

# Schleichender Umbau Das neue Europa und seine Krisen

Edgar Grande

**Summary:** Europe is currently shaped by the simultaneity of several crises. The paper asks how these crises affect the development of the European integration process. It argues that fundamental institutional reforms in the EU are politically blocked because of increasing conflicts of interest between Member States and politicization of the integration process by its citizens. For this reason, the EU is forced to a creeping, informal transformation that will fundamentally change it in the long run.

**Kurz gefasst:** Europa wird derzeit geprägt durch die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen. Der Beitrag fragt, wie sich diese Krisen auf die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses auswirken. Er argumentiert, dass grundlegende institutionelle Reformen in der EU aufgrund von zunehmenden Interessenkonflikten zwischen den Mitgliedsstaaten und der Politisierung des Integrationsprozesses durch die Bürger politisch blockiert sind. Aus diesem Grund ist die EU zu einem schleichenden, informellen Umbau gezwungen, durch den sie sich längerfristig grundlegend verändern wird.

Der europäische Integrationsprozess wird derzeit geprägt durch die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen: die Euro-Krise, die Ukraine-Krise, die Flüchtlingskrise, die Brexit-Krise, aber auch durch eine tiefgreifende Demokratie- und Vertrauenskrise, die bereits Mitte der 2000er Jahre in der Verfassungskrise ihren ersten Ausdruck gefunden hat. Inzwischen ist im Zusammenhang mit Europa von „multiplen Krisen“ die Rede. Diese Krisen erstrecken sich über zentrale Politikfelder und sie berühren Grundfragen der institutionellen Architektur, der zwischenstaatlichen Solidarität und der politischen Stabilität in Europa. Auch wenn die eine oder andere dieser Krisen inzwischen den Zenit der öffentlichen Aufmerksamkeit überschritten hat, gelöst ist noch keine von ihnen.

Was entsteht aus diesen Krisen? Krisen sind im europäischen Integrationsprozess bekanntlich nichts Neues. Optimisten behaupten sogar, in Europa sei ein Krisenparadox am Wirken: Demnach würde das europäische Projekt durch Krisen nicht geschwächt, sondern gestärkt. Gerade die Konstruktionsmängel von Verträgen seien immer wieder Anlass für neue Integrationsschritte gewesen. Europa ist, wie etwa Erik Jones, Daniel Keleman und Sophie Meunier argumentieren, bisher immer „nach vorne gescheitert“. Diese funktionalistische Logik von Krisen wurde bereits von Jean Monnet, einem der Gründungsväter der EU, treffend formuliert: „L'Europe se fera dans les crises.“ Europa wird in Krisen gemacht. Wenn dem so ist, dann stellt sich die Frage: Welches Europa wird derzeit durch die multiplen Krisen gemacht?

## Krisenursachen und Reformbedarf

Um eine realistische Antwort auf diese Fragen zu erhalten, müssen wir uns zunächst kurz die Probleme vergegenwärtigen, die den derzeitigen europäischen Krisen zugrunde liegen. Am Beispiel der Eurokrise und der Flüchtlingskrise kann dies exemplarisch gezeigt werden. Beide Krisen hatten zwar äußere Ursachen: die globale Finanzkrise im einen Fall, die Bürgerkriege und den Zerfall von Staatlichkeit im Nahen Osten und in Nordafrika im anderen Fall. Die damit verbundenen Probleme – die Überschuldung von Staaten und die Flüchtlingsströme nach Europa – haben aber offengelegt, dass die bestehenden Verträge und Abkommen gravierende politische Fehlkonstruktionen und Mängel aufweisen. Sowohl die Wirtschafts- und Währungsunion als auch die Schengen- und Dublin-Abkommen haben sich als „Schönwetterrecht“ erwiesen. Darin waren die gegenwärtigen Herausforderungen nicht vorgesehen, und sie waren auch nicht geeignet, mit diesen Herausforderungen effektiv umzugehen. Deshalb erzwingen beide Krisen weitreichende Umbrüche des europäischen Projekts. Kurz gesagt: Europa muss sich ändern!

Wenn man die Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion beseitigen will, dann muss man entweder Ländern, denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der Eurozone fehlen, den Austritt ermöglichen – damit sie über die Abwertung ihrer Währung ihre Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen. Oder man muss weitreichende institutionelle Reformen vornehmen, um die Anfälligkeit der Eurozone gegen „exogene Schocks“ zu verringern, um die Einhaltung europäischer Regeln zu verbessern und um die Handlungsfähigkeit der EU im Krisenfall zu vergrößern. Dies sollte mit umfangreichen Hilfsmaßnahmen für die von der Krise besonders stark betroffenen Länder verbunden werden, um deren wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Desintegration zu verhindern. Andernfalls wird sich, so auch der Ökonomie-Nobel-

preisträger Joseph E. Stiglitz, die Eurozone in ihrer jetzigen Zusammensetzung nicht dauerhaft wirtschaftlich und politisch stabilisieren lassen.

Das gleiche gilt für die Asyl- und Flüchtlingspolitik. Wenn man die Mängel des Schengen/Dublin-Regimes mit einer europäischen Lösung beseitigen und nicht zu nationalen Grenzzäunen zurückkehren will, dann muss entweder der Schutz der gemeinsamen Grenzen effektiv vergemeinschaftet werden oder den EU-„Grenzstaaten“ eine substanzielle (insbesondere finanzielle, aber auch personelle und technische) Hilfestellung gegeben werden. Nur dann sind sie in der Lage, die Außengrenzen der EU effektiv zu schützen. Hinzukommen müsste ein europäisches Asylsystem mit einer fairen Verantwortungs- und Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. All das sind Voraussetzungen für ein tragfähiges Asyl- und Migrationsregime innerhalb der EU. Es liegen inzwischen zahlreiche Vorschläge vor, wie die aktuellen Krisen mit „mehr Europa“ gelöst werden könnten. Alle diese Vorschläge, sei es ein „neuer Gesellschaftsvertrag“ für die EU, wie ihn Ulrich Beck formuliert hat, oder die von Claus Offe vorgeschlagene große „Umverteilung zwischen Staaten, Klassen und Generationen“, laufen auf eine Vertiefung der bisherigen Integration hinaus und erfordern mehr oder weniger weitreichende Änderungen der bestehenden Verträge. Das Ziel dieser Vorschläge ist: eine Umverteilung der Gewinne und Lasten der Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten, institutionelle Reformen zur Stärkung und Demokratisierung supranationaler Institutionen und eine Vertiefung der Kooperation in weiteren Politikfeldern wie der Außen- und Sicherheitspolitik.

## Politische Blockaden und Integrationsfallen

Wie realistisch sind solche Reformvorschläge? Die vorliegenden politikwissenschaftlichen Analysen zeigen, dass die politischen Voraussetzungen für ihre Umsetzung derzeit ungünstig sind. Alle institutionellen Reformen, mit denen die bestehenden Fehlkonstruktionen und Mängel der EU nachhaltig verbessert werden könnten, sind politisch blockiert. Dafür gibt es zwei Gründe, die sich gegenseitig verstärken.

Der eine Grund sind die zunehmenden Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedsstaaten. Interessenkonflikte hat es auch in der Vergangenheit gegeben. Durch die aktuellen Krisen sind sie aber noch größer geworden, durch die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen sind die Konfliktkonstellationen komplizierter geworden, und durch den bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der EU sind die finanziellen Handlungsspielräume und die Möglichkeiten zu „Ausgleichszahlungen“ kleiner geworden. All das sind denkbar schlechte Voraussetzungen für eine Einigung zwischen Staaten unter den Bedingungen von Einstimmigkeit, wie Fritz W. Scharpf in seiner Theorie der „Politikverflechtungs-Falle“ zeigte. In der Vergangenheit konnten solche Interessenkonflikte vor allem dann überwunden werden, wenn sich in den Mitgliedsstaaten die Einsicht durchsetzte, dass gerade europäische Lösungen im wohlverstandenen nationalen Interesse liegen – und wenn es gelang, institutionelle Fragen von Verteilungskonflikten zu trennen. Wie die Reaktionen der Mitgliedsstaaten und der europäischen Institutionen in den derzeitigen Krisen zeigen, scheint beides immer weniger gegeben zu sein.

Der europäische Integrationsprozess wird jedoch nicht nur durch Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedsstaaten blockiert, sondern auch durch die Folgen der Demokratie- und Vertrauenskrise der EU. Wie Umfragen zeigen, ist die politische Unterstützung für die EU in den vergangenen zwanzig Jahren deutlich zurückgegangen, die Bürger sind europaskeptischer geworden. Ein Ausdruck dieses Vertrauensverlusts ist das Erstarken neuer europaskeptischer politischer Bewegungen und Parteien, aber auch die Zunahme innerparteilicher Konflikte in den etablierten Parteien. Dadurch wurde, wie unsere empirischen Untersuchungen gezeigt haben, der europäische Integrationsprozess politisiert – und durch diese Politisierung haben sich die politischen Vorzeichen für das europäische Projekt geändert. Der Entscheidungsspielraum der politischen Eliten wurde weiter eingeschränkt. Zugespielt formuliert: Die Europapolitik ist in die „Politisierungs-Falle“ geraten. In der Eurorettungspolitik hat sich dies exem-



Edgar Grande ist Gründungsdirektor des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung am WZB. Bis 2017 lehrte er an der Ludwig-Maximilians-Universität München Vergleichende Politikwissenschaft.

[Foto: David Ausserhofer]

[edgar.grande@wzb.eu](mailto:edgar.grande@wzb.eu)

plarisch gezeigt. Sie stand nicht nur im Zeichen hochgradiger ökonomischer Unsicherheit, sie war auch durch eine zunehmende politische Unsicherheit geprägt. Jede weitergehende Vertragsreform drohte – und droht noch immer – am Veto der Wähler (insbesondere in nationalen Referenden) zu scheitern, so wie das bereits mit dem Verfassungsvertrag 2005 der Fall war, der bekanntlich in Frankreich und den Niederlanden in nationalen Referenden abgelehnt wurde. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus nachvollziehbar, dass die politischen Eliten in der Eurokrise versucht haben, nationale Referenden zu vermeiden und das Eurothema in nationalen Wahlkämpfen herunterzuspielen (besonders offensichtlich in den beiden letzten deutschen Bundestagswahlkämpfen). Aus genau diesem Grund sehen die im vergangenen Jahr von der EU-Kommission vorgelegten Reformszenarien keine Änderung der bestehenden Verträge vor.

## Schleichwege aus dem Integrationsdilemma

Europa ist durch die verschiedenen Krisen in ein Integrationsdilemma geraten: Einerseits sind die Mitgliedsstaaten und ihre Bürger derzeit nicht bereit, weitere Zuständigkeiten an die EU abzutreten, andererseits ist fraglich, ob effektive Problemlösungen in den von den Krisen besonders betroffenen Politikfeldern wie der Fiskal- und Währungspolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik oder der Flüchtlings- und Asylpolitik ohne eine vertiefte Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten möglich ist. Kurz gesagt: Europa muss sich ändern, kann es aber nicht! Dies hat zum einen zur Folge, dass die EU in vielen Bereichen – der Außen- und Sicherheitspolitik, der Regulierung und Besteuerung der Internetkonzerne, der Bekämpfung des Klimawandels, der Besteuerung von Finanzspekulationen, um nur einige Beispiele zu nennen – hinter dem zurückbleibt, was möglich und notwendig wäre.

Zum anderen wird Europa aber gerade wegen der hier skizzierten politischen Blockaden seit einigen Jahren grundlegend verändert. Denn die Handlungszwänge der Krisen und deren Folgen haben es nicht zugelassen, dass einfach nichts getan wird. Dadurch wurden die europäischen Institutionen und die Regierungen der Mitgliedsstaaten immer wieder zu weitreichenden Entscheidungen und folgenreichen institutionellen Reformen gezwungen. Und weil der Weg zu Vertragsreformen politisch blockiert ist, hat sich Europa auf andere Weise weiterentwickelt, es geriet in den „Sog der Technokratie“, wie es Jürgen Habermas formulierte. Das postdemokratische Technokratenregime, das sich im Zuge der multiplen Krisen in Europa herausgebildet hat, ist durch eine Reihe von Merkmalen gekennzeichnet: die Auslagerung von politischen Entscheidungen in politikferne Institutionen auf europäischer Ebene (Europäische Zentralbank, Troika etc.); Vereinbarungen im Rahmen zwischenstaatlicher Verträge außerhalb der Gemeinschaftsverträge (z. B. die „Rettungsschirme“); die zunehmende Bedeutung von intergouvernementalen (Europäischer Rat) und informellen Gremien („Eurogroup“) in der EU; versteckte Transfers und Umverteilungen (z. B. durch die Niedrigzinspolitik der EZB, durch Umschuldungsmaßnahmen); ein zunehmendes Machtgefälle zwischen größeren und kleineren, wirtschaftlich leistungsfähigen und schwächeren Mitgliedsstaaten; das Tolerieren von nationalen Alleingängen und der Missachtung europäischen Rechts durch einzelne Mitgliedsstaaten.

Die Folge dieser Entwicklung ist ein schleichender, informeller Umbau der EU, durch den sie sich insgesamt grundlegend verändern wird. Die Schlüsselfrage für die weitere Entwicklung Europas lautet dann, ob diese Veränderungen das Fundament Europas stärken oder schwächen werden. Ich befürchte, dass Europa auf diese Weise in mehrerlei Hinsicht desintegriert wird: ökonomisch, weil innerhalb der Eurozone die Kluft zwischen den wettbewerbsfähigen und den weniger wettbewerbsfähigen Mitgliedsstaaten immer größer wird; institutionell, weil das Vertrauen in die bestehenden Institutionen und Regeln weiter geschwächt wird; und politisch, weil dadurch die demokratischen Institutionen und Verfahren auf beiden Ebenen, sowohl in den Mitgliedsstaaten als auch in der EU, geschwächt werden.

### Literatur

Beck, Ulrich: *Das deutsche Europa*. Berlin: Suhrkamp 2012.

Habermas, Jürgen: *Im Sog der Technokratie*. Berlin: Suhrkamp 2013.

Hutter, Swen/Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter (Hg.): *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press 2016.

Jones, Erik/Keleman, R. Daniel/Meunier, Sophie: „Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration“. In: *Comparative Political Studies*, 2016, Jg. 49, H. 7, S. 1010–1034.

Offe, Claus: *Europa in der Falle*. Berlin: Suhrkamp 2016.

Scharpf, Fritz W.: „Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 1985, Jg. 26, H. 4, S. 323–356.

Stiglitz, Joseph E.: *The Euro and its Threat to the Future of Europe*. New York: W.W. Norton & Co 2016.