

Die Bilanz der Europäischen Integration 2010

Werner Weidenfeld

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon konnte die letzte entscheidende Hürde im langen Reformprozess der Europäischen Union genommen werden.¹ Dass dies gelingen würde, war keinesfalls sicher. Selbst die größten Europa-Optimisten zweifelten zeitweise an einem erfolgreichen Durchbruch, zeigte sich Europa in den vergangenen Jahren doch unentschlossen und zaudernd.

Der Vertrag von Lissabon stellt im Vergleich zum Status quo eine erhebliche Verbesserung von Handlungsfähigkeit und Demokratie dar. Das größte Manko des europäischen Integrationsprozesses jedoch, dessentwegen der Reformprozess erst in Gang gesetzt worden war, bleibt bestehen. Die Traditionslinie komplizierter Verfassungsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte hat sich fortgesetzt. Es gibt keinen schlanken, leicht verständlichen und kurzen Text, der alles enthält und alles erklärt. Auch weiterhin wird der Bürger eher ratlos einem Konvolut unterschiedlicher Vertragsteile gegenüberstehen, die allenfalls von Spezialisten verstanden werden können. Es fehlt die gebotene Überblickstransparenz, ohne die eine innere Verbindung zwischen Europäischer Union und Bürgern nicht entstehen kann. Es fehlen weiterhin Identitätselemente, die es den Menschen erleichtern, dem europäischen Integrationsprojekt eine Vertrautheit entgegenzubringen, die Europa so dringend benötigt und verdient. Es ist eben keine Verfassung, die aufs Gleis gesetzt wurde, es wird keine rechtliche Verankerung für die Symbole des Europäischen geben, Gesetze werden weiterhin nicht Gesetze genannt werden dürfen.

Dennoch birgt das neue Vertragswerk auch die Chance, neue Identifikationsobjekte für die Bürger zu schaffen. Schließlich muss auch auf europäischer Ebene beherzigt werden, was Erfolgsrezept für die nationale Politik ist: Politik ist Personenwerk – nicht die Ansammlung seelenloser Apparate. Wer Politik verstehbar gestalten will, der muss ihr konkrete Gesichter geben. Auch Europa lebt von dieser unverzichtbaren Personalisierung. Der neue permanente Präsident des Europäischen Rates, der gestärkte Kommissionspräsident und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – Europa bekommt mit dem Vertrag von Lissabon klare Gesichter, auf die sich Vertrauen und Misstrauen, Zustimmung und Ablehnung fixieren lassen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn sich die einzelnen Führungsfiguren nicht in einem gegenseitigen Wettlauf um Einfluss und Macht schwächen. Gelingt es ihnen, ihre Arbeit zu koordinieren und sich gegenseitig zu stärken, so können sie einen wertvollen Beitrag zur Stärkung der Identifikation der Bürger mit Europa leisten.

Die Europäische Union ist mehr als die Nationalstaaten auf eine eigene Begründungslogik angewiesen. Als ein politisches System im Werden muss sie eine Orientierungsleistung für ihre Bürger erbringen, um ihre eigene Legitimation zu stärken. Was Europa heute benötigt ist eine überzeugende Formel für die künftige Notwendigkeit europäischer Inte-

1 Vgl. u.a. Müller-Graff, Peter-Christian: Deutschlands Rolle in der Europäischen Union, Baden-Baden 2009; Streinz, Rudolf: Das Grundgesetz. Europafreundlichkeit und Europafestigkeit. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Politik, Heft 4/2009, S. 467-492.

gration. Wozu brauchen wir die EU auch in der Zukunft – jenseits der Wahrung des bereits Erreichten? Europa als wirtschaftliches, politisches und sicherheitspolitisches Projekt, das in einem dynamischen Umfeld gleichermaßen nach innen und außen mitgestaltend wirkt: Diesen Begründungszusammenhang zu konkretisieren ist entscheidend für die künftige Legitimation der Europäischen Union.²

Europa am Scheideweg? Kühle Strategie ist gefordert

Ein europäisches Drama vollzieht sich vor unseren Augen. Die Finanzarchitektur eines EU-Mitglieds kollabiert. Eine hohe Zeit der Spekulanten und Geschäftemacher bricht an in Zeiten der Not. Die Bevölkerung Griechenlands steht auf gegen die geforderten Eingriffe. Manche Demonstration kippt um in gewaltsame Exzesse mit Todesopfern. Vom Weltwirtschaftsfonds bis zu allen Euromitgliedern sind große Finanzhilfen gefordert. Die Europäische Union stellt ein beispielloses Hilfsprogramm gigantischen Ausmaßes auf. Bundeskanzlerin Angela Merkel greift als Rednerin zu ungewöhnlich scharfen Formulierungen: „Europa steht am Scheideweg“.

Dennoch: Ein kühler Kopf ist gefordert. Strategisches Denken ist verlangt. Weder mediale Dramatik noch politische Hektik darf das Thema in unangemessene Dimensionen treiben. Sonst läuft es wirklich aus dem Ruder.

Da ist ein EU-Mitglied in der Krise, das kleiner ist als der Freistaat Bayern. Es geht bei den diversen politischen und finanziellen Maßnahmen nicht primär darum, isoliert Griechenland zu helfen, sondern die gemeinsame Währung Euro und den Euroraum stabil zu halten. Dies ist keine gigantische Aufgabe, sondern sie hält sich in eher bescheidenen Größenordnungen. Zu einer ernsteren Frage würde der Vorgang, wenn gleichsam als Domino-Effekt weitere Länder nach Griechenland kippen würden – Irland, Portugal, Spanien und so weiter. Dies gilt es zu verhindern.

Die Erfahrung einer Krise löst im Stabilitätsraum Europa – wie bei vielen anderen Krisen vorher – Lernprozesse aus.³ Das erste Defizit Europas bestand in der Datenlage. Die EU hatte von Griechenland unzutreffende Informationen über den Haushalt und die Schuldenlage erhalten. Insofern hatte auch die Europäische Union nicht rechtzeitig eingreifen können. Die unabweisbare Konsequenz besteht in neuen Methoden der Datenerhebung durch die Europäische Union selbst. Europa darf nicht Opfer einzelstaatlicher Manipulationen werden. Solche Datenverzerrungen hatte es übrigens in den zurückliegenden Jahren bereits mehrfach gegeben. Griechenland ist nicht der erste und einzige Sünder.

Das zweite Defizit Europas besteht in fehlender Koordinierung der Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten. Die Schicksalsgemeinschaft Europa, ausgestattet mit einer gemeinsamen Währung, darf natürlich nicht national völlig isolierte, einzelne Haushaltspolitiken betreiben. Mittelfristig wird es zu einer Art europäischer Wirtschaftsregierung kommen. Dies hatte Frankreich von Anfang an, schon bei den Verhandlungen um den Vertrag von Maastricht Anfang der 1990er-Jahre, gefordert.

Der Lernprozess der übrigen Mitglieder, die sich gegen französische Ideen wehrten, dauert lange. Aber jetzt wird es informatorische Schritte in diese Richtung geben. Eine gemeinsame Währung verlangt nach einem haushaltspolitischen Kontext – soll sie stabil

2 Vgl. u.a. Werner Weidenfeld: Die Europäische Union, Paderborn 2010.

3 Siehe ergänzend u.a. Sinn, Hans-Werner: Euro-Krise, Sonderausgabe des ifo Schnelldienst, 10/2010; Blot, Christophe/Stefan Kooths: Zwei Wirtschaftssysteme in der Bewährungsprobe: Die deutsch-französische Debatte über die Wirtschaftskrise, DGAPanalyse Frankreich No. 9, Dezember 2009.

bleiben. Bis es zu einer wirklichen Wirtschaftsregierung kommen wird, bedarf es jedoch offenbar noch weiterer Lernprozesse.

Solches Weiterdenken begleitet den Gedanken europäischer Währung von Anfang an. Ursprünglich ging es nur um die Reduzierung der Bandbreite nationaler Währungskurse. Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing initiierten Ende der 1970er-Jahre das Europäische Währungssystem. Als dann in Überwindung der „Eurosklерose“, des dramatischen Niedergangs Europas, der Binnenmarkt in einer klugen strategischen Antwort vollendet wurde, wollten François Mitterrand und Helmut Kohl mit einem großen historischen Schritt die Hürde nehmen. Die gemeinsame Währung sollte mit dem Vertrag von Maastricht geschaffen werden. Für die beiden Architekten ging es um viel mehr als um schnöden Mammon. Die große Erfolgsidee, nach dem Zweiten Weltkrieg einen Raum des Friedens zu schaffen, sollte nun realisiert werden. Die Logik von Kohl und Mitterrand hieß: Staaten, die über eine gemeinsame Währung verfügen, führen keinen Krieg gegeneinander. Mit Ende des Ost-West-Konflikts gab es ja nicht mehr das bisherige innereuropäische Bindemittel. Die Währung rückte in diese große historische Mission.

Der Lernprozess ging weiter: Die Verhandler des Vertrages von Maastricht hatten präzise die Stabilitätskriterien erarbeitet. Sie hatten aber vergessen, eine Regelung nicht nur bis zur Einführung der Währung, sondern für die Zeit nach Einführung der Währung zu finden. Deshalb mussten sie Jahre später einen Stabilitätspakt nachschieben. Wenn wir jetzt weitere Korrekturen für notwendig halten, stehen wir also in einer großen Kontinuität dieses historischen Projekts.

In einen solchen größeren historischen Zusammenhang gerückt, macht deutlich, dass die Europäische Union ihre Führungsstruktur klären muss. Hier ist eine große Bündelung politischer Macht entstanden, aber nicht ein effektives System der Nutzung und Umsetzung von Macht. Der Vertrag von Lissabon hat einen gewählten Präsidenten der Europäischen Union kreiert. Er hat die Hohe Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, dem Präsidenten der EU-Kommission viel mehr Einfluss verliehen, die Euro-Gruppe mit ihren Vorsitzenden institutionalisiert und den alle sechs Monate rotierenden Ministerratspräsidenten im Amt belassen. Aber wer hat wirklich das Sagen? Das weiß zurzeit niemand.

Hinter den Kulissen wird gerungen und geschoben. Schwache Figuren werden von stärkeren Figuren bewegt. Klarheit wird nicht geschaffen. Die Intransparenz des großen Machtpakets Europäische Union wird zum Erzübel der europäischen Geschichte. Eigentlich geht es heute um große Fragen der Architektur, nicht um kleine Fragen des Mammons hier und da, der Kredite hier und da.

Wenn wir die aktuelle Finanzkrise in einen großen historischen Rahmen stellen, dann müssen wir elementare Sachverhalte beachten: Die Geschichte der europäischen Integration ist geprägt von einer Dialektik aus Krise und Reform, auf bahnbrechende Initiativen folgen stets Phasen der Ernüchterung. „Krise“ und „Reform“ traten im Prozess der europäischen Einigung allerdings in eine letztlich produktive Wechselwirkung: Versäumte Reformen trugen wesentlich zu den Krisenerfahrungen bei, verschärfte Krisen und ein komplexer Problembereich erhöhten den Reformdruck. Auch die jüngste Reformrunde, die mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 eine entscheidende Hürde nehmen konnte, steht ganz im Zeichen dieser Logik. Der Impuls zur Ausarbeitung des neuen Vertragswerks entstand aus dem Scheitern des europäischen Verfassungsvertrags und aus dem Problemdruck, der sich daraus ergeben hatte. Vor diesem Erfahrungshorizont ist auch die Einsetzung von Reflexionsgruppen, Weisenräten und Kommissionen in der

Geschichte der europäischen Integration – gerade auch in Krisenzeiten – zu interpretieren. Unbeeinflusst von der Hektik des politischen Alltags soll Orientierungswissen für die langfristige Planung generiert werden, dessen sich die Politik bedienen kann. Doch während manche dieser Beratergremien nachhaltig Einfluss auf die europäische Debatte genommen haben, litten viele von ihnen an politischer Bedeutungslosigkeit. Um die entscheidenden Erfolgskriterien identifizieren zu können, hilft ein historischer Blick auf den Prozess der europäischen Integration. Dabei kristallisieren sich vier Faktoren heraus, die über Erfolg oder Scheitern der Reformsuche bestimmen.

Erstens das Vorhandensein eines Problembewusstseins bei allen Akteuren; zweitens die Fähigkeit zu strategischem Denken über das Situative hinaus; drittens die Existenz von politischer Macht; viertens die Schaffung einer entsprechenden politischen Infrastruktur. Dazu gehören nicht zuletzt auch ein Gespür für das richtige Timing, die Fähigkeit, handlungsfähige Netzwerke zu knüpfen, sowie die Schaffung einer intellektuellen und medialen Aufmerksamkeit.

Damit sind die Erfolgsbedingungen für die notwendigen Korrekturen klar fixiert. Bei näherem Hinsehen geht es primär also nicht um eine Krise Griechenlands, sondern um europäische Verantwortung. Der Stabilitätsraum Europa muss um Vertrauen ringen – unter anderem durch europäische Kontrolle der Haushaltsdisziplin und finanz- und wirtschaftspolitische Abstimmung in Europa. Das Thema ist nicht in kleine nationale Münze übertragbar. Der Europäische Rat hat am 17. Juni 2010 dazu wichtige Beschlüsse gefasst.⁴ Elemente einer europäischen „Wirtschaftsregierung“ sind fixiert. Die Schlussfolgerung ist klar: Europa braucht heute weder Hektik noch Hysterie. Europa braucht kühles, strategisches Denken und Handeln.

Was soll aus Europa werden?

Seit geraumer Zeit ist die politische Oberfläche Europas von Turbulenzen geprägt. Eine Krise jagt die nächste, eine Sondersitzung die nächste. Hektik, Hysterie, ja Panik werden zu den begrifflich adäquaten Zeitzeichen. Ein präzises Währungsproblem wird zur Existenzfrage Europas stilisiert. Rhetorisch steht das Schicksal Europas auf dem Spiel. Viele befürchten, Europa werde zerbrechen. Der Ausruf „Europa am Scheideweg“ wird in das Standardarsenal der Bundeskanzlerin Angela Merkel aufgenommen. Auch die medialen Zuspitzungen sind interessant: „Die EU zerstört wertvolles Vertrauen“, „Nachrichten vom Hühnerhaufen“, „Viele Gewissheiten geraten ins Wanken“ und dann trostreich „Europa ist noch nicht am Ende“. Der berühmte Philosoph Jürgen Habermas sieht sich zum Ausruf genötigt: „Wir brauchen Europa!“ Das Ausrufezeichen will wohl er besonders groß gedruckt sehen.

Hinter dem Alptraum der Währungskrise geraten spektakuläre Regierungswechsel, die sonst unsere Aufmerksamkeit gebannt hätten, in den Hintergrund: In Ungarn ist eine rechte Regierung wieder ins Amt gekommen – begleitet von einem großen Wahlerfolg einer rechtsextremen Partei. In Großbritannien ist erstmals seit Kriegsende eine Koalitionsregierung im Amt. Die Europa-distanzierte Partei der Konservativen verbindet sich mit der europafreundlichen Partei der Liberaldemokraten. Man blickt gespannt auf das künftige politische Ergebnis einer solch ungewöhnlichen Konstellation. Aber in Zeiten der Währungskrise kann dies nur im Hintergrund öffentlicher Aufmerksamkeit Europas stehen.

⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 17.6.2010.

Alle nationalen Wahlen in der Europäischen Union zeigen ein durchgängiges Muster: Es gibt eine Abwendung von den klassischen „Regierungsparteien“, eine sinkende Wahlbeteiligung und ein Zulauf zu kleinen Parteien oder populistischen Bewegungen. Die Niederlande, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Belgien – überall ähnliche Trends.

Ein besonderes Muster ist in Großbritannien zu beobachten. Die britischen Wähler haben eine historische Zäsur bereitet. Nach vielen Jahren wurde die regierende Labour-Partei abgewählt. Erstmals seit Kriegsende musste eine Koalitionsregierung gebildet werden. Vor einem solchen Hintergrund sprießen natürlich die Spekulationen über den künftigen Kurs. Dies gilt auch für die Frage nach der Zukunft britischer Europapolitik. Wird Großbritannien auf einen scharfen Anti-Europakurs getrimmt – oder wird es auf einen liberalen Weg der Europafreundlichkeit gedrängt?

Man muss ganz nüchtern sehen: Britische Interessen bleiben die eigentliche Orientierung. Dies bedeutet, dass man die Einigung Europas primär als ein ökonomisches Unterfangen definiert. Man wird keine weiteren politischen Reforminitiativen ergreifen. Die forschenden Kontinentaleuropäer werden ausgebremst. Aber man wird immer jedoch in letzter Minute auf den Europa-Zug aufspringen. Nie mehr soll er ohne Großbritannien abfahren. Aber große Schritte nach Europa wird London nicht vollziehen – weder dem Euro-Raum noch dem Schengen-Raum beitreten. Die britische Interessenlage bleibt konstant – gleichgültig, wer die Regierung stellt.

Verändern können sich auf dieser stabilen Grundlage durch den Regierungswechsel die Nuancen: das atmosphärische Ornament und die taktischen Feinheiten. Die Konservativen hatten sich über die Jahre mit einem scharfen Anti-Europakurs profiliert. Sie ließen keine Situation aus, um ihr „Nein“ zu europäischen Entscheidungen zu artikulieren. Sogar den Lissabon-Vertrag wollten sie durch ein Referendum zu Fall bringen. Sowohl der heutige Chef der Konservativen, David Cameron, als auch sein Amtsvorgänger William Hague, pflasterten ihre politische Karriere mit heftigen Attacken gegen Europa. 2009 betrieben sie als einen symbolischen Höhepunkt den Austritt der Konservativen aus der gemeinsamen Fraktion mit den Christdemokraten im Europäischen Parlament, der Europäischen Volkspartei (EVP). Die Tories kreierte eine neue, eher anti-europäische Fraktion. In der Schlusskurve vor der Wahl nahmen aber beide konservativen Spitzenpolitiker, Cameron und Hague, die aggressive Schärfe aus ihren Europa-Reden.

Und nun benötigen die Konservativen für ihre Regierungsmehrheit die europafreundlichste Partei Großbritanniens, die Liberaldemokraten. Die haben zudem starke politische Figuren ins Kabinett entsandt, die alle ein markantes pro-europäisches Profil entwickelt haben: Partei-Chef Nick Clegg, Wirtschaftsminister Vince Cable und Justizminister Kenneth Clarke. Es wird also zu einer klassischen Mixtur des britischen Pragmatismus aus Europa-Skeptikern und Europa-Anhängern kommen. Weder sind neue Londoner Aufbrüche nach Europa, noch neue Londoner Blockaden zu erwarten. Wir werden Hochfeste des britischen Pragmatismus erleben. Britische Interessen bleiben britische Interessen.

Erfolge

Neben der dichten Krisenfolge könnte man auch Erfolgshinweise geben: Beitrittsverhandlungen mit Island sollen aufgenommen werden.⁵ Estland soll nächstes Mitglied in der Wirtschafts- und Währungsunion werden.⁶ Die Slowenen beenden den Gebietsstreit mit Kroa-

5 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 17.6.2010.

6 Ebd.

ten.⁷ Eine Internationale Schiedskommission wird über die Aufteilung der zwischen beiden Ländern strittigen Adria-Bucht entscheiden.

Die Kommission hat einen umfangreichen Aktionsplan zur Innen- und Rechtspolitik verabschiedet.⁸ Wichtige Vorhaben sind in der Justizpolitik die Verbesserung des Datenschutzes in der EU, die Stärkung der Rechte der Beschuldigten im Strafverfahren, die Einführung eines optionalen europäischen Vertragsrechts für grenzüberschreitenden (Online-)Handel oder die vereinfachte Eintreibung von Schulden im Ausland. In der Innenpolitik will die Kommission unter anderem Vorschläge für eine europäische Flug-gastdatenspeicherung, die Einführung eines Erfassungssystems von Ein- und Ausreisen sowie ein Verbot von Identitätsdiebstahl im Internet machen.

Die Nervosität des Kontinents war bereits zu registrieren, als der Anlass noch höchst bescheiden war: Haushaltsdebakel in Griechenland. Ein Land geriet in Schwierigkeiten, das weniger Einwohner hat als der Freistaat Bayern. Kann die Stabilität des Euro wirklich in Gefahr geraten durch ein Land, das mit 2,5 Prozent nur einen höchst bescheidenen Beitrag zur Gesamtwirtschaftsleistung Europas beiträgt? Dann aber tauchte dahinter die Furcht vor einem Dominoeffekt auf: Griechenland könnte ja kein Einzelfall bleiben. Es könnte auch Irland, Spanien, Portugal, Italien erfassen. Auch Deutschland und Frankreich sind nicht wirklich sakrosankt. Immerhin haben beide vor einigen Jahren zu einer Neu-Interpretation der Stabilitätskriterien Zuflucht suchen müssen. Es steht so viel auf dem Spiel. Existentielle Befürchtungen sind greifbar. Wenn die Währungsunion scheitert, dann scheidet Europa so äußern sich nicht nur die Spitzenpolitiker.

Angesichts dieser Aufgeregtheit, Verwirrung, Verstörtheit, Verängstigung – was wird nun aus Europa? Stehen wir am Beginn einer historischen Tragödie?

Ein kühler Blick auf den Kontinent ist notwendig und angemessen: zunächst wurde mal geschickter, mal ungeschickter ein Krisenmanagement praktiziert. Mit Sicherheitszusagen über 750 Mrd. Euro wurde eine Stabilitätskulisse aufgebaut. Sie verschafft eine Atempause. Die strukturellen Reformen stehen noch an. Der Lernprozess über notwendige Reformen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion geht weiter – eigentlich kontinuierlich seit dem Vertrag von Maastricht. Die Währung kann nicht auf Dauer stabil bleiben ohne haushaltspolitischen und wirtschaftspolitischen Rahmen. Dies wird nun nachgelegt. Der Euro, neben dem US-Dollar die weltführende Währung, erhält damit eine angemessene Fundierung. Ohne diese Grundlagen kann eine solche Währung nur in Schönwetter-Zeiten blühen. Europas Macht und Verantwortung wird also wachsen. Aber wie wird der Kontinent dies organisieren?

Europa hat in der Wahrnehmung seiner Bürger große Bedeutungsschübe erhalten. Die Krise ist weder Anlass zu Fluchtbewegungen aus Europa noch Anlass zu revolutionären Re-Nationalisierungen geworden. Vielmehr haben die Europäer erkannt, dass ihr Nationalstaat zur Klärung der internationalen Herausforderungen viel zu klein ist – von Währung über Handel bis Klimaschutz. Der Blick auf globale Lösungen aber hilft auch nicht – zu diffus, zu unscharf. Da bietet Europa die adäquate Größenordnung. Hier haben fast 500 Millionen Menschen ihr Zusammenleben politisch organisiert. Die Union ist handlungsfähig und verfügt über Weltmachtpotential. Also bietet Europa das angemessene Forum, die großen Herausforderungen anzugehen. In der Perzeption der Europäer befindet sich Eur-

7 Siehe u.a. Süddeutsche Zeitung v. 8.6.2010, S. 7.

8 Aktionsplan v. 20.4.2010.

opa als System nicht in einer existentiellen Schwierigkeit. Eine Legitimationskrise des Einigungswerkes ist bisher nicht ausgebrochen.

Aber wie sollte man die großen Zukunftsschritte nun angehen? Es gibt ein historisches Beispiel, aus dem interessante Schlussfolgerungen zu ziehen sind. Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre befand sich die Europäische Integration in der Ara eines tiefen Niedergangs.

„Eurosklerose“ wurde zum Schlüsselbegriff der Lagebeschreibung. Europa konnte mit den dynamischen Märkten nicht mehr mithalten. Es erschien erschöpft, gleichsam ein Ausschnitt aus dem Museum. Bundeskanzler Helmut Kohl und Staatspräsident Francois Mitterrand erkannten die dringende Notwendigkeit eines strategischen Aufbruchs. Dazu bedurfte es eines entsprechend begabten politischen Kopfes. Sie fanden ihn: Jacques Delors. Er war starker französischer Finanzminister. Die meisten sahen in ihm den künftigen französischen Staatspräsidenten. Er aber nahm die Herausforderung Europa an. Zunächst teilte er den Staats- und Regierungschefs mit, er müsse nun strategisch nachdenken. Nach einigen Monaten trug er sein Ergebnis vor. Europa braucht zum Aufbruch eine große historische Aufgabe. Es könnte die Neu-Organisation der Sicherheit oder die Vollendung des Binnenmarkts sein. Der Binnenmarkt wurde als strategisches Thema genommen. Das bedeutete die mehrjährige Umsetzung von fast 300 Gesetzeswerken. Die Öffentlichkeit wurde überzeugt durch die Daten und Argumente des umfangreichen Cecchini-Reports. Der eingeschlagene Kurs wurde politisch über etliche Jahre durchgehalten.

Aus diesem gelungenen Beispiel können wir für unsere gegenwärtigen Herausforderungen lernen: Wir brauchen starke politische Führungsfiguren und strategische Köpfe. Wir müssen die notwendigen Schritte strategisch erklären und vertrauensbildend durchhalten.

Jürgen Habermas legt die Hand in die offene politische Wunde unserer Zeit, wenn er „eine normativ abgerüstete Generation (kritisiert), die sich von einer immer komplexer werdenden Gesellschaft einen kurzatmigen Umgang mit den von Tag zu Tag auftauchenden Problemen aufdrängen lässt. Sie verzichtet im Bewusstsein der schrumpfenden Handlungsspielräume auf Ziele und politische Gestaltungsabsichten, ganz zu schweigen von einem Projekt wie der Einigung Europas.“⁹ Die Schlussfolgerung liegt auf der Hand: Europas Politik muss das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel mehr Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt auch die Zukunft.

Was eint Europa? Identität in pluralen Wertewelten

Die Dynamik früherer Zeiten scheint dahin. Die alten Quellen europäischer Vitalität scheinen versiegt. Die Ziele der Gründerzeit sind erreicht: Die Bedrohung aus dem Osten ist überwunden, der Binnenmarkt ist nahezu vollendet. Die Erfolge sind konsumiert. Wozu neue Anstrengungen unternehmen, wozu neue Kräfte mobilisieren? Europa scheint erschöpft. Gleichzeitig prallen unvereinbare strategische Perspektiven aufeinander. Während die einen nur in den Vereinigten Staaten von Europa eine Überlebenschance für den Kontinent sehen, betonen andere Mitgliedstaaten, sie seien nur einem Binnenmarkt beigetreten. Diese tiefe Diskrepanz in der finalen Perspektive droht nun der Erfolgsgeschichte der Integration ein abruptes Ende zu bereiten. Unübersehbar ist mittlerweile, dass der integrationspolitische Grundkonsens der Vergangenheit angehört.

Gleichzeitig offenbart sich eine tiefe mentale Orientierungskrise. Europäische Identität war seit eh und je kompliziert und nur vergleichsweise dünn entwickelt, überlagert von nationalen und regionalen Selbstverständnissen. Die europäische Selbsterfahrung hatte

9 Jürgen Habermas: Wir brauchen Europa, in: Die Zeit v. 20.5.2010, S. 47.

durchaus ein relevantes Profil erhalten – gezeichnet durch gemeinsames Leiden und daran anschließend durch eine gemeinsame Erfolgsgeschichte. Dies bildet die Grundlage gemeinsamer europäischer Werte. Nun aber ist dieser Halt aus seiner Verankerung gerissen. Das pragmatische Europa hatte nicht einmal mehr die Kraft, seine kulturellen Wurzeln in seiner Verfassung zu definieren. Das entgrenzte Europa hat den räumlichen Rahmen entfernt, den ein Identitätsprozess benötigt. Zurück bleiben die hilflosen Versuche der europäischen Kulturkongresse, die sich immer wieder neu auf die Suche nach der Seele Europas machen, um dann lediglich Material für die Satire der Feuilletons zu liefern. Die strategische Unentschiedenheit der Politik hat die Verwirrung in die Köpfe der europäischen Bürger befördert. Das Ergebnis ist ein elementarer Bedarf an Orientierung zur Frage nach Europa als unserem gemeinsamen Schicksalsraum.

Um den Weg zum Zusammenwachsen des Kontinents zu ebnen, muss Europa vor allem eine überzeugende Antwort auf die Frage nach seiner Identität und seinen Werten geben, denn hierin liegt der Schlüssel zur Erklärung der europäischen Misere.¹⁰ Jedes politische System bedarf zu seiner Handlungsfähigkeit eines Rahmens, auf den sich die Begründungen für Prioritäten und Positionen beziehen: So existiert in keinem politischen System eine politische Ratio gleichsam als Ding an sich, ohne Bezug auf einen elementaren Konsens, auf gemeinsame Interessen und Perspektiven. In jedem politischen System greift die politische Auseinandersetzung des Tages zurück auf den von Allen geteilten historischen Erfahrungshorizont. Von dort bezieht die Politik die Argumentationshilfe, wenn es um die Erklärung ihrer Maßnahmen geht. Europa kann auf diese Ressource gemeinsamer Selbstwahrnehmung aber nur sehr begrenzt zurückgreifen.

Bei der Befriedigung des Bedürfnisses nach Orientierung haben sich die Europäische Union und ihre institutionellen Vorgänger niemals leicht getan, stets waren sie geschäftsmäßig, unheroisch und zivil. Die europäische Identität kann sich – anders als die an ihr mitwirkenden Nationalstaaten – nicht auf nationale Mythen stützen, die Zusammengehörigkeitsgefühle wecken.¹¹ Umso mehr muss sich der Blick jetzt wieder stärker auf den geistigen Horizont, auf die grundlegenden Antriebe und Hindernisse richten. Man ist geneigt, die klassische Frage aus Goethes und Schillers „Xenien“ auf Europa anzuwenden: „Europa – aber wo liegt es?“ Nicht als geographische Prüfung, sondern auf der Suche nach der geistigen und kulturellen Gestalt Europas ist diese Frage heute neu gestellt. Es ist die Frage der Europäer nach sich selbst.

Die europäische Identität

Mit der Frage nach der Identität ist das elementare Konstruktionsprinzip moderner Gesellschaften thematisiert.¹² Um existenzfähig zu sein, muss die moderne Gesellschaft ihre kollektive Identität selbst entwerfen.¹³ Die Regelung der Konflikte und die daraus resultieren-

10 Vgl. auch Adolf Muschg: Was ist europäisch? Reden für einen gastlichen Erdteil, München 2005.

11 Zum Mythendefizit der europäischen Integration vgl. Wolfgang Schmale: Scheitert Europa an seinem Mythendefizit?, Bochum 1997.

12 Vgl. dazu ausführlich Julian Nida-Rümelin/Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europäische Identität. Voraussetzungen und Strategien, Baden-Baden 2007; Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Identität Europas. Fragen, Positionen, Perspektiven, München 1985. Vgl. auch Bettina Thalmaier: Braucht die EU eine eigene Identität? C.A.P Studie 1/2005, München 2005; Michael Weigl/Michaela Zöhler: Regionale Selbstverständnisse und gegenseitige Wahrnehmung von Deutschen und Tschechen, C.A.P Analyse 3/2005, München 2005; Thomas Meyer: Die Identität Europas. Der EU eine Seele? Frankfurt a.M. 2004; Wolfgang Schmale/Rolf Felbinger/Günter Kastner/Josef Köstlbauer (Hrsg.): Studien zur europäischen Identität im 17. Jahrhundert, Bochum 2004.

den steuernden Eingriffe der Politik sind oft nicht aus sich selbst heraus begründbar. Sie bedürfen vielmehr des Verweises auf gemeinsame Lebens- und Gestaltungsgrundlagen: das Gemeinschaftsbewusstsein wird damit zum Fundament politischer Problemlösung.

Jede Form von Identität kennt drei unterschiedliche Komponenten, die logischerweise auch die Frage nach Europa konstituieren:

(1) Europäische Identität ist zunächst nichts anderes als die Herkunftseinheit Europas aus der gemeinsamen Geschichte: Herkunftsbewusstsein als konstituierendes Element von Identität. Die europäische Gegenwartskultur ist eine vom historischen Bewusstsein geprägte Kultur. Die markante Zuwendung der Europäer zu ihrer Geschichte signalisiert zugleich die Dramatik des heutigen Wandels, der im historischen Bewusstsein den Vertrautheitsschwund mit der Gegenwart kompensieren möchte. Dabei wird eine wesentliche Erfahrung vermittelt. In den Krisen Europas ging es nicht nur um die Durchsetzung neuer Lebens- und Denkformen, neuer Produktions- und Staatsordnungen, sondern auch um deren Gelingen in der Kontinuität der europäischen Identität und Werteordnung.

(2) Europäische Identität konstituiert sich auch aus der Erfahrung der Gegenwart. Die Spaltung Europas und ihre Überwindung sind ebenso relevant wie das Ringen um die Einbindung West- und Osteuropas in ein gemeinsames Integrationssystem. Die Menschen ordnen die Welt, in der sie leben. Sie verbinden isolierte Fakten und konstruieren so ihre soziale Umwelt. Soziale, politische und wertorientierte Ortsbestimmungen in der Gegenwart stiften Identität.

(3) Die Menschen antizipieren künftiges Handeln und beziehen so Zukunft in die Gegenwart ein. Die Projektion der Absichten und Ziele wird zur Entscheidungshilfe und zum Auswahlkriterium für die Gegenwart. Zukunftserwartungen prägen die Identität Europas. Gemeinsame Erfahrungen, gemeinsame Hoffnungen – und dann nur unterschiedliche Antworten? Lernziel Europa heißt also nichts anderes als die lange versäumte oder zumindest vernachlässigte Einübung europäischen Denkens.

Auf Europa angewendet bedeutet dies, der Frage nachzugehen, inwieweit es Elemente eines gemeinsamen Herkunftsbewusstseins, einer gegenwärtigen Ortsbestimmung und gemeinsamer Zielprojektionen der Europäer gibt.¹⁴

Gemeinsame europäische Geschichte

Europa ist eine wieder und wieder erzählte Geschichte.¹⁵ Man könnte sogar sagen, dass ihre Geschichtserzählung die wahre Substanz Europas ausmacht. Europa war immer zugleich ein geographischer Begriff und eine normative Herausforderung. Die Bedeutung von Europa wurde vor mehr als 2500 Jahren im antiken Griechenland geprägt, die sich ihrerseits vom Süden Europas aus ausbreitete. Das Wort stammt aus der alten griechischen

13 Vgl. dazu Gudrun Quenzel: Konstruktionen von Europa. Die europäische Identität und die Kulturpolitik der Europäischen Union, Bielefeld 2005; Vräth Öhner/Andreas Pribersky/Wolfgang Schmale/Heidemarie Uhl (Hrsg.): Europa-Bilder, Innsbruck u.a. 2005.

14 Vgl. auch Werner Weidenfeld: Europa – aber wo liegt es?, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn 2008, S. 15-48; ders.: Was ist die Idee Europas?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23-24/1984, S. 3-11.

15 Vgl. u.a. Hagen Schulze: Die Wiederkehr Europas, Berlin 1990; ders.: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, München 1994; John Bowl: Geschichte Europas. Von der Vorgeschichte bis ins 20. Jahrhundert, 3. Auflage, München 1993; Wolfgang Reinhard: Lebensformen Europas. Eine historische Kulturanthropologie, München 2004; Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, 11. Auflage, Baden-Baden 2009; Karl Dietrich Bracher: Die Krise Europas 1917-1975, Frankfurt am Main 1976.

Mythologie: Europa war die schöne Braut des mächtigsten Gottes Zeus. Wenn griechische Denker von Europa sprachen, dann dachten sie an ihre Zivilisation, ihr von „barbarischen“, nicht kultivierten Völkern eingeschlossenes Land. Griechische Kultur wurde als das Herzstück dessen betrachtet, was die Idee von Europa repräsentierte. In dieser Zivilisation voll philosophischen Geistes begründeten die Griechen eine Definition öffentlicher Angelegenheiten als Verantwortung, die vollständig auf der Verantwortung des Bürgers beruhte. Jeder freie Bürger sollte freiwillig zur öffentlichen Ordnung der Polis beitragen. Für mehr als 2500 Jahre war dies der Dreh- und Angelpunkt demokratischen Denkens. Daran anschließend gilt es mehrere miteinander verknüpfte Gründe vorzustellen, um zu erläutern, warum Geschichte die Ausformung einer europäischen Identität entscheidend bestimmt.

Erstens war Europa von Anfang an nicht nur ein geographisches Gebilde, sondern eine Kombination aus territorialer Expansion und kulturellen Werten, aus Auffassungen und normativen Elementen.¹⁶ Mit jeder neuen Entdeckung, Kolonisierung und Eroberung erweiterten sich Europas Grenzen über die kleine griechische Halbinsel mit ihrer fortgeschrittenen Kultur hinaus nach Norden, Süden und Westen des Kontinents.

Zweitens haben die Europäer immer die politischen Grenzen des Kontinents hinterfragt. Europa ist durch natürliche Grenzen im Norden, im Westen und im Süden begrenzt, nicht aber im Osten. Auch heute noch, angesichts der Erweiterung der Europäischen Union, ist der Kontinent mit dem elementaren Problem seiner unbestimmten Grenze konfrontiert. Die Frage nach den Grenzen Europas ist derzeit offen. Die Aufnahme der Türkei könnte Ängste vor einem Zusammenbruch der Union durch „imperiale Überdehnung“ Vorschub leisten.

Im Altertum wurde der Begriff „Europa“ mit dem Territorium des mächtigen Römischen Reiches assoziiert, das beinahe ganz Europa mit einer effektiven Bürokratie und der Idee einer Rechtsordnung versah: der Staat beruhte auf Recht und Gesetz. Unser heutiges Erbe in Europa wird bestimmt von einer Rechtsstaatlichkeit, die dieser langen kulturellen Geschichte entstammt. Von zentraler Bedeutung war zudem die Konvertierung des römischen Kaisers Konstantin zum Christentum um das Jahr 330 n.Chr. Es wurde erwartet, dass das Bild und die territoriale Ausdehnung Europas von der Expansion des (westlichen) Christentums abhängen würde. Die intellektuelle Sichtweise war befangen: Europa konnte überall dort gefunden werden, wo Gottesdienste in lateinischer Sprache gehalten wurden.

Drittens wurde Europa viele Jahrhunderte lang durch seine religiösen Fundamente getragen. Heute sind ungefähr 200 Millionen (ca. 40 Prozent) von 455 Millionen Einwohnern der Europäischen Union römisch-katholisch, weniger als 100 Millionen (circa 20 Prozent) sind protestantisch, 12 Millionen sind moslemisch und eine Million Hindu. Die religiöse Fundierung brachte auch religiöse Konflikte mit sich. Territoriale Grenzen veränderten sich in Folge religiöser Machtpolitik. Als Konsequenz daraus trat Migration auf. Dies geschah nicht nur, weil die Grenzen sich oft verschoben, sondern auch, weil Menschen wegen religiöser Verfolgung ihre Heimat verlassen mussten. Trotz dieser Migrationsbewegungen verblieben (religiöse) Minderheiten in vielen Ländern und wurden als eine Quelle von Spannungen betrachtet.

Wenn man eine Karte zeichnen würde, die alle diese verschiedenen Grenzen durch die Geschichte hindurch umfasst, so würde man ein sehr dichtes und enges Raster voller Grenzlinien erhalten. Nur drei moderne Nationen erlebten in ihrer jeweiligen Geschichte eine Art Überlappung von religiösen und territorialen Grenzziehungen. Dies waren Eng-

16 Vgl. dazu Hans Joas/Klaus Wiegandt (Hrsg.): Die kulturellen Werte Europas, Frankfurt a.M. 2005.

land und die Kerngebiete Frankreichs und Spaniens. In allen anderen Regionen Europas haben sich die Grenzen mehr oder weniger ständig verändert.

Viertens haben vor diesem Hintergrund von Migration und Grenzverschiebungen Minderheitenkonflikte die politische Landkarte Europas bestimmt. So leben beispielsweise heute in Osteuropa mehr als 25 Prozent der Bevölkerung als nationale Minderheiten in ihren Gesellschaften. Alle diese Länder entwickelten sich vom 17. bis 19. Jahrhundert schrittweise zu modernen Nationalstaaten. Damit wurde der Nationalstaat zur normalen und regulären politischen Ordnung. Die Bildung von Nationen – idealerweise betrachtet als Gesellschaften mit einem gemeinsamen politischen Willen und gemeinsamen Perspektiven – garantierte jedoch nicht die friedliche Koexistenz der Nationalstaaten. Im Gegenteil, die Kriegserfahrung wurde ein höchst emotionaler Teil des kollektiven Gedächtnisses, die bis heute zutiefst verwurzelt geblieben ist. Demzufolge ist Nationalismus ein ausgeprägtes Element des europäischen Selbstverständnisses.

Fünftens hat Europa eine mehr als 2000 Jahre alte, von Kriegen geprägte Geschichte. Gleichzeitig gab es jedoch auch europaweite Epochen der Kunst, Dichtung, Architektur, Theater, Musik und anderer gemeinsamer intellektueller Erfahrungen mit Philosophie und politischen Ideen. Es waren also immer zwei Seiten einer Medaille: auf der einen Seite brutale politische Konflikte, auf der anderen Seite gemeinsame Erfahrungen, geteilte Ideen der Philosophie, Literatur und Musik. Die gemeinsame Idee der Aufklärung ging daraus hervor. Diese wurde das Schlüsselerlebnis für Europa seit dem Ende des 18. Jahrhunderts. Der beherzte Gebrauch des eigenen Intellekts ist die zentrale Doktrin der Aufklärung. Der Verstand wird als Grundlage des Menschseins betrachtet. Religiöser Glaube wird als individuelle Beziehung zu Gott gesehen und definiert nicht länger die Ordnung des politischen Lebens.

Sechstens trennten die Kräfte der Aufklärung Kirche und Staat. Der säkulare Staat wurde zum Standard der politischen Ordnung in Europa. In diesem Konzept muss der ideale Staat gegenüber jeglicher Religion neutral sein. Alle Menschen haben das gleiche Recht auf Würde, unabhängig von der individuellen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion oder Ethnie.

Keine der Entwicklungen, die den sechs Gründen zugrunde liegen, sind vollständig aus unserem europäischen Selbstverständnis verschwunden: die Kombination aus territorialer Expansion und kulturellen Werten, die Frage der Grenzen, das Erbe der Religion in einer säkularen Welt, Migration und Minderheitenkonflikte sowie Europas Geschichte als eine Geschichte von Kriegen auch zwischen säkularen Nationalstaaten, die die grundlegenden Menschenrechte anerkennen. All diese divergierenden, facettenreichen Faktoren sind wesentliche Teile unseres kollektiven Verständnisses von Europa. Keine dieser politischen und kulturellen Erinnerungen ist vollständig aus unserem Gedächtnis verschwunden. Sie definieren Gegenwart und Selbstverständnis von Europas Zukunft und der europäischen Identität.

Integration als neuer Baustein europäischer Identität

Nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es den Europäern, ihre scheinbar schicksalhaften kriegerischen Auseinandersetzungen zu überwinden. Sie änderten ihr gesamtes System der politischen Zusammenarbeit und der politischen Kultur. Der Schlüsselbegriff dieses neuen Systems der Koordination politischen und kulturellen Lebens war „Integration“.¹⁷ Es waren vier Motive, welche die Europäer zum großen Experiment der Integration angetrie-

17 Vgl. auch Curt Gasteyer: Europa von der Spaltung zur Einigung, Bonn 2006.

ben haben: Frieden und Sicherheit, wirtschaftlicher Wohlstand, globale Verantwortung und transnationaler Pluralismus.

Erstens der Wunsch nach Frieden und Sicherheit: Nach den vielen entsetzlichen Erfahrungen, die im Zweiten Weltkrieg gipfelten, waren die Europäer davon überzeugt, dass ihre Konflikte nicht länger mit Gewalt, sondern durch friedliche Konfliktlösung und nach Recht und Gesetz gelöst werden sollten. Gleichzeitig lebte Europa unter der Bedrohung der Sowjetunion – einer Welt- und Supermacht – und ihrer expansiven kommunistischen Ideologie. Jeder einzelne Staat in Europa erschien zu schwach und zu klein, um diesem Druck standzuhalten. Daher war die Bildung einer Gemeinschaft in Westeuropa die existentielle Garantie für Sicherheit, als der östliche Teil des Kontinents an den Kommunismus verloren ging.

Das zweite gemeinsame Interesse der Europäer galt dem wirtschaftlichen Wohlstand. Integration sollte Europa in eine Ära großer wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität führen. Dies sollte erreicht werden durch die Schaffung eines einzigen großen Binnenmarkts, der Handelsbarrieren reduziert und den freien Fluss von Waren, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital ermöglicht. Das Programm des Binnenmarkts revitalisierte die nationalen Volkswirtschaften und den europaweiten Handel.

Das dritte Interesse galt dem Streben der Europäischen Union, als globaler Akteur oder auch als nur relativ kleine internationale Macht anerkannt zu werden. Am Ende des Zweiten Weltkriegs blieben nur zwei große Weltmächte übrig, die USA und die Sowjetunion. Neben ihnen nahmen sich die einzelnen europäischen Nationalstaaten zwerghaft aus. So hofften die Europäer, durch ihre Kooperation vieles von der Macht gemeinsam zurückzuerlangen, die sie als einzelne Staaten verloren hatten.

Das vierte gemeinsame Interesse betrifft das komplexe Thema der Identitätsbildung. Die europäischen Katastrophen in Form des Dritten Reiches und des Zweiten Weltkriegs konnten geschehen, weil ein Teil von Identität, nämlich die Nation, dominant geworden war und für eine totalitäre Politik instrumentalisiert wurde. Es bestanden nicht länger verschiedene Teile von Identität, sondern es gab nur noch eine einzige Dimension – den Nationalismus. Für Europa endete dies in einem Desaster. Die Europäer haben dadurch gelernt, die verschiedenen Facetten von Identität im Gleichgewicht zu halten, und „wir“ als Teil einer lokalen oder regionalen Gemeinschaft, als Teil einer Nation und auch als Teil einer europäischen Identität zu begreifen. Das integrierte Europa, basierend auf gemeinsamen, aber pluralen Normvorstellungen, sollte ein neues Selbstverständnis bieten.

Diese gemeinsamen Ziele bedingen jedoch von Anfang an nicht die Festlegung auf ein einheitliches Konzept zu ihrer Erreichung. Schon bei der Gründung des Europarats am 5. Mai 1949 konkurrieren zwei Organisationsprinzipien für die Gestaltung der europäischen Einheit miteinander: das des Staatenbundes und das des Bundesstaates. Wie immer hat dieser europäische Gegensatz auch eine fruchtbare Seite: Ohne eine starre Festlegung auf ein einziges geschlossenes Europamodell kann der Einigungsprozess je nach gegebener Situation an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen – und von dort aus versuchen, Fortschritte zu erzielen. In diesem ausgeprägten pragmatischen Grundzug¹⁸ gibt sich der Integrationsprozess als ein wahres Kind europäischer Tradition und Identität zu erkennen.

18 Vgl. Werner Weidenfeld: Europa 2000. Zukunftsfragen der europäischen Einigung, München 1980; Wilfried Loth: Europäische Identität in historischer Perspektive, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C113/2002, Bonn 2002; Wolfgang Schmale: Geschichte Europas, Stuttgart 2001; Gerhard Brunn: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Bonn 2006.

Da der Prozess der europäischen Integration nicht zuletzt ein Vehikel zur friedlichen Kanalisierung und Überbrückung nationaler Gegensätze ist, wird seine Entwicklung folgerichtig von einer Dialektik von Krise und Reform bestimmt. Ist einmal ein Status quo erreicht, tendieren die Nationalstaaten dazu, diesen nur widerwillig aufzugeben – auch wenn währenddessen neue Aufgaben und Probleme nach einer Reform des etablierten Gleichgewichts verlangen. Solche verschleppten oder versäumten Reformen tragen wesentlich zu den Krisenerfahrungen bei, mit denen sich die Gemeinschaft während ihrer Entwicklung immer wieder konfrontiert sieht. Krisenerfahrungen und komplexe Probleme bringen jedoch früher oder später immer Reformanstrengungen in Gang, die der Europäischen Union schließlich ihre heutige Gestalt verleihen.

Dies kann auch beim Prozess der europäischen Verfassungsgebung beobachtet werden. Mit der Frage der Verfasstheit der Europäischen Union haben sich die Mitgliedstaaten seit den 1980er Jahren bis heute in fünf großen Vertragsreformen – die in die Einheitliche Europäische Akte, die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza und zuletzt in die Europäische Verfassung mündeten – intensiv auseinander gesetzt. Die Europäische Verfassung stellt dabei den ambitioniertesten Versuch dar, Antworten auf die architektonischen Grundfragen der Integration zu geben und ein europäisches Modell transnationaler Staatlichkeit zu entwickeln.¹⁹ Mit einer Verfassung wird sich die Frage europäischer politischer Identität in ganz neuen Facetten präsentieren.²⁰

Man muss sich aber vor Augen führen, dass der derzeitig zur Ratifikation anstehende Verfassungsvertrag nicht den ersten Versuch einer Verfassungsgebung für die Europäische Union markiert. Den Druck, dem Projekt Europa eine zuverlässige Form zu geben, haben die politischen Entscheidungsträger zu allen Zeiten der Integration gespürt. So ist der aktuelle Verfassungsprozess bereits der vierte Anlauf innerhalb eines halben Jahrhunderts. Bereits Anfang der fünfziger Jahre hatte man den Verfassungsentwurf einer Europäischen Politischen Gemeinschaft parlamentarisch ausgearbeitet. Im Jahr 1962 misslang der Versuch, der unter dem Namen der Fouchet-Pläne eine Politische Union kreieren sollte. Unter der Federführung des Italieners Altiero Spinelli feilte das Europäische Parlament über Jahre an einem Verfassungsentwurf. Die schmerzhafteste Erfahrung dreifachen Scheiterns begleitete also den Versuch, Europa eine Verfassung zu geben. Und nach den ablehnenden Voten der Franzosen und Niederländer im Frühsommer 2004 droht die Verfassungsgebung nun zum vierten Mal zu scheitern.

Wie bereits nach den Reformrunden der 1980er und 1990er Jahre, die alle aus der Notwendigkeit zu weiteren Reformschritten entstanden, wird die Europäische Union den Verfassungsdruck aber auch in Zukunft spüren. Je mächtiger Europa künftig sein wird, desto schmerzlicher wird das Fehlen einer Verfassung empfunden werden. Die Verfassung wird, so unrealistisch dies angesichts der aktuellen Lage erscheinen mag, eines der zentralen Themen für die Zukunft der Integration bleiben.

Europa der Zukunft

Sind die Bausteine europäischer Identität nach den epochalen Umbrüchen in den 1990er Jahren heute verloren oder nicht mehr zeitgemäß? Vor diesem Hintergrund ist der Ausruf

19 Vgl. dazu Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005; Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation, Gütersloh, München 2003.

20 Vgl. dazu Ulrich Beck/Edgar Grande: Kosmopolitisches Europa, Frankfurt am Main 2004; Armin von Bogdandy: Europäische Verfassung und europäische Identität, in: Gunnar F. Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 331-371.

Dolf Sternbergers „Nein, es gibt keine Idee, die Europa hieße!“²¹ neu zu bedenken. Es gibt in der Tat keine „Idee Europa“ im Sinne eines alle Bürger, alle Temperamente und alle Motive integrierenden Ideals. Aber es gibt eine politische Kultur Europas, die einen Teil der Identität der Europäer ausmacht – nicht mehr und nicht weniger. Neben dem gemeinsamen „Erfahrungshorizont Europa“ gibt es andere Schichten der Identität: die nationalen Dispositionen, die menschlichen Gruppenerlebnisse, die sozialen Organisationskenntnisse, das regionale, städtische oder dörfliche Bewusstsein.

Das Bewusstsein der Vielfalt geschichtlicher Teilidentitäten konstituiert die politische Kultur Europas. Aus diesen Schichtungen ergeben sich Spannungen. Diese Spannungen auszuhalten, ja schöpferisch werden zu lassen, ist für das Werden einer europäischen Identität von größerer Bedeutung als die Jagd auf vermeintlich vorhandene Ganzheitsideale.²² Das Wissen um Bedingtheit und Begrenzungen der politischen Kultur Europas mit ihren pluralen Werten verspricht nur die Chance einer Identitätsfindung, es garantiert sie nicht. Ob Europa diese Chance wahrnimmt, ist eine Frage seiner Mündigkeit.

Mit der Erweiterung im Jahr 2004 hat die europäische Integration eine neue Dimension erreicht. Europas politische Entscheidungsstrukturen, seine Wirtschaftskraft und sein Wertesystem sowie seine zivilen und militärischen Möglichkeiten bieten bereits heute eine beachtliche Handlungsbasis für die Zukunft. Die Europäische Union erwirtschaftet derzeit ein Bruttoinlandsprodukt vergleichbar mit den USA und ihr Anteil am Welthandel liegt über 20 Prozent. Zudem zählt die heutige Union mehr als 450 Millionen Einwohner. Treten schließlich auch die Türkei, Kroatien und Mazedonien bei, so würden rund 550 Millionen Menschen auf dem Gebiet der Europäischen Union leben. Die Bevölkerung der Union würde damit etwa doppelt so groß sein wie die der USA. In einem solchen Europa wird das Bruttosozialprodukt circa 15 Prozent über dem der USA liegen. Die Europäische Union wird einen Anteil von etwa 35 Prozent an der Weltproduktion haben, die USA 27 Prozent. Auch bei fast allen anderen traditionellen Kennziffern liegen die europäischen Daten in der Weltspitze und vor denen der USA. Die Europäische Union verfügt daher über ein Potential von weltpolitischem Rang.

Um ihre gemeinsamen Interessen zu organisieren und eine gemeinsame Identität zu generieren, haben die europäischen Staaten zahlreiche Institutionen geschaffen. Trotz der Stärken Europas wird derzeit jedoch niemand behaupten, dass die Europäer ihr vorhandenes Potential effizient organisieren und optimal zur Geltung bringen und damit eine tatsächlich aktive weltpolitische Größe geworden wären. Wird Europa daher in der Lage sein, sich zu einem reifen Akteur nach innen und außen zu entwickeln?

Sicher gibt es ein aufkeimendes Bewusstsein für die Herausforderung, Europas Stärken zu bündeln und aktiv zu nutzen. Dies zeigt sich vor allem im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, bei der es auch gilt, den gewachsenen europäischen Werten Geltung zu verschaffen. Im Kern fehlt Europa für diese Aufgabe aber nicht nur ein operatives Zentrum, es fehlt vor allem ein strategisches Denken. Weder gibt es eine pan-europäische Elite in Europa noch ein strategisch präzises Profil für die Rolle der Europäischen Union als internationaler Akteur, um die globalen Herausforderungen zu meistern. Die großen Mächte Europas haben allesamt ihre weltpolitische Komponente eingebüßt. Keiner dieser Staaten hat den Führungswillen entwickelt, den nationalen Verlust seines weltpolitischen

21 Dolf Sternberger: Komponenten der geistigen Gestalt Europas, in: Merkur 34/1980, S. 228-238, hier S. 237.

22 Vgl. Christine Landfried: Das politische Europa. Differenz als Potential der Europäischen Union, Baden-Baden 2002.

Horizonts nun europäisch zu kompensieren. Das Defizit an strategischem Denken erweist sich so als eigentliche Achillesferse Europas. Erst wenn es Europa gelingt, diese Kultur strategischen Denkens zu entwickeln, wird es eine markante gestalterische Relevanz nach innen und außen erhalten und sich langfristig auf der Weltbühne halten können.

Diese Perspektive erscheint vielen Entscheidungsträgern angesichts der akuten internen Probleme, denen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten ausgesetzt sind, zu weit. Vordergründig wird um Finanzen und Vertragstexte gestritten, im Kern geht es jedoch um antagonistische Zukunftsfixierungen. Ohne eine Verständigung auf eine gemeinsame Zukunftsstrategie wird das Europa der 25 wie frühere Imperien durch Überdehnung ihrer Raumvorstellung erodieren, ja wahrscheinlich zerfallen. Oder aber man lässt sich auf die neue Lage ein. Dann wird die Europäische Union eher die Rolle eines Krisen regelnden Systems kollektiver Sicherheit übernehmen. Damit verbunden wäre eine Neu-Begründung Europas.

Die Stabilitätsqualität eines solchen Raumes sollte nicht unterschätzt werden. Alle weiterführenden Ambitionen aber werden nur in Teilen der großen Europäischen Union zu verwirklichen sein. Sicherheits- und Verteidigungsunion, engere Zusammenarbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik – alles dies muss mit eigenen Entscheidungsprozeduren und eigenen institutionellen Vorkehrungen versehen werden. Es wird also Kreise von unterschiedlicher Integrationsdichte geben. Dies ist nicht gleichbedeutend mit der Etablierung eines geschlossenen Kerneuropas, in dem die mächtigsten Mitgliedstaaten die Geschicke der Union exklusive dominieren. Die Diskussionen um Kerneuropa, Triumvirate, Direktorien und Pioniergruppen sind von semantischen Missverständnissen geprägt. Sie verstellen den nüchternen Blick auf die Notwendigkeit, die Differenzierung als strategische Chance zu verstehen, die es der Europäischen Union erst ermöglicht, den Erfordernissen der Zukunft zeitnah, aktiv und effektiv zu begegnen.²³

Wer sich in Zeiten der Globalisierung und der Entstehung einer multipolaren Weltordnung Ausmaß und Tragweite des politischen und kulturellen Wandels vor Augen führt, spürt das Fehlen einer Debatte umso schmerzlicher. Im Sinne einer sentimentaln Vergangenheitsschwärmerei ist heute für eine Idee namens Europa zweifellos kein Platz. Aber als ein systematisches Konzept zum Beitrag einer weltpolitischen Ordnung braucht der Kontinent eine Idee von sich selbst. Das Bild eines differenzierten Europas könnte die Verwirrung in unseren Köpfen neu ordnen. Und es könnte helfen, Europa die Fähigkeit zu erhalten, den Wandel erfolgreich zu organisieren – ein zentrales Identitätsmerkmal des europäischen Projekts.

Weiterführende Literatur

- Asseburg, Muriel/Ronja Kempin (Hrsg.): Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen, SWP-Studie 2009/S 32, Dezember 2009.
- Bauer, Michael W./Barbara Heisserer: Die Reform der Europäischen Kommission, Modernisierungskonzepte aus vier Jahrzehnten im Vergleich, in: *integration*, 1/2010, S. 21-35.
- Biscop, Sven/Jolyon Howorth/Bastian Giegerich: Europe: A Time for Strategy, Egmont Paper No. 27, Januar 2009.
- Blot, Christophe/Stefan Kooths: Zwei Wirtschaftssysteme in der Bewährungsprobe: Die deutsch-französische Debatte über die Wirtschaftskrise, DGAPanalyse Frankreich No. 9, Dezember 2009.

23 Vgl. dazu Werner Weidenfeld/Josef Janning: Das neue Europa. Strategien differenzierter Integration. Vorlage zum Internationalen Bertelsmann Forum, Petersberg, Januar 1996; Janis Emmanouilidis: Der Weg zu einer neuen Integrationslogik – Elemente flexibler Integration in der Europäischen Verfassung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005, S. 149-172.

- Brunn, Gerhard: Die europäische Einigung. Von 1945 bis heute, Stuttgart 2009.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika, Forschungsbericht 7, Nürnberg 2010.
- Cromme, Franz: Der Vertrag von Lissabon kurzgefasst als dynamischer Verfassungsvertrag, Baden-Baden 2010.
- Demesmay, Claire/Andreas Marchetti: Frankreich ist Frankreich ist Europa. Französische Europa-Politik zwischen Pragmatismus und Tradition, DGAPanalyse Frankreich No. 1, März 2010.
- Dialer, Doris/Eva Lichtenberger/Heinrich Neisser (Hrsg.): Das Europäische Parlament. Institution, Vision und Wirklichkeit, Innsbruck 2010.
- Fischer, Klemens H.: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 1/2008.
- Gaedtke, Jens-Christian: Europäische Außenpolitik, Paderborn 2009.
- Geier, Wolfgang: Europabilder. Begriffe, Ideen, Projekte aus 2500 Jahren, Wien 2009.
- Gostmann, Peter/Lars Schatilow: Europa unterwegs. Die europäische Integration und der Kulturtourismus, Münster 2008.
- Hanska, Iwona/Christoph Schuck/Andreas Vasilache/Kirsten Westphal (Hrsg.): Nachdenken über Europa. Probleme und Perspektiven eines Ordnungsmodells. Festschrift für Reimund Seidelmann, Baden-Baden 2009.
- Jacqué, Jean Paul: Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium, in: integration, 2/2010, S. 103-116.
- Janes, Jackson/Jan Techau: Looking Ahead: the United States, Germany, and Europe in 2020, 40. AICGSPolicyReport/2009.
- Leiß, Olaf (Hrsg.): Reform und Krise. Europäische Politik im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2010.
- Marchetti, Andreas/Claire Demesmay (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung, Baden-Baden 2010.
- Mayer, Gregor/Bernhard Odehnal: Aufmarsch, St. Pölten/Salzburg 2010.
- Müller-Brandeck-Bocquet et.al. (Hrsg.): Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, Wiesbaden 2010.
- Müller-Graff, Peter-Christian: Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen, in: integration, 4/2009, S. 331-360.
- Müller-Graff, Peter-Christian: Deutschlands Rolle in der Europäischen Union, Baden-Baden 2009.
- Nowack, Carsten: Europarecht nach Lissabon, Baden-Baden 2010.
- Schellenberg, Britta: Strategien zur Bekämpfung des Rechtsextremismus in Europa, C-A-PAnalyse, Ausgabe 2, August 2009.
- Schmidt, André: Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – die erste Bewährungsprobe für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: integration, 4/2009, S. 388-397.
- Schulze, Reiner/Manfred Zuleeg/Stefan Kadelbach (Hrsg.): Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, Baden-Baden 2. Auflage 2010.
- Segert, Dieter: Ende und Anfang. 20 Jahre Transformation in Osteuropa, in: WeltTrends, November/Dezember 2009, Heft 69, S. 81-90.
- Sinn, Hans-Werner: Euro-Krise, Sonderausgabe des ifo Schnelldienst, 10/2010.
- Streinz, Rudolf: Das Grundgesetz. Europafreundlichkeit und Europafestigkeit. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Politik, Heft 4/2009, S. 467-492.
- Thoss, Michael M./Christa Weiss (Hrsg.): Das Ende der Gewissheit. Reden über Europa, München 2009.
- Turner, Paul W./Franz Urban Pappi: European Union Intergovernmental Conferences. Domestic preference formation, transgovernmental networks and the dynamics of compromise, London und New York 2009.
- Tilford, Simon/Philip Whyte: The Lisbon Scorecard X: The Road to 2020, CER report, London 2010.
- Vaubel, Roland: The European Institutions as an Interest Group. The Dynamics of Ever-Closer Union, London 2009.
- Weidenfeld, Werner: Die Europäische Union, Paderborn 2010.
- Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden 11. Auflage 2009.
- Zeitschrift für Europarechtliche Studien, ZEUS: Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009, Heft Nr. 4/2009.