glaubt Barbu.

Ausweg Auswanderung

In Bulgarien, wo die Sparmaßnahmen weniger drastisch ausfielen, ist die konservativ-liberale Regierung bis heute im Amt. Ministerpräsident Bojko Borissov und sein Finanzminister Simeon Djankow genießen ein Image als Musterschüler in der Euro-Krise und dozieren in Interviews über die Vorteile ihrer Niedrigsteuerepolitik. Obwohl der Ertrags- und Einkommensteuersatz mit einheitlich zehn Prozent (*flat tax*) der niedrigste in der EU ist, hält sich das Land derzeit über Wasser und erfüllt die Maastricht-Verschuldungskriterien. Ähnlich wie Băsescu

zeigt sich Borissov wenig kompromissbereit, wenn auf EU-Gipfeln das Thema Steuerunion angesprochen wird. Die Kehrseite der Medaille: Die Bulgarinnen und Bulgaren können von den Gehältern, die der Staat zahlt, nicht mehr leben, qualifizierte Arbeitskräfte, wie Ärzte und Pflegepersonal, verlassen massenweise das Land.

Rund eine halbe Million Menschen mit bulgarischem Pass arbeiten laut Statistiken in Westeuropa, davon knapp 15 Prozent in Deutschland. Bei einer Bevölkerungszahl von sieben Millionen macht diese innergemeinschaftliche Arbeitsmigration für Bulgarien einen erheblichen Unterschied. „Die Auswirkungen sind gemischt. Der Mangel an qualifiziertem Personal ist natürlich schlecht für die Wirtschaft, doch die Überweisungen der Migranten gleichen, genau wie die Warenexporte, das Handelsdefizit aus und bieten den Familienangehörigen in Bulgarien eine wichtige Einkommensquelle, die wiederum den Konsum ankurbelt“, erklärt Politologe Marin Lessinski. Ähnlich wie in Rumänien, das Heimatland von zwei bis drei Millionen Arbeitskräften, die sich zurzeit in Westeuropa aufhalten, wäre auch Bulgarien ohne Auslandsüberweisungen in einer noch schlechteren Situation, zumal der staatlich

garantierte Mindestlohn, den viele Bulgarinnen und Bulgaren bekommen, gerade einmal 160 Euro im Monat beträgt. Das sind, dank der Tatsache, dass sich Borissow im Sommer 2013 wiederwählen lassen will, immerhin zehn Euro mehr als im Vorjahr. Aber bei Konsumpreisen, die nicht viel niedriger liegen als in Deutschland, lässt sich davon kaum leben.

Hinzu kommt, dass weder Rumänien noch Bulgarien in der Lage wäre, für die Ausgewanderten Arbeitsplätze zu schaffen oder auch nur für ein paar Monate Arbeitslosengeld zu zahlen. „Stellen Sie sich vor, die zwei oder drei Millionen Bürger kommen zurück und beantragen Sozialleistungen. In dem Moment müssten wir gleich Zahlungsunfähigkeit erklären“, erklärte Basescu unlängst.

Mühsamer Fortschritt

Wesselin Mitow vom bulgarischen Gewerkschaftsbund bezweifelt den Erfolg der Niedrigsteuerpolitik: „Die Flat-Steuer generiert in der Privatwirtschaft, entgegen der Rhetorik der Regierung, keine neuen Arbeitsplätze“, stellt er fest und verweist auf die Verdoppelung der Arbeitslosenrate auf zwölf Prozent in den vergangenen vier Jahren. Und die Perspektiven sind alles andere als rosig: Gefangen in der simplen Haushaltsarithmetik der von der EU verlangten Schuldenbremse kann der Staat nur selten Ressourcen für neue Investitionen zur Verfügung stellen, um die dramatischen Auswirkungen der Kapitalflucht zu mindern.

Zugleich werden die Fördermöglichkeiten im Rahmen der EU-Fonds nur unzureichend ausgenutzt: In der laufenden Haushaltsperiode von 2007 bis Ende 2013 rief Bulgarien bislang lediglich ein Viertel der zur Verfügung gestellten Gelder ab; Rumänien gilt, was die Abrufquote angeht, gar als Schlusslicht unter den mittelosteuropäischen Staaten. Dass dies so ist, lässt sich teilweise auch dadurch erklären, dass die Regierungen beider Länder schlicht nicht über die nötigen Selbstbeteiligungsbeträge verfügen. Ein Beispielfall, über den in Sofia und Bukarest mittlerweile sarkastische Witze kursieren, ist die Unfähigkeit der Verwaltung, dringend benötigte Autobahnen schneller zu bauen, obwohl entsprechende EU-Fonds verfügbar wären. Nachdem

Unregelmäßigkeiten und Korruptionsfälle aufgedeckt wurden, hatte die EU-Kommission die Zahlungen für Rumänien vorübergehend eingefroren. „Dann mussten wir erneut feststellen, was wir eigentlich immer schon wussten: Mit der EU geht es langsam voran, ohne sie geht es überhaupt nicht“, kommentiert Politologe Barbu. Auch fast vier Milliarden Euro, welche die EU für die Aus- und Weiterbildung von rumänischen Arbeitskräften vorgesehen hatte, blieben so monatelang blockiert. Über 700 000 Personen waren direkt betroffen – und die meisten halten die Ministerialbürokratie für verantwortlich: „Es ist sicherlich nicht die Schuld der EU“, stellt Gewerkschafter Hossu fest.

Trotz der Wirtschaftskrise und der langsamen Entwicklung gibt es noch immer eine klare optimistische Einstellung gegenüber Europa und großes Vertrauen in seine Institutionen. Zwischen 50 und 60 Prozent der Rumäninnen und Rumänen haben Umfragen zufolge „viel und sehr viel Vertrauen“ in die EU – ein Wert, von dem die eigene Regierung (unter der damaligen Mitte-Rechts-Regierung bei 10, aktuell bei 28 Prozent), oder das Parlament (20 Prozent) nur träumen können. In Bulgarien sieht es ähnlich aus: Über 60 Prozent der Befragten vertrauen der EU, nur die Hälfte davon der eigenen Regierung. Laut Eurobarometer, einer europaweiten Befragung, hält die rumänische und bulgarische Öffentlichkeit die Ziele der EU für wichtiger und realistischer, als dies im EU-weiten Durchschnitt der Fall ist.

„Die beste rumänische Partei ist die EU-Kommission“, lautet ein selbstironischer Spruch, der in Bukarester Cafés kursiert. „Es ist mittlerweile lächerlich, zu glauben, dass kleine offene Länder wie Rumänien oder Bulgarien die gewaltigen Probleme von heute auf Nationalebene sinnvoll diskutieren können. Was wir brauchen, ist eine richtige EU-Regierung mit voller Haushalts- und Steuerkompetenz und einer besseren demokratischen Legitimität“, kommentiert Politologe Daniel Barbu. „Das haben unsere Bürgerinnen und Bürger verstanden, aber in der EU sind wir nicht allein.“

„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

8/2013 · 18. Februar 2013

Syrien

Daniel Gerlach · Nils Metzger

Zur aktuellen Lage in Syrien

Muriel Asseburg

Ziviler Protest, Aufstand, Bürgerkrieg und Zukunftsaussichten

Huda Zein

Organisation und Ziele der syrischen Opposition

Kinan Jaeger · Rolf Tophoven

Internationale Akteure, Interessen, Konfliktlinien

Markus Bickel

Syrien, Iran, Hisbollah, Hamas: Ende der Achse?

Katharina Lange

Syrien: Ein historischer Überblick

Christoph Schumann · Andrea Jud

Staatliche Ordnung und politische Identitäten in Syrien

Salam Said

Gesellschaftliche und sozioökonomische Entwicklung Syriens

Carsten Wieland

Das politisch-ideologische System Syriens und dessen Zerfall



Die Texte (nicht die Fotos) dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht-Kommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

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

Redaktionsschluss dieses Heftes:

25. Januar 2013

Druck

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

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelsstraße 84
04229 Leipzig

Abonnement-service

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

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (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

Europa.

APuZ 6–7/2013

- Ulrike Guérot*
3–10 **Zur Zukunft der europäischen Demokratie**
Die Euro-Krise zeigt, dass sich das politische System Europas nicht mehr lange um die Ausgestaltung der europäischen Staatlichkeit wird herumdrücken können. Ein „weiter so wie bisher und nicht weiter“ dürfte als dauerhafte Lösung nicht ausreichen.
- Dominik Geppert*
11–16 **Halbe Hegemonie: Das deutsche Dilemma**
Deutschland hat heute im Rahmen der Währungsunion wieder eine halbhegemonielle Stellung inne: zu stark, um sich in die europäischen Institutionen einzufügen, aber zu schwach, um im Rest Europas die deutsche Politik durchzusetzen.
- Oskar Negt*
17–23 **Plädoyer für ein gerechtes Gemeinwesen Europa**
Europa ist auch ein Stück Friedensutopie. Deshalb dürfen die Bausteine für das Europa-Gebäude nicht nach alten Mustern verwendet werden, sondern nach den Regeln eines Gesellschaftsentwurfs, dessen Zentrum der Gerechtigkeitswille ist.
- Werner Link*
23–30 **Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Außenpolitik**
Ihren internationalen Einfluss übt die Europäische Union primär aufgrund ihrer ökonomischen Macht in vielfältiger Weise aus. Auch in der Außen- und Sicherheitspolitik ist sie – nach Auf- und Ausbaumaßnahmen – zunehmend aktiv.
- Annegret Eppler*
30–36 **Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?**
Im europäischen Mehrebenensystem haben Parlamente kontinuierlich an Einfluss verloren. Mit der verstärkten parlamentarischen Vernetzung seit dem Lissabon-Vertrag gehen Hoffnungen auf eine gestärkte Legitimität der EU-Politik einher.
- Hans-Heinrich Nolte*
36–41 **Zentrum und Peripherie in Europa aus historischer Perspektive**
Innerhalb Europas gibt es seit der Neuzeit zunehmende Unterschiede im Lebensstandard zwischen Zentren und Peripherien. Um Abspaltungen zu verhindern, sollte ein Ausgleichsfonds für die Peripherien eingerichtet werden.
- Silviu Mihai*
42–46 **Rumänien und Bulgarien: Hoffen auf Europa**
Obwohl Rumänien und Bulgarien von der Wirtschaftskrise stark betroffen sind und unter den Folgen einer strikten, von der EU unterstützten Sparpolitik leiden, vertrauen viele Bürger eher der EU als der eigenen Regierung.