

spotlight europe

2012/06 — September 2012

Der Wert Europas Europa muss die Bürger überzeugen. Das geht nur mit mehr Demokratie

Joachim Fritz-Vannahme

Bertelsmann Stiftung, joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de

Wissen die Unionsbürger Europas, was ihnen die EU wert ist?

Die Umfragen deuten zunehmend auf Geringschätzung und Ablehnung hin. Bezweifelt wird nach Jahren der Krise die Sinnhaftigkeit der Integration und die Fähigkeit der verhandelnden Politiker, sinnvolle Lösungen für diese Krise zu finden. Dabei geht es um nichts anderes als die Demokratie in Europa. Das letzte Wort wird der Bürger haben.

spotlight europe # 2012/06

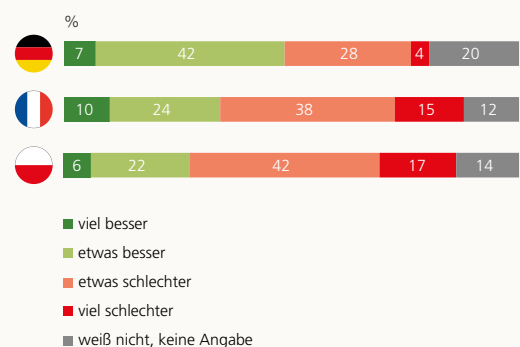
Sehnsüchte nach Rückzug in die vermeintliche Schutzzone der Nation wachsen: Schon glauben viele Bürger, auch in Deutschland, es ginge ihnen ohne den Euro, ohne die EU besser.⁽¹⁾ Es fehlt an Vertrauen, aber auch an Zuversicht: In ihrem Pessimismus zumindest sind sich die so verschiedenen Mitgliedsländer doch sehr ähnlich.

Was tun? „Wir müssen uns neu vergewissern, worin der Wert Europas liegt. Europa bedarf einer neuen Begründung. Europa muss die Europäer überzeugen, dann wird auch die Bewältigung der Krise gelingen“, schreibt Bundesaußenminister Guido Westerwelle⁽²⁾.

Das ist die Aufgabe. Aber enthält es auch schon die Lösung?

Persönliche Situation ohne EU

Wenn es keine Europäische Union geben würde, ginge es Ihnen jetzt persönlich dann...?



Basis: Deutschland: 1.001, Frankreich: 1.004, Polen: 1.000 Befragte

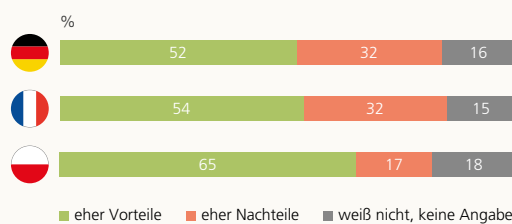
Source: TNS Emnid GmbH / Bertelsmann Stiftung

© Bertelsmann Stiftung

Warum gibt es diese Europäische Union? Die Antwort ist einer wachsenden Zahl von Menschen inzwischen schleierhaft. Warum suchen 27 Mitgliedsstaaten und eine halbe Milliarde Menschen tagtäglich nach Wegen eines streitbaren, aber friedlichen Miteinanders? Was hält diese Union im Innersten zusammen – ein gemeinsamer Haushalt von gerade mal eben einem Prozent des gemeinsamen Bruttoinlandsproduktes? Eine gemeinsame Rechtssetzung und Rechtssprechung, die überall gleich gilt? Eine Handvoll gemeinsamer Institutionen, meist auf die Chiffre „Brüssel“ verkürzt? Einen Binnenmarkt mit überall gültigen Regeln und seinen vier Freiheiten, freier Verkehr der Waren und der Menschen, des Kapitals und der Dienstleistungen?

Vorteile vs. Nachteile der EU Mitgliedschaft

Ergeben sich für Sie persönlich durch die Mitgliedschaft [des Befragungslandes] in der EU...?



Basis: Deutschland: 1.001, Frankreich: 1.004, Polen: 1.000 Befragte

Source: TNS Emnid GmbH / Bertelsmann Stiftung

© Bertelsmann Stiftung

Die Frage nach dem inneren Zusammenhalt Europas beantwortet der Vertrag von Lissabon gleich in seinem zweiten Artikel so: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedsstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit der Frauen und Männer auszeichnet.“ (Artikel 2, EUV).

Klangvolle Wörter, die je nach Tradition und Nation eine andere Klangfarbe haben.⁽³⁾ Ihre Bindekraft ist gleichwohl nicht groß genug, um in dieser Krise das Wir-Gefühl zu stärken.

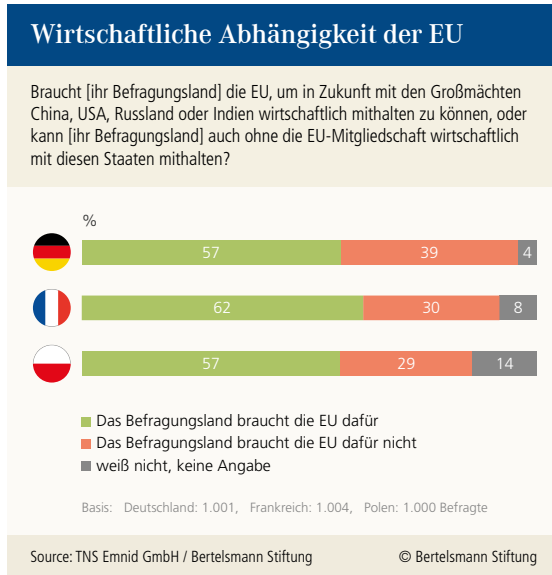
Nehmen wir die Freiheit als ersten Wert: „Die Freiheit ermöglicht unsere Vielfalt“, sagte Bundeskanzlerin Angela Merkel im Jahr 2007 vor dem Europäischen Parlament. Diese Freiheit sei „nicht bindungslos“, sie sei gepaart mit Verantwortung für den anderen: „Wenn wir also von wahrer Freiheit sprechen, dann sprechen wir immer von der Freiheit des anderen.“⁽⁴⁾

Freiheit in einer vielfältigen Gemeinschaft benötigt also den Einsatz für den anderen – was gemeinhin mit dem Wort von der Solidarität umschrieben wird. Mit der Solidarität freilich tun sich viele derzeit schwer, verspotten lieber die Südländer für ihr angebliches *dolce far niente* oder unterstellen der deutschen Politik Hegemoniegelüste. Führende Politiker führen solchen Hohn und Spott ihren Bürgern sogar gelegentlich selbst vor, als liessen sich so Stimmen fangen. Das ist nicht nur ein grob unhöflicher Umgang unter Partnern, es zeugt auch vor einer völligen Fehleinschätzung der Ursachen der Krise, die nicht allein auf persönliches oder nationales Fehlverhalten zurück zu führen ist, sondern auf gravierende Mängel im internationalen Banken- und Finanzsektor und auf Konstruktionsfehler der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.⁽⁵⁾ Hier wurde nur der zweite Teil des Projektes verwirklicht und der erste, die Wirtschaftsunion nämlich, sträflich vernachlässigt.

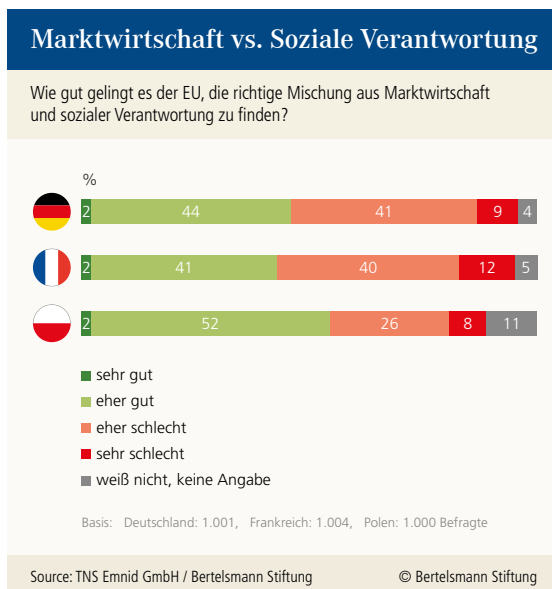
Dabei bietet sich gerade hier, bei der Forderung nach Solidarität in der Gemeinschaft, der geeignete moralische wie politische Hebel zur Krisenbewältigung an. „Solidarity can play a similar role in underpinning European integration in the future as „peace“ played in the foundation years“, schreiben die in Oxford lehrenden Politikwissenschaftler Kalypso Nicolaidis und Juri Viehoff⁽⁶⁾. Solidarität muss zunächst der Stärkere gegenüber dem Schwächeren zeigen: Deutschland ist hier also in der Pflicht. Damit diese Solidarität nicht zur Überforderung führt, muss sie mit Solidität einhergehen, in den Mitgliedsstaaten, aber auch in den europäischen Institutionen und Regelwerken. Daran fehlt es.

Und am guten Ende werden nur wirtschaftliche Solidität und partnerschaftliche Solidarität die von vielen Bürgern erhoffte, politische Selbstbehauptung Europas im weltweiten Wettbewerb

der Systeme tragen können. Auch hier zeigen Umfragen im übrigen, dass viele Menschen weiter auf Europa setzen, sich aber getäuscht sehen oder enttäuscht fühlen.



Erschwert wird ein sinnstiftendes Vorgehen durch eine ökonomistische Verengung, die sich nicht nur in Deutschland in die Köpfe und Argumente eingeschlichen hat: Diese Verengung legt die irriige Annahme nahe, die Union sei zur Bereicherung ihrer Mitglieder gegründet worden. Das gewiss auch, aber eben nicht nur. Ebenso spielt die vor allem in Brüssel gängige Rede vom „Europäischen Mehrwert“ diesem verbreiteten Irrtum in die Hände. Europas Wert lässt sich nicht (allein) nach Kosten und Nutzen berechnen.



„Europa“ war und ist ein politisches Projekt. Die EU ist eine Werteunion und keine Aktiengesellschaft. Die europäische Integration hat zwar in über einem halben Jahrhundert ihre Begründung, ihr Selbstbild, ihr Narrativ mehrfach geändert. In den Pionierzeiten folgte sie der Devise „Frieden und Freiheit“. Der Weltkrieg war noch erlebte Erinnerung. Die Spaltung des Kontinents wirkte als ein Schock, der mit den Jahren des Kalten Krieges das Narrativ ergänzte: Frieden, Freiheit, Wohlstand lautete nun der Dreiklang. Immerhin, noch war dies eine politische Devise.

Nach 1989 schließlich, und dann besonders spürbar seit der großen Erweiterung der Union 2004 räsionierten viele in den alten Mitgliedsstaaten über die Union nur mehr nach ökonomischen Kosten und Nutzen: Was bringt uns, was bringt mir die Union? Droht mir jetzt der „polnische Klemptner“, die rumänische Krankenschwester?

Diese fatale ökonomistische Verengung, die zugleich eine Entpolitisierung der europäischen Idee bedeutet, befördert Neo-Nationalismus nach Soll und Haben. Denn dafür war die Integration nicht vorangetrieben worden. Auch wird sie zusehends ein Opfer der Gewohnheit, wenn man so will: des eigenen Erfolgs. Frieden und Freiheit werden für selbstverständlich genommen, den Wohlstand sehen viele – China, China! – bedroht: Das nimmt der alten, erprobten Begründung der europäischen Gemeinschaft ihre Wirkung.

Diese Wirkungsschwäche erklärt freilich nicht alles. Warum sind gemeinsame Geschichte und Identität auch nach sechzig Jahren in der gegenwärtigen Krise nicht stark genug, die Europäische Union als mögliche Lösung und nicht als Teil des Problems erscheinen zu lassen? Der Philosoph Jürgen Habermas sieht „die Europäische Union vor der Entscheidung zwischen transnationaler Demokratie und postdemokratischem Exekutivföderalismus“. (7) Habermas' ganze Sympathie gilt dem bereits eingeschlagenen, aber noch in den Anfängen verharrenden Weg der Union hin zu einer transnationalen Demokratie: „Wenn man sich nicht damit abfinden will, die wachsende Abhängigkeit der National-

staaten von den systemischen Zwängen einer zunehmend interdependenten Weltgesellschaft jedoch als unumkehrbar anerkennen muss, drängt sich die politische Notwendigkeit auf, demokratische Verfahren über die Grenzen des Nationalstaates hinaus zu erweitern.“⁽⁸⁾

Grenzen der parlamentarischen Demokratie

So gesehen stößt die nationale parlamentarische Demokratie buchstäblich an ihre Grenzen und steht vor der Notwendigkeit ihrer Europäisierung. Die Demokratie ist also - anders als in der Sicht des Bundesverfassungsgerichts - nicht durch Mängel der Europäischen Union als vielmehr durch einen neuartigen, europäischen „Exekutivföderalismus“ (Habermas) jenseits der parlamentarischen Kontrolle bedroht.

Die Bedrohung liegt in der Überforderung nationaler Exekutiven und Unterforderung der Legislativen angesichts von „systemischen Zwängen einer zunehmend interdependenten Weltgesellschaft“ (Habermas). Konkret: Bedroht wird die Demokratie in Europa durch den Druck der Börsen und Rating-Agenturen, der Banken- und Finanzwelt, die, obgleich seit Jahren am Rande des Bankrotts manövrierend, der Politik den Takt vorgibt und notfalls vom Steuerzahler alimentiert werden muss.

nur noch ab, was von der Exekutive unter dem Druck der Börsen und Rating-Agenturen verkündet worden ist“, schreibt der Berliner Politikwissenschaftler Herfried Münkler.⁽⁹⁾ Das empfinden die Bürger als ungerecht und unerträglich, in Athen oder Lissabon übrigens nicht anders als in Berlin oder Paris.

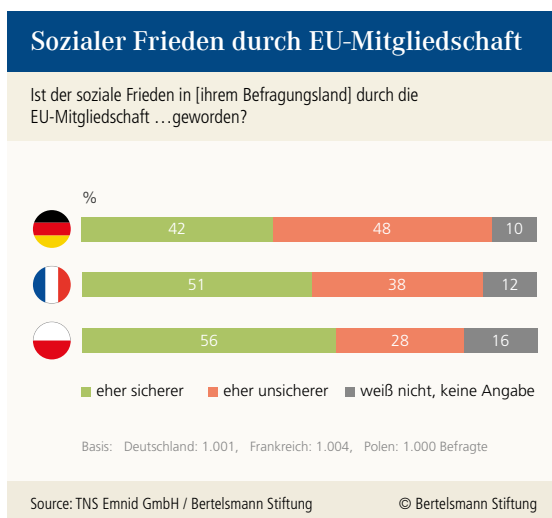
Für Münkler ist das Ende der parlamentarischen Demokratie absehbar, denn deren Funktionsweise werde beschädigt durch „die ständige Verkündung der Alternativlosigkeit von Entscheidungen“. Und Europäische Union und Euro, „die eigentlich als suprastaatliche Bollwerke gegen verselbständigte Märkte hätten dienen sollen, zeitigten die entgegengesetzten Effekte: Sie wirken mit an der Marginalisierung der nationalen Parlamente.“⁽¹⁰⁾

Darauf muss die Europäische Union und müssen die in ihr zusammengeschlossenen Demokratien eine Antwort finden.

Wer also vom Wert Europas reden will, wird über den Zustand der Demokratie in Europa nicht schweigen dürfen. Schwindendes Vertrauen in Politiker und Politik, nachlassende Wahlbeteiligung, populistische Meinungsführer und Parteien im Aufwind, zunehmende Europaskepsis: Auch hier, Krisenzeichen überall. Die Krise ist längst über den Notstand einer Schulden- und Bankenkrise, ja selbst einer Staatskrise wie in Griechenland hinaus gewachsen: Es geht um Europas Wert und seine Werte.

Nicht Idealismus, sondern Einsicht

Hier hat sich in der deutschen Debatte viel getan. Die Rede von der Politischen Union, ja den Vereinigten Staaten von Europa ist quer durch die Parteien salonfähig geworden - nicht aus Idealismus, sondern aus Einsicht in Notwendigkeiten. Die Debatten in vielen anderen Mitgliedsstaaten jedoch akzeptieren zwar (oft nur widerwillig) den Zwang zu einer raschen Vertragsänderung: Vor dem Ziel einer Politischen Union, gelegentlich mit dem Stichwort „Vereinigte Staaten von Europa“ verknüpft, schrecken jedoch die meisten zurück. Das gilt für Politiker wie für Bürger.



Wo demokratisch gewählte Regierungen sich nur noch der Alternativlosigkeit globaler Märkte und Mächte beugen, wird die demokratische Wahl ausgehöhlt. „Das Parlament nickt

Es ist kein Zufall, dass Kanzlerin Angela Merkels Vorschlag eines Verfassungskonvents nur verhalten aufgenommen wurde, in Paris, Rom oder Warschau. Doch darf der Hinweis, für eine politische Union sei derzeit eh' keine Mehrheit zu finden, und das weder unter den Regierungen noch unter den Bürgern, die notwendige Debatte um die Zukunft und den Wert Europas nicht verhindern. Mehrheiten müssen in modernen Demokratien auch einmal erkämpft werden.

Paradox, aber nirgendwo ist die Diskussion über die Zukunft der Union derzeit so lebendig wie in Deutschland (siehe die zahlreichen Beiträge in diesem Sommer in der FAZ-Serie) – wo sich die großen Parteien alle für eine politische Union, in den Umfragen aber die meisten Befragten (noch) dagegen erklären.

Die Besinnung auf den Wert Europas ist somit kein Stoff für Sonntagsreden: Die Frage führt mitten hinein in die Frage nach dem Zustand unseres Gemeinwesens, das von 27 Nationalstaaten und den europäischen Institutionen getragen wird. Doch dies auf zunehmend unbefriedigende, frustrierende Weise.

Der Rat – ein einzigartiger Zwitter

Der Vertrag von Lissabon hat diese Frustration eher noch verstärkt. Es gibt kaum einen Bereich staatlichen Handelns, in dem künftig die Union nicht tätig werden darf, Ausnahme ist bald nur noch die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die nationalen Parlamente wurden durch ein Zusatzprotokoll zum Vertrag zwar gestärkt, und auch das Europäische Parlament erhielt auf vielen Politikfeldern mehr Kontrollbefugnisse. Gleichwohl regte sich schon vor der großen Krise ein unwohles Gefühl: Aufgewertet wurde nämlich in erster Linie der Europäische Rat der Regierungen, dem jetzt ein permanenter Präsident vorsitzt. Dieser Rat jedoch ist ein einzigartiges Zwitterwesen – nämlich eine europäische Versammlung von nationalen Exekutiven, die legislativ arbeitet, und das auch noch hinter verschlossenen Türen. Eine solche Kammer würde keine einzige Demokratie in den Mitgliedsstaaten dulden.

Die Dominanz der Exekutiven wurde durch

die Krise verstärkt. Das kritisiert Habermas treffend mit seinem Wort vom Exekutivföderalismus. Diese dominanten Regierungen sind aber zugleich Getriebene, wie Münkler richtig schreibt. Für den Bürger wiederum verdichtet sich damit das mulmige Gefühl, er habe bei alledem nichts mehr zu sagen oder mitzuentcheiden; seine Volksvertreter im nationalen Parlament verstünden von ESM, EFSF, von den komplizierten Entscheidungen der EZB oder den noch komplexeren Reformen des Europäischen Rates wo wenig wie der Bürger selbst. Hilfe suchen deutsche Bürger da beim Verfassungsgericht, also ausgerechnet bei einer Institution, deren Vertreter nicht gewählt, sondern in einem hoch intransparenten Auswahlverfahren bestimmt werden und die somit auch nicht abgewählt werden können.

Was der EU an Vertrauen entzogen wird, schreibt man dem hohen Gericht zu Gute. Schuld hat in dieser Sicht gerade Europa: Denn auf europäischer Bühne fallen die großen Entscheidungen – oder eben nicht. Hier wird der Wert Europas ganz konkret bestimmt.



„Die europäischen Bevölkerungen müssen lernen, dass sie ihr sozialstaatliches Gesellschaftsmodell und die nationalstaatliche Vielfalt ihrer Kulturen nur noch gemeinsam behaupten können. Sie müssen ihre Kräfte bündeln, wenn sie überhaupt noch auf die Agenda der Weltpolitik und die Lösung globaler Pro-

bleme Einfluss nehmen wollen. Der Verzicht auf die europäische Einigung wäre auch der Abschied von der Weltgeschichte“, schreiben der Wirtschaftswissenschaftler Peter Bofinger, der Philosoph Julian Nida-Rümelin und Jürgen Habermas.⁽¹¹⁾

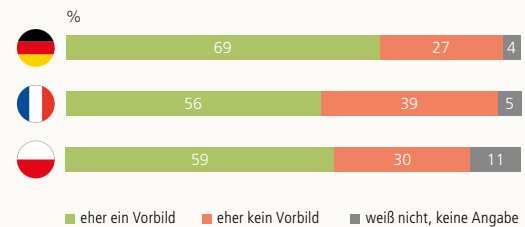
Damit ist der Zustand der Alternativlosigkeit am Ende: Es geht um ein Für oder Wider, eine europäische Antwort auf globale Probleme – oder eben eine uneuropäische, eine nationale, die zersplitternd wirken würde. Diese Alternative trennscharf herauszuarbeiten, ist jetzt die Aufgabe nicht nur der Politiker, sondern all jener in Wirtschaft und Gesellschaft, die eine politische Union für den richtigen Weg halten. Wer sie ablehnt, wird im demokratischen Meinungsstreit die materiellen und ideellen Kosten seiner alternativen Lösung der Probleme benennen müssen.

Weil es dabei nicht nur um Europa geht, sondern um die Demokratie in Europa, wird das letzte und entscheidende Wort der Bürger haben. Selbst vor einem Referendum – wie von Wolfgang Schäuble ins Spiel gebracht – sollte dabei kein Politiker zurückscheuen: Es kann und muss dies der konstitutive Akt für eine politische Union sein, wie es sie zuvor nirgendwo gegeben hat. Dabei muss nicht über die schwer verständlichen, technischen Details des neuen Vertragswerks entschieden werden, sondern über die eine Grundfrage: „Ist der Souverän bereit, Souveränität nach Europa zu verlagern, damit eine vernünftige Euro-Politik möglich wird?“⁽¹²⁾ Ergänzend gefragt: Und werden dafür die demokratisch nötigen Regeln geschaffen, diese vernünftige Euro-Politik auch zu kontrollieren und zu legitimieren?

Diese Fragen stellen sich nicht nur in Deutschland, sondern in allen EU-Staaten, zumindest in jenen, die den Euro als Einheitswährung haben. Nur eine gemeinsame Wirtschaftspolitik, die ja schon jetzt weit ins Soziale hinein wirkt, mit Absprachen über Rentenalter, Frauenerwerbsquote, Bildungsvorgaben, kann den Euro stabilisieren: In dieser Forderung ist sich eine erstaunliche Koalition von EU-Kritikern einig, angefangen von Barack Obama über die chinesische Regierung bis hin zu den Rating-Agenturen.

Vorbildfunktion der EU für die Welt

Ist der Zusammenschluss europäischer Staaten zur Europäischen Union Ihrer Ansicht nach ein Vorbild auch für andere Regionen in der Welt?



Basis: Deutschland: 1.001, Frankreich: 1.004, Polen: 1.000 Befragte

Source: TNS Emnid GmbH / Bertelsmann Stiftung

© Bertelsmann Stiftung

Diese gemeinsame Wirtschaftspolitik ist mit dem Vertrag von Lissabon nicht zu gestalten. Sie wird der entscheidende Schritt zu einer politischen Union sein, egal, ob man diese nun weiterhin Europäische Union nennt oder die Vereinigten Staaten von Europa.

Das Votum der Bürger, ob per Volksabstimmung oder in den Parlamenten, sollte in allen Mitgliedsstaaten am selben Tag erfolgen. So wird die europäische Bedeutung der Entscheidung allen bewusst. Diesen Schritt hatten die Regierungen bei den Abstimmungen über den Verfassungsvertrag 2005 gescheut. Die Folgen sind bekannt: Wo das Volk abstimmte, stimmte es über die eigene Regierung ab – was in Spanien und Luxemburg gut ging, in Frankreich, den Niederlanden und Irland nicht. Der Verfassungsvertrag war dabei oft nur noch Nebensache.

Wer Demokratie und Europa nicht tiefer in einen Gegensatz hinein treiben will, muss jetzt beweisen, dass es eine Integration ohne Bürger, eine neue Europäische Union ohne mehr Demokratie nicht geben wird. Es geht nicht um weniger oder mehr Europa, es geht um ein besseres Europa. Die vergangenen Monate und Jahre haben gezeigt, dass dies mit den bestehenden Regeln nicht zu erreichen ist. Die Antwort auf die Krise muss darum lauten: Mehr Demokratie wagen. Europa ist es wert. ■

Anmerkungen

- 1 <http://www.bertelsmann-stiftung.de/europaszukunft>
- 2 **Guido Westerwelle**: Der Wert Europas. Vier Thesen zum Zukunftsprojekt Europa. In: Integration 2/2012, S.90. Dieser Aufsatz zählt zu den Vorarbeiten für eine internationale Konferenz „Der Wert Europas“, die das Auswärtige Amt und die Bertelsmann Stiftung am 18. September 2012 in Berlin organisierten
- 3 Die Essaysammlung „**Freiheit – Gleichheit – Solidarität**“, im Herbst 2012 herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, zeigt dies am Beispiel Frankreichs, Deutschlands und Polens
- 4 http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/January/Rede_Bundeskanzlerin2.html
- 5 **Christian Calliess**: Kein Geld ohne Parlament. S. 1
- 6 **Kalypso Nikolaidis, Juri Viehoff**: The Choice for Sustainable Solidarity in Post-Crisis Europa. In: Solidarity for Sale – The Social Dimension of the New European Economic Gouvernment. Europe in Dialogue 2012/01. S. 23
- 7 **Jürgen Habermas**: Zur Verfassung Europas. Frankfurt/Main 2012. S.48
- 8 **Jürgen Habermas**: Zur Verfassung Europas. Frankfurt/Main 2012. S.51
- 9 **Herfried Münkler**: Die rasenden Politiker. in Der Spiegel 29/2012, S.101
- 10 ders., S.101
- 11 in: **Frankfurter Allgemeine Zeitung**, 4.8.2012, S.33
- 12 **Der Spiegel** 36/2012, S.31

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Isabell Hoffmann
isabell.hoffmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81313

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

ISSN 1865-7435

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2012/05
Der Krise die Stirn bieten
Stefani Weiss & Isabell Hoffmann

spotlight europe # 2012/04
Mobil statt arbeitslos?
Dr. Thieß Petersen

spotlight europe # 2012/03
Für die Vereinigten Staaten von Europa
Joachim Fritz-Vannahme

**Alle Ausgaben des „spotlight europe“
stehen im Internet als Download bereit:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight**