

1. Dilemmata der Globalisierung – die Europäische Einigung im 21. Jahrhundert

In der globalisierten Welt im Umbruch zeigt das europäische Einigungsprojekt Abnutzungs- und Ermüdungserscheinungen. Geboren aus den Widerstandskämpfen gegen Faschismus und Nationalsozialismus und aufgestiegen aus den Trümmern des Zweiten Weltkrieges, ist der »europäische Traum« von Freiheit, Frieden und Prosperität im Osten wie im Westen Europas an Grenzen gestoßen. Europa als Wirtschafts- und als Zivilmacht hat Ansehen eingebüßt.¹

Seit 2010 sind die politischen Zerreißproben in der Union heftiger geworden. Sei es der Umgang mit der Banken-, Staaten- und Euro-Rettung, mit der Flüchtlings- und Migrationskrise, mit islamistischem Terror, mit dem Brexit, dem Klimawandel oder illiberalen Rückwärtsentwicklungen in manchen Mitgliedstaaten: Immer häufiger werden Katastrophenszenarien heraufbeschworen, die das Ende des Euro, den Ruin des sozialen Wohlfahrtsstaates und der Demokratie, den Untergang Europas, ja sogar des »Abendlandes« an die Wand malen.

Bei solch apokalyptischen Phantasien sind Zweifel angebracht. Zum einen zeigt die sechzigjährige Erfolgsgeschichte des europäischen Einigungsprojekts beachtliche Widerstands- und

1 | Vgl. Steven Hill, *Europe's Promise: Why the European Way is the Best Hope in an Insecure Age*, Berkeley 2010; Jeremy Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York 2004.

Krisenabwehrkräfte. Zum anderen waren es immer wieder gerade seine Gefährdungen, die Integrationsfortschritte hervorbrachten. »Europa wird in Krisen geschaffen, und es wird die Summe der Lösungen dieser Krisen sein«: An dieses dem Wegbereiter der europäischen Einigung, Jean Monnet, zugeschriebene Bonmot erinnerte auch der damalige Finanzminister Wolfgang Schäuble, als er in der Eurokrise forderte, man solle niemals eine gute Krise ungenutzt lassen. Das Vertrauen in die Krise als Integrationsmotor für Europa ist allerdings angeschlagen. Hat sich in den Regierungsverhandlungen der letzten zehn Jahre doch immer wieder bestenfalls der kleinste gemeinsame Nenner durchgesetzt, gefolgt von der deprimierenden Erkenntnis: Nach der Krise ist vor der Krise. Beispiel »Flüchtlingskrise«: Von einem Auswanderungskontinent im 19. und Teilen des 20. Jahrhunderts ist Europa im 21. Jahrhundert zu einer Einwanderungsregion geworden. Aus dieser neuen Aufgabe der Regulierung von Migration und Integration wurde eine politische Krise und diese auf dem Rücken der Flüchtenden ausgetragen. Was tatsächlich gebraucht würde, sind nicht unilaterale Abschiebestrategien, sondern europäische Lösungen mit geteilten Verantwortlichkeiten.

Doch die Europäische Union stagniert im Spagat zwischen einem übermächtigen Staaten-Verbund – demnächst 27 Mitgliedstaaten, deren Regierungen in einem Ratsgremium ohne hinreichende Transparenz- und Rechenschaftspflichten die nationalen Interessen priorisieren – und einer europäischen Bürgerunion, die durch das Europäische Parlament (EP) repräsentiert ist, aber häufig nicht stark genug ist, um gegenüber den nationalen Interessen gemeinschaftliche Problemlösungen durchzusetzen. Manche große Krise vermochten die Regierungen in den Feldern nicht zu lösen, in denen Ratsentscheidungen an das Prinzip der Einstimmigkeit gebunden sind – so »managten« und »wurstelten« sie sich hindurch. Die alte Leitidee »einer immer engeren Union der Völker Europas«, prominent in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union festgeschrieben, scheint angesichts der Globalisierungs- und Europaskepsis, die um sich greift, aus der Zeit gefallen. Der scheinbar endlose Krisenmarathon der letzten zehn Jahre hat am Selbstvertrauen und Zukunftsoptimis-

mus vieler Europäerinnen und Europäer genagt. Die humanistischen europäischen Ideale von Menschen- und Bürgerrechten, Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit, Demokratie, Wohlstand und Weltoffenheit rückten weiter an den Rand. Dieser Werteverlust löste bei vielen Orientierungsmängel, Ängste und Aggressionen aus, die sie für die Versprechen populistischer Vereinfacher empfänglich, für autokratische Nationalisten verführbar machten. Man sollte meinen, dass die Menschen aus den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit im 20. Jahrhundert gelernt haben. Also, wie weiter mit Europa?

Die Zukunft Europas wird durch seine Antwort auf das Globalisierungsparadox bestimmt. Nach der bekannten Theorie des Ökonomen Dani Rodrik ist es unmöglich, die Globalisierung zu bewältigen und gleichzeitig sowohl Demokratie als auch Nationalstaatlichkeit zu bewahren. Wie man sehen kann, fallen die politischen Antworten der EU-Mitgliedstaaten auf dieses Trilemma zwischen Globalisierung, Demokratie und Staat unterschiedlich aus: Während die einen supranationale technokratische Regime für den Umgang mit den Folgen grenzenloser globaler Verflechtungen schaffen, präferieren andere die »Renationalisierung«, den Rückzug hinter neue, alte Mauern. Die erste Option wirft demokratische Defizite auf, wohingegen die zweite – so der Fall Brexit – zeigt, wie kostspielig die Entflechtungen zur Rückerglangung nationalstaatlicher Kontrollmacht (»take back control«) sein können.

Im Konflikt um die Beantwortung des Globalisierungsparadoxons wurden seit dem Brexit – Votum im Juni 2016 die Weichen neu gestellt. Der mit seiner politischen Bewegung »La République en Marche!« 2017 zum französischen Präsidenten gewählte Emmanuel Macron verlieh mit seiner Zukunftsvision dem Streben nach einer souveränen, einigen und demokratischen EU eine mächtige Stimme. Proeuropäische zivilgesellschaftliche Akteure auf kommunaler und regionaler Ebene schreiben ihrerseits Geschichten, die neue Perspektiven eröffnen. Dazu gehören parteiunabhängige, transnationale Bürgerbewegungen wie »Pulse of Europe« und subnationale Unabhängigkeitsbewegungen wie in Schottland und Katalonien. Sie projizieren neue Hoffnungen auf

Europa, dass sich eine europäische Bürgerunion gestalten, ein Europa der Regionen aufbauen ließe.

Als Gegenspieler brachten sich 2018 der ungarische Premierminister Viktor Orbán und Italiens Innenminister, der Lega-Politiker Matteo Salvini in Stellung. Mit international vereinten rechtspopulistischen Netzwerken kämpfen sie für den Rückbau der EU zu einer Festung Europa, die in erster Linie den Nationalstaaten dienen soll. Entgegen den europäischen Gemeinschaftsgütern propagieren sie den Primat nationaler Interessen, gegen Kooperation setzen sie auf Polarisierung, statt auf eine offene Gesellschaft auf Fremdenfeindlichkeit und Grenzmauern, statt auf liberale geschlechtergerechte Demokratie auf Homophobie, Patriarchat und eine »illiberale Demokratie« (Orbán). Eine revisionistische Ideologie und Rhetorik verharmlost die unheimlichen Parallelen mit Europas Tragödie in der Zeit zwischen 1914 und 1945. Welche Kräfte werden sich in diesen innereuropäischen Machtrivalitäten durchsetzen – die pro-europäischen oder die neo-nationalistischen?

Das politische Feld, auf dem um die Zukunft Europas gerungen wird, ist komplexer, als es die Polarisierung zwischen den Spitzenkräften der Europäisierung und der Re-Nationalisierung nahelegt. Als Alternative zur technokratischen Europäisierung einerseits und Re-Nationalisierung andererseits fokussiert dieser Essay eine dritte Antwort auf das Paradox der Globalisierung: den Weg zu einer komplexeren, transnationalen Demokratie. Nur mit einer legitim gestärkten Handlungsfähigkeit wird die Union ihren globalen Herausforderungen – von Finanz-, Umwelt- und Klimakrisen über soziale Ungleichheit und Verarmung bis hin zu Massenmigration und humanitären Krisen – gerecht werden können. Der Ausbau ihrer noch ungenutzten Steuerungspotenziale setzt seinerseits Fortschritte des demokratischen Regierens in der Europäischen Union voraus. Die in der derzeitigen EU angelegte Verbindung von Staaten- und Bürgerunion bedarf einer Erneuerung, damit deren Potentiale freigesetzt werden und eine komplexere, transnationale Demokratie Gestalt annehmen kann.

Dieser Essay will Wege zu einer zukunftsfähigen Europäischen Demokratie aufzeigen. Diese Route umfasst drei Abschnit-

te: Die erste Etappe folgt dem Imperativ »Aus Krisen lernen!« um einige zentrale Voraussetzungen für eine krisenfestere Wirtschafts- und Währungsunion zu klären. Der zweite Abschnitt »Eine Vision für Europa« setzt sich mit der Frage nach Untergang oder Upgrade der europäischen Demokratie, vom derzeitigen Staaten-Verbund hin zu einer transnationalen Republik Europa auseinander. Der dritte Teil »Neuer Schwung für Europa« befasst sich mit den Strategien zur Erneuerung des europäischen Einigungs-, und das heißt Friedensprojekts. Angesichts der derzeitigen Grenzen der EU-Reformfähigkeit gilt es, die Risiken von Vertragsreformen abzuwägen. Der 1999 erstmals praktizierte und im Vertrag von Lissabon (2009) vorgesehene Europäische Konvent besitzt für Vertragsrevisionen große Potentiale. Er bietet einen vielversprechenden Weg, mit den Repräsentanten der Bürgerinnen und Bürger die Europäische Union aus ihrer Stagnation zu befreien, Brüche zwischen Zentrum und Peripherie, Ost und West zu überwinden und der europäischen Einigung erneut den Schwung zu verleihen, dessen es für die anstehenden Problemlösungen bedarf. Damit die EU ihr Handlungspotential – z.B. im Rahmen einer transnationalen Republik – besser entfalten kann, ist es allerdings erforderlich, dass Deutschland seine Rolle für die Zukunft Europas klärt.

