

Björn Hacker

Weniger Markt, mehr Politik

Europa rehabilitieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-0534-8

1. Auflage 2018

© 2018 Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn

Umschlag: Hermann Brandner, Köln
Satz: Jens Marquardt, Bonn
Druck und Verarbeitung: CPI books, Leck

Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2018

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

Inhalt

Prolog: Die große Parallelaktion.....	7
Einleitung: Europa in der Krise	9
Teil I	
MISMATCH	
1 Der übergeordnete Zusammenhang des Unbehagens	25
2 Europäische Reformversuche – wie es nicht (voran) geht.....	54
Teil II	
TRENNENDES	
3 Die Reißleine ziehen – Desintegration und warum sie nicht funktioniert	91
4 Zentrale und periphere Konfliktfelder der europäischen Krise(n).....	126
Teil III	
VEREINENDES	
5 Handlungsbedarf in Europa – Politikgestaltung konkret angehen	169
6 Europa als Lösung größerer Herausforderungen	215
Epilog: Europa rehabilitieren	235
Anhang	
Anmerkungen	245
Über den Autor	261

Prolog: Die große Parallelaktion

Die Justierung des Verhältnisses von Marktgläubigkeit und politischer Gestaltung ist ein entscheidender Faktor für Europas Zukunft. Diese Konfliktachse wird auf dem Weg zu den Europawahlen im Mai 2019 jedoch überdeckt vom Antagonismus zwischen »mehr« oder »weniger« europäischer Integration. Für die europäische Gesellschaft wird heute nicht weniger als ein Zeitenumbruch, eine epochale Wende festgestellt. Ihre Merkmale: der Unmut, über die nicht eingelösten Versprechen der wirtschaftlichen Globalisierung; die Angst, sich individuell im Wettbewerb nicht behaupten zu können und pausenlos gegen den gesellschaftlichen Abstieg anzukämpfen; die Sorge, um eine orientierungs- und hilflose Politik, die sich in Aktionismus und Alternativlosigkeit erschöpft.

Und das politische Europa? Bekommt nicht einmal die eigenen, drängendsten Krisen unter Kontrolle. Die Währungsunion ist trotz Eurokrise nicht reformiert. Die soziale Spaltung des Kontinents wird ignoriert und in Kauf genommen. Die Migration nach Europa ist Anlass für Dauerstreit zwischen den Ländern ohne kompromissfähige Lösungsoption. So laviert sich die europäische Politik durch die Krisen – mal wird dies, mal das vorgeschlagen. Und verschwindet mangels Konsens meist schnell wieder in jenen Schubladen, in denen schon so viele groß angekündigte Konzepte, Blaupausen und Szenarien für eine erdachte Zukunft liegen. Die Europäische »Kommission der letzten Chance« sowie die deutsch-französischen Motoren Merkozy, Merkollande, Mercron – sie alle bringen es nicht so richtig zustande, Europas Krisenherde zu beruhigen und die größeren Herausforderungen (den Unmut, die Angst, die Sorge) anzugehen. Schon steht aber die

Ablösung bereit; es herrscht kein Mangel an großen Ideen, was der Epochenumbruch bringen soll: Man müsse die EU zum föderalen Bundesstaat ausbauen, sagen die einen und liefern sich argumentative Gefechte mit den anderen, die für ein Zurück zum Nationalstaat plädieren.

All dies erinnert auf halb amüsante, halb tragische Weise an die große Parallelaktion in Robert Musils »Mann ohne Eigenschaften«. Man fühlt sich berufen, die Zukunft zu gestalten; mit anderen möchte man zusammenarbeiten, sich aber auch ein bisschen abgrenzen; das Bisherige soll gefeiert und zugleich verändert werden. Doch wie genau bleibt ein Rätsel. Entscheidungsträger und Vordenker kapitulieren in heiß laufenden Diskussionen vor der Dialektik jeder großen Idee, deren »Gegenwartswert« für die Bürgerinnen und Bürger ohnehin ein geringer ist. Währenddessen taumelt Musils österreich-ungarisches Kakanien dienstefrig und beflissen dem eigenen Untergang entgegen. Ganz ähnlich ergeht es heute der EU, ohne dass sie auch nur zu merken scheint, welche gestaltende Rolle im Weltmaßstab darauf wartet, von ihr ergriffen zu werden.

Einleitung: Europa in der Krise

Da können die Umfragen des Eurobarometers noch so oft auf eine zuletzt wieder gewachsene Zustimmung zur EU und ihrer Institutionen hinweisen¹, in den Köpfen hat sich das Negative-Image der Brüsseler Institutionen längst verfestigt. Es klebt wie Kaugummi an allen europapolitischen Debatten. Sicher, an das Lamento vom bürokratischen Monster² hat man sich längst gewöhnt, doch die heutige Kritik ist viel grundsätzlicher. Sie begnügt sich *nicht* damit, sich an Regeln zu reiben, die als übertrieben eingestuft werden. Sie bemängelt *nicht* situationsabhängig entweder Handlungsdefizite der EU oder die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch zu weitreichendes Agieren der EU. Sie stört sich auch *nicht* an der unzureichend ausgebauten demokratischen Verfasstheit Europas. Nein, die aktuelle Kritik stellt zunehmend den Integrationsprozess *an sich* in Frage und sieht den Staatenverbund als ursächliches Problem der Krisenerscheinungen unserer Zeit an. Von rechts bis links wird in unterschiedlichsten Stimmlagen, doch zunehmend lauter, wieder das Loblied auf die Nation gesungen.³ Lauscht man seinen Klängen, schwingt die Kritik an europäischer Politik nicht etwa nur mit, sie ist vielmehr zentrales Motiv für den gedanklichen Rückzug hinter die nationalen Grenzen. Die EU als verzogenes Sorgenkind, um das sich niemand mehr so richtig kümmern möchte, das ist keine Fiktion aus den Feuilletons. Denn Europa steht in immer kürzeren Abständen am Abgrund der politischen Handlungsunfähigkeit.

Finanzkrise, Eurokrise, soziale Spaltung, Migration, die Ratlosigkeit im Umgang mit dem Aufstieg der Rechtspopulisten sowie in Polen und Ungarn der Rückbau von Rechtsstaatlichkeit

und liberaler Demokratie: Es sind einfach zu viele Krisenherde. Allein beim Brexit und im Handelsstreit mit den USA gelingt die gemeinsame Positionierung der Mitgliedstaaten bislang. Doch noch ist nicht ausgemacht, ob sich die hier gezähmten, unterschiedlichen Interessen im Zuge der zunehmend auf nationale Eigeninteressen pochenden Politik nicht doch noch durchsetzen werden.

Vor dem Abgrund stehend, kann die Gemeinschaft eine Brücke bauen und neue Wege in die Zukunft eröffnen. Sie kann aus Angst vor dem Absturz aber auch umdrehen, den Weg zurückgehen, einen anderen suchen, in der Hoffnung, dem Abgrund nicht mehr nahe zu kommen. Die deutsche Europapolitik, seit Konrad Adenauers Kanzlerzeiten Garant für das gemeinsame Brückenbauen zugunsten des Kompromisses und unter besonderer Achtung der Interessen von kleinen Ländern, gibt den EU-Partnern seit geraumer Zeit Anlass zur Sorge. Als der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy, dessen Land im Oktober 2008 die Ratspräsidentschaft innehatte, zu Beginn der globalen Finanzkrise versuchte, seine Amtskolleginnen und -kollegen von einem europäischen Bankenrettungsfonds zu überzeugen, lehnte Bundeskanzlerin Angela Merkel ab: Jeder Staat solle sich um seinen eigenen Bankensektor kümmern.⁴ Seit 2010 folgt das Management der Eurokrise dem sogenannten »Berliner Konsens«, laut dem die Eurokrise eine Staatsschuldenkrise ist, der man nur mittels Austeritätspolitik und Strukturreformen beikommen könne.⁵ Mit dieser sehr deutschen, ökonomisch falschen Ursachenanalyse der Krise hat sich Angela Merkel ohne Rücksicht auf Verluste gegenüber den europäischen Nachbarn durchgesetzt: Deutschland zahlte den Löwenanteil in die Rettungsschirme zur Ausgabe von Hilfskrediten an die Krisenländer und konnte so die Konditionen diktieren. Strikte Prinzipientreue führte die Währungsunion noch weiter in den ökonomischen Abgrund und zeitigte soziale und letztlich politische Konsequenzen. Im Sommer 2015 war der damalige deutsche Finanzminister Wolf-

gang Schäuble bereit, Griechenland aus der Währungsunion zu stoßen. Allein Frankreich verhinderte dies.⁶

Ebenfalls 2015 wurden die europäischen Partner von der nicht abgesprochenen Ankündigung der Kanzlerin, zusammen mit Österreich für in Ungarn gestrandete syrische Bürgerkriegsflüchtlingen, die sich auf dem Weg nach Westen befanden, die Annahme und Bearbeitung von Asylanträgen zu übernehmen, überrascht. Dies war keine »Grenzöffnung«, denn die Grenzen sind im Schengenraum grundsätzlich offen und das Vorgehen durchaus von der Dublin-Verordnung gedeckt. Doch die unilaterale Ankündigung der Kanzlerin wurde von vielen Nachbarstaaten als Chance zur Weiterleitung der bei ihnen ankommenden und nach europäischem Asylrecht in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Geflüchteten nach Deutschland interpretiert. Als einmalige, eng begrenzte Reaktion auf einen von Ungarns Premier Victor Orbán inszenierten Notstand gedacht, kam es so innerhalb kürzester Zeit zu verstärkten Migrationsbewegungen über die sogenannte Balkanroute Richtung Mitteleuropa: Die EU-Partner erklärten sich für nicht zuständig und winkten bei ihnen ankommende Geflüchtete Richtung Deutschland durch. So kollabierte die sich erst entwickelnde europäische Asylpolitik schon im Entstehen: Statt gemeinschaftlicher Aktion führten eine Reihe von Mitgliedstaaten, beginnend mit Deutschland, bereits eine Woche nach der Begrüßung der über Ungarn Geflüchteten wieder Kontrollen an den Binnengrenzen ein und beschränkten so das Schengener Abkommen zum freien Personenverkehr. Die EU-weite Umverteilung von 120.000 Geflüchteten musste im Rat gegen die Stimmen Tschechiens, Rumäniens, der Slowakei und Ungarns durchgesetzt werden. Die folgenden drei Jahre waren in der EU stark von der Frage des richtigen Umgangs mit der Migration geprägt. In einer Regierungskrise im Sommer 2018 spitzte sich ein Streit um Zuständigkeiten für bereits in Nachbarländern registrierte Asylsuchende in Deutschlands Koalition so weit zu, dass Innenminister Horst Seehofer sowohl gegenüber der Kanzlerin

als auch den europäischen Partnern mit Zurückweisungen an der Grenze zu Österreich drohte. Sein christsozialer Parteifreund, der bayerische Ministerpräsident Markus Söder, verteidigte das Ansinnen einseitig ergriffener nationaler Maßnahmen zum Schaden der Nachbarn mit dem Hinweis, »die Zeit des geordneten Multilateralismus« in Europa und der Welt werde »etwas abgelöst« »von Einzelländern, die auch Entscheidungen treffen.«⁷

Was für ein Perspektivenwechsel! Der Multilateralismus und die europäische Integration waren nach dem Zweiten Weltkrieg und zwölf Jahren Nationalsozialismus die Voraussetzungen für Westdeutschlands Wiedereintritt in die Staatengemeinschaft. Ein souveräner deutscher Staat ohne die Einbindung in die westliche Staatenwelt war undenkbar. Dauerhafter Frieden und wirtschaftlicher Wohlstand bilden die Erfolgsformel von Jean Monnets Konzept der schrittweisen Integration. Und sind wir nicht weit gekommen? Ein gesicherter Binnenfrieden, private und berufliche Mobilität ohne Grenzkontrollen, der größte Markt der Welt, eine gemeinsame Währung und die begonnene Vergemeinschaftung zahlreicher weiterer Politikbereiche. Doch natürlich ist der europäische Integrationsprozess seit dem Schuman-Plan von 1950 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) keine bald siebzigjährige geradlinige Erfolgsgeschichte. Immer wieder kam es zu schweren Krisen, war der Fortgang des immer engeren Zusammenschlusses gefährdet.⁸ So etwa, als der französische Präsident Charles de Gaulle in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1965 mit seiner »Politik des leeren Stuhls« den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat verhinderte. So auch, als Mitte der 1970er Jahre der erste Anlauf zu einer Währungsunion (»Werner-Plan«) infolge der Weltwirtschaftskrise und des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems scheiterte. Auch der weitere Verlauf bis Mitte der 1980er Jahre war geprägt von krisenhafter Stagnation und Streit um die Agrarpolitik (»Butterberge« und »Milchseen« als Ausdruck einer fehlgeleiteten Subventionspolitik) und die

Finanzen der Gemeinschaft (Margaret Thatchers »I want my money back«, das zum Britenrabatt führte). Nach Überwindung dieser als »Eurosklerose« bezeichneten Phase folgte ein langer Aufschwung, der zwar durch einen in jeder Regierungskonferenz anwachsenden Berg unerledigter »Left-overs« der Union gekennzeichnet war, doch mit Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie mehreren Erweiterungsrounden die bis heute umfassendsten Integrationsprojekte umsetzte. 2005 endete diese Phase abrupt durch das Scheitern des Vertrags für eine gemeinsame Verfassung. Zwar kam es 2007 zu einer weiteren Erweiterungsrounde mit Bulgarien und Rumänien sowie in Lissabon noch zum Abschluss eines neuen Vertragswerkes, das seit 2009 in Kraft ist. Doch etwa zur gleichen Zeit begann mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise die lange, noch andauernde Krisenperiode.

Europa, vielfach gespalten

Was macht diese aktuelle Krisenphase so anders im Vergleich zu ihren Vorläufern? Schließlich stand der Fortgang der Integration auch zuvor mehrfach in Frage, hatte sich die europäische Staatengemeinschaft in scheinbar ausweglose Situationen manövriert. Als mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 ein Reform- und Zukunftsplan für die Gemeinschaft in Kraft treten konnte, waren trotz einzelner Fortschritte im Kleinen bereits über zehn Jahre Unklarheit über die weitere Perspektive vergangen. Anders als damals mäandert die europäische Integration heute aber nicht weitgehend friedlich zwischen Erfolg, Krise und Reformversuch. Stattdessen ist die Multiplizität des Krisengeschehens in der letzten Dekade geradezu explodiert, wofür die europäische Idee selbst verantwortlich gemacht wird. Während es auch früher häufig Probleme der Konsensfindung gab und heftig über eine eher intergouvernementale oder eine eher die Gemeinschaftsinstitutio-

nen stärkende Weiterentwicklung gestritten wurde, steht jetzt die Zustimmung zur europäischen Integration an sich zur Debatte. Die Mitgliedstaaten geben sich in einer Vielzahl an Politikfeldern zunehmend unversöhnlich und zeigen sich kompromissunfähig. Doch internationale Kooperation ist immer auf wechselseitigem Kompromiss und Verständigung aufgebaut.

Dem anschwellenden Chor der Desintegration versuchte die Europäische Kommission 2017 durch eine breit angelegte, pan-europäische Zukunftsdebatte zu begegnen. Als Anknüpfungspunkt wählte man den 60sten Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge zur Gründung der EWG am 25. März 1957 durch die sechs Gründerstaaten: Ein historisches Jubiläum, hinter dem sich alle Akteure ohne Differenzen versammeln konnten. Die Kommission präsentierte zu diesem Anlass ein Weißbuch zur Zukunft der EU, in dem sie verschiedene Szenarien der weiteren Entwicklung skizzierte. Darunter – und das ist das Novum der heutigen Reformdebatte – auch ein Szenario der Desintegration. Unter dem klangvollen Titel »Weniger, aber effizienter« zeichnet die Kommission einen Weg, wie die Mitgliedstaaten »ihre Aufmerksamkeit und begrenzten Ressourcen auf eine reduzierte Zahl von Bereichen [...] konzentrieren« könnten.⁹ Es muss einiges im Argen sein, wenn ein supranationales Organ der EU die Rufe nach einem partiellen Rückbau der Integration als denkbare Szenario aufgreift.¹⁰

Europa ist heute ein gespaltener Kontinent. Doch dies nicht in übersichtlicher Weise, wie beispielsweise zu Zeiten des Kalten Kriegs in Ost und West, sondern äußerst komplex und unterschiedlich in verschiedenen Politikfeldern. Europa ähnelt heute einem Wollknäuel, in dem sich verschiedenfarbige Stränge verheddert haben und dessen Verwirrung mit jedem Bewegungsversuch noch zunimmt:

- In der *ungelösten Reformdebatte der WWU* steht im Kern des Kontinents eine Ländergruppe rund um Deutschland, die sich

für den Beibehalt des Status quo einer Stabilitätsunion ausspricht. Dahingegen plädiert eine von Frankreich geführte Ländergruppe in der südlichen Peripherie der EU für die Weiterentwicklung der Eurozone zu einer Fiskalunion. Finanzielle Eigenverantwortung und Budgetkontrolle stehen hier gegen Gemeinschaftshaftung und -investitionen wie schon zu Hochzeiten der Eurokrise die Austerität gegen die Nachfragestimulierung.

- Der lange Schatten der Eurokrise und ihres fehlgeleiteten Managements zeigt sich vor allem in der *sozialen Spaltung des Kontinents*. Im von der Krise nur gering betroffenen Norden, wo man in vielen Ländern aus der Krise durch die niedrigen Zinsen sogar einen Vorteil beim Abbau der Staatsverschuldung ziehen konnte, kann man auf Niedrigststände der Arbeitslosigkeit und relative geringe Armutsquoten verweisen. Dagegen leidet Europas Süden immer noch unter einer verheerenden sozialen Schieflage, die das wieder anziehende Wirtschaftswachstum bislang nur ungenügend abbauen kann.
- In der *Migrationskrise* lässt sich eine erhebliche Differenz zwischen westlichen und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten der EU ausmachen. Während letztere auf eine weitgehende Abschottung gegenüber Geflüchteten in nationaler Eigenregie setzten, erkannte man in vielen westeuropäischen Staaten die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Antwort durch Quoten für die Umverteilung.

Kern vs. Peripherie, Nord vs. Süd, Ost vs. West – kein Fall ist in einer solch vereinfachenden geographischen Betrachtung ohne Ausnahmen und kein Mitgliedstaat spricht mit nur einer Stimme. Und doch zeigen Eurokrise, Sozialkrise und Flüchtlingskrise überdeutlich die Spaltungslinien des Staatenverbunds auf. Auf jeder Seite der jeweiligen Gräben ist die EU immer unbeliebter

geworden: In der Peripherie klagt man über die kontraproduktive, jede zarte Wirtschaftserholung abwürgende Konditionalität der Euro-Rettungskredite; im Kern herrscht Unverständnis für weitere Formen transnationaler Krisenabsicherung. In Südeuropa sieht eine »verlorene Generation« die Schuld für Jugendarbeitslosigkeitsraten bis über 50 Prozent bei der EU, in Nordeuropa wird angesichts der Tendenz zur Vollbeschäftigung abwehrend auf Ideen des grenzüberschreitenden sozialen Ausgleichs reagiert.¹¹ Für den Osten hat Europa im rechtzeitigen Aufbau eines gemeinsamen Grenzregimes versagt, für den Westen liegt das Versäumnis eher in den Mängeln der Dublin-Verordnung zur Binnensteuerung von Migration. Wie man es auch dreht und wendet, die EU wird zum Sündenbock. Dies umso mehr, als ihr Krisenmanagement der letzten Jahre nicht zu überzeugen vermochte. Zahllose Gipfeltreffen, vor deren Beginn großspurige Versprechen für nachhaltige Lösungen gemacht wurden, endeten mit schmalen Beschlüssen und immer wieder Vertagungen der zentralen Knackpunkte. Natürlich ist es wohlfeil, hierfür die europäischen Institutionen verantwortlich zu machen. Die Bürgerinnen und Bürger Europas haben, das lässt sich an Umfragen wie dem eingangs erwähnten Eurobarometer ablesen, sehr wohl verstanden, dass es ihre jeweiligen nationalen Regierungsvertreter sind, denen die Konsensfähigkeit abhandengekommen ist.¹²

Institutionell kann man die unzureichende Krisenbewältigung sehr eindeutig in den Versammlungen der Mitgliedstaaten in den Ministerräten und im Europäischen Rat verorten. Hier wird gestritten und blockiert und versucht, zwar das beste Ergebnis, aber nicht für die Gemeinschaft, sondern für das heimische Publikum herauszuholen: Überwindung der Eurokrise? Bitte ohne Kosten! Verhinderung der sozialen Spaltung? Das Wirtschaftswachstum wird's schon richten! Verteilung von Geflüchteten? Gern, aber nicht in unser Land! Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament sind in ihren Initiativen beziehungsweise ihren Forderungen meist weiter und nehmen das europäische

Gemeinwohl in den Blick. Sie scheitern jedoch ein ums andere Mal am Widerstand der Mitgliedstaaten, denen Konzessionen an ihre nationale Souveränität zunehmend schwerer fallen. Einigen Regierungschefs gelingt für zu Hause eine Inszenierung, die den Fehler für das Scheitern gemeinschaftlicher Bemühungen zur Überwindung der drei Krisenherde immer bei den anderen sieht: Die Vorschläge der Kommission seien unausgegoren, die Meinung des Parlaments sei anmaßend, die Rolle der Nachbarstaaten blockierend und auf den eigenen Vorteil bedacht. Die deutsche Bundesregierung hat es in der Eurokrise meisterlich verstanden, sich als umsichtiger Krisenmanager und solidarischer Kreditgeber zu geben. Nur das völlige Ausblenden der eigenen Verantwortung für das Entstehen der Krise und die selbstgerechte Wahrnehmung der Unanfechtbarkeit des deutschen Exportmodells konnte zum ehrlichen Erschrecken der Deutschen führen, als ihr Krisenkurs von der Mehrheit der Nachbarstaaten und allen großen internationalen Wirtschaftsorganisationen kritisiert wurde.¹³

Europa, der Sündenbock

Das Wollknäuel europäischer Problemfäden lässt sich nur schwer entwirren. Die Themen sind komplex, ein alle zufriedenstellendes Ergebnis ist unwahrscheinlich, denn man kann nicht den Status quo bewahren und zugleich neue Schritte in die Zukunft wagen. Verständlicherweise sehnen sich Menschen nach Übersichtlichkeit und einfachen Lösungen, doch Politik ist nicht einfach und europäische Politik durch die Vielzahl an Akteuren, unterschiedlichen Zusammenhängen und differenzierter Betroffenheit erst recht nicht. Das ist kein rein europäisches Phänomen. Die Komplexitätsreduktion durch im Nationalstaat geordnete wirtschaftliche und gesellschaftliche Verhältnisse sowie die Begrenzung sozialer und politischer Risiken und Konflikte durch mächtige

Institutionen nationaler Wohlfahrtsstaaten ist längst schon in Auflösung begriffen.¹⁴ Lieschen Müller, Max Mustermann, Otto Normalverbraucher und der Eckrentner mögen noch existieren, doch durch den zunehmenden Verlust individuell genau planbarer Lebens- und Erwerbsläufe repräsentieren diese fiktiven Figuren längst nicht mehr den Durchschnitt der Bevölkerung. Die Auflösung traditioneller Milieus, die Schwächung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, aber auch der Verlust der Gestaltungskraft von Parlamenten und Regierungen zugunsten eines allgegenwärtigen Wettbewerbs um Arbeitsplätze und Ressourcen, um Aufmerksamkeit und Anerkennung, führt zum Gefühl eines Verlusts individueller Kalkulationsmöglichkeiten, das eigene Leben planbar zu gestalten.¹⁵ Hinzu kommt, was der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz schon früh so treffend als das Missbehagen der Globalisierung¹⁶ bezeichnet hat: Aus dem durch mobiles Kapital, schnelle digitale Kommunikation und allzeitige wirtschaftliche Flexibilität in Aussicht gestellten Wohlstand für alle wurde die Wohlstandsmehrung der Wenigen. Nicht alle Schichten und nicht alle Erdteile profitieren gleichermaßen von der globalen Ökonomie, für viele ist die Globalisierung heute weniger Verheißung als ein Angstmacher. In der alten westlichen Welt etwa stehen Vorteile für die Verbraucher durch günstige Importprodukte den Arbeitsplatzverlusten infolge mangelnder preislicher Konkurrenzfähigkeit und Standortverlagerungen im internationalen Markt gegenüber.

Könnte dieser Gordische Knoten ungeordneter und überbordender Komplexität nicht zerschlagen werden? In den USA, die in politischen Zuspitzungen den Europäern meist einen Schritt voraus sind, verdankt Donald Trump seinem impliziten Versprechen der Komplexitätsreduktion maßgeblich den Sieg bei der Präsidentschaftswahl 2016. Er bündelt die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verlustängste einer großen Gruppe von Amerikanern und lenkt sie auf erfundene Gegner um, denen die Schuld am Versinken eines imaginierten goldenen Zeitalters zu-

geschoben wird: mexikanische Zuwanderer und Geflüchtete, eine kosmopolitisch abgehobene Elite, gesellschaftliche Minderheiten und ihr Recht auf Antidiskriminierung, Deutschland und China mit ihren hohen Warenexporten in die USA stellvertretend für den Welthandel, letztlich die G7-Staaten, die NATO und die Vereinten Nationen als Hindernisse US-amerikanischer Freiheit. Erst, wenn die Beziehungen zu diesen Gegnern zerschnitten, ihr Einfluss, ihr Zugang und ihre Rechte beschränkt sind, würde es gelingen »to make America great again«. Trump als republikanischer Elefant im Porzellanladen des internationalen Multilateralismus – dieses Bild ist schief, denn in Wahrheit wurde in der globalisierten Welt trotz diplomatischer Sprache schon lange vor Trump mit harten wirtschaftspolitischen Bandagen zwischen den Staaten gekämpft. Ihm gelingt es aber, den Zorn der Entwurzelten, der sich vom modernen Zeitalter betrogen Fühlenden in den USA anzusprechen und ihnen ein simples Freund-Feind-Schema als Lösung sämtlicher Unbill anzubieten.¹⁷

Doch Trump ist nicht allein. Längst schicken sich europäische Politiker an, ihm nachzueifern. Am lautesten die Rechtspopulisten, doch im Gefolge ihrer wachsenden Wahlerfolge verstärkt auch liberal, konservativ oder sozialdemokratisch ausgerichtete Parteien. In Teilen werden die gleichen Gegner identifiziert wie in Amerika – nicht von Ungefähr kommt im bayerischen Landtagswahlkampf 2018 Söders oben zitierte Volte gegen den geordneten Multilateralismus. Um Handlungsrückgewinnung zu suggerieren, steht in Europa aber die europäische Integration im Zentrum der Kritik. Hier schlagen Marine Le Pen, Christian Strache, Matteo Salvini, Geert Wilders, Victor Orbán und Alexander Gauland in ihren jeweiligen nationalen Politikarenen ihre liebsten Schlachten. Die EU sei »ein großes Verhängnis, ein antidemokratisches Monster«, so Marine Le Pen bereits 2014: »Ich will die EU zerstören.«¹⁸ Im französischen Präsidentschaftswahlkampf 2017 zeigte sich exemplarisch die Verengung all der oben angesprochenen europäischen Konfliktfälle auf die simple Ge-

genüberstellung »für« oder »gegen« Europa. Diesem Antagonismus mussten sich alle, auch die nationalen Themen der Wahlkampagnen unterordnen, sodass die Franzosen im zweiten Wahlgang nur noch zwischen der grenzschließenden, nationalen Zentrierung Marine Le Pens auf der einen und der weltoffenen, dezidiert europäischen Programmklammer Emmanuel Macrons auf der anderen Seite wählen konnten.

»Bist Du für oder gegen Europa?« Auf diese vereinfachende Frage läuft derzeit in den meisten Ländern der EU die politische und mediale Debatte zu europapolitischen Themen hinaus. Es ist die falsche Frage. Sie adressiert weder die konkreten Probleme mangelnder europäischer Kooperation und Lastenteilung in der WWU, zur sozialen Spaltung und im Umgang mit Migranten, noch hilft sie bei der Annäherung an die Phänomene der Unzufriedenheit, der Enttäuschung und des Zorns, die so viele Menschen bewegen. Zur Europawahl im Mai 2019 droht sich das Gegensatzpaar »mehr« und »weniger« Europa erstmals in der gesamten EU zum zentralen, möglicherweise wahlentscheidenden Debatteninhalt aufzuschwingen. Das ist fatal, denn das simple Pro und Kontra überformt und verhindert die Auseinandersetzung mit den Sach- und Zukunftsfragen der Gemeinschaft. Der herbeigeredete Antagonismus führt inhaltlich und strategisch in eine Sackgasse. Nichts ist mit großspurigen Zu- oder Absagen an die europäische Integration beantwortet. So ist beispielsweise ein Bekenntnis zum Europa des Marktliberalismus eine andere Art der Zustimmung zum gleichen Gegenstand, als ein Europa grenzüberschreitender Solidarität, als ein grünes Europa, als ein Europa im Sinne einer konservativen Wertegemeinschaft. Und auch die Abkehr von Europa – was genau soll das sein? Selbst der hartgesottenste Rechtspopulist wird begreifen, dass seine heilige Kuh nationaler Sicherheit auch bei allseits geschlossenen Grenzen nicht ohne Kooperation mit anderen zu haben ist. Geht es also um nationale Abschottung, die Ablösung der EU durch bilaterale Verträge oder eine intergouvernementale Reform zurück

zu Charles de Gaulles Europa der Vaterländer? Nichts ist durch pauschale Aussagen, durch die Illusion eines starken Schwerts geklärt, das alle Knoten und Fäden zertrennt.

Das Hineinzwängen der zentralen europäischen Konfliktfelder in das Korsett einer Debatte, die grundsätzliche Bekenntnisse zum Nationalstaat oder zur europäischen Einigung verlangt, ist auch strategisch ungünstig. Anstatt ihre Differenzen in der Ausrichtung der Europapolitik auszutragen, wird ein solches Setting unweigerlich dazu führen, dass die etablierten Parteien, zivilgesellschaftlichen Interessenvertreter und Medien unisono Europa gegen die Angriffe von rechts in Schutz nehmen. Einigen wird das gelegen kommen, denn die oberflächliche Debatte erspart die Mühen einer ausdifferenzierten Programmatik und schützt vor der langwierigen Erläuterung unbequemer Wahrheiten mit ungewissem Ausgang. Noch mehr aber wird dies den Rechtspopulisten gefallen: Ihre Standardargumente einer Allparteienkoalition zur Schädigung nationaler Interessen, einer tonangebenden, europäisch orientierten Elite ohne Bodenhaftung und vor allem die Selbstdarstellung als weit und breit einzige politische Alternative gewinnen so fast automatisch an Strahlkraft.

Europa, in diesem Buch

In diesem Buch soll übergeordneten und detaillierten Problemen der Europäer auf den Grund gegangen werden, ohne in die Falle der schlichten Parteinahme für oder gegen das Integrationswerk zu tappen. Vielmehr wird als Ansatzpunkt die offensichtliche Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger in einem Zeitalter der Umbrüche gewählt, um das Verhältnis von Marktgläubigkeit und Politikgestaltung zu vermessen. Auf dieser Konfliktachse, die zum Teil aus Unbedarftheit, zum Teil wissentlich missachtet wird, kommt Europa eine besondere Stellung zu. Derzeit ist der Integrationsprozess weit im Feld der Marktgläubigkeit zu veror-

ten, was sich für die hier fokussierten Krisen der Währungsunion, der sozialen Spaltung und der Migration zeigen lässt. Um dem Handlungsbedarf und den Erwartungen an politische Gestaltungskapazitäten abseits großformatiger Reißbrettentwürfe gerecht zu werden, bedarf es einer Neupositionierung der EU, in der sie vom Sündenbock zum Problemlöser wird. Ein Europa, das weder der ideellen Überhöhung, noch der Verteufelung dient, sondern dem europäischen *Citoyen* als Ankerpunkt und Gestaltungskapazität in der unübersichtlicher werdenden Welt von Nutzen ist. Dies könnte ein rehabilitiertes Europa sein, das im Grundsatz nicht mehr infrage gestellt werden muss, das eine dienende und vorhandene europäische Errungenschaften selbstbewusst gestaltende Aufgabe erfüllt.