

Die Zukunft Europas – Auswege aus den Entscheidungsfallen

»Viele Generationen lang war Europa immer die Zukunft.«¹

1. Einleitung: Europa im Umbruch²

Das europäische Integrationsprojekt befindet sich derzeit inmitten einer *großen Umwälzung*, in einer Übergangsphase – und es ist derzeit noch offen, wie Europa am Ende dieser Umwälzung aussehen wird, ja, ob es dieses Projekt in seiner jetzigen Form noch geben wird. Dieser Transformationsprozess wird geprägt durch die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen: die Euro-Krise, die Ukraine-Krise, die Flüchtlingskrise, die Brexit-Krise und nicht zuletzt eine tiefgreifende Demokratie- und Vertrauenskrise, die bereits Mitte der 2000er Jahre in der Verfassungskrise ihren ersten Ausdruck gefunden hat. Inzwischen ist im Zusammenhang mit der Europäischen Union (EU) zu Recht 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 der EU. 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; Europa sei noch aus jeder Krise gestärkt hervorgegangen. Gerade die Konstruktionsmängel von Verträgen seien immer wieder Anlass für neue Integrationsschritte gewesen. Die EU ist, wie etwa Erik Jones, Daniel Keleman und Sophie Meunier³ argumentieren, bisher immer »nach vorne gescheitert«. Nach dieser Lesart sind Krisen der eigentliche Motor der Integration. Diese funktionalistische Logik von Krisen wurde bereits von Jean Monnet, einem der Gründungsväter der EU, treffend formuliert: »L'Europe sa 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?

Zu dieser Frage gibt es inzwischen nicht nur eine intensive öffentliche Debatte, sondern auch eine ausufernde wissenschaftliche Literatur, in der eine Vielzahl von Auswegen aus den aktuellen Krisen vorgeschlagen wird. Alle diese Vorschläge – sei

1 Europäische Kommission 2017, S. 6.

2 Der vorliegende Beitrag basiert auf meiner »Tutzinger Rede« zum Thema »Die Zukunft Europas«, die ich am 7. Mai 2018 in der Evangelischen Akademie Tutzing gehalten habe.

3 Jones et al. 2016.

es ein »neuer Gesellschaftsvertrag« für die EU, wie ihn Ulrich Beck⁴ skizzierte, ein »neuer historischer Kompromiss« für Europa⁵ oder die von Claus Offe⁶ 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. Selbst der Austritt eines Landes ist, wie die bislang ergebnislosen Brexit-Verhandlungen zeigen, nicht ohne aufwendige Verhandlungen über die künftigen Beziehungen mit der EU möglich. Folgt man dieser Debatte, dann geht es derzeit um nicht weniger als um eine *Neugründung der EU*, wie sie der französische Staatspräsident Emmanuel Macron in seiner vielbeachteten Rede an der Pariser Sorbonne-Universität am 27. September 2017 gefordert hat.⁷ Und die Zeit scheint zu drängen; das Jahr 2018 gilt für viele als »Schlüsseljahr«, wenn nicht als »Schicksalsjahr« für Europa.

Vor diesem Hintergrund muss der bisherige Verlauf der europapolitischen Entscheidungsprozesse in den vergangenen Jahren frustrieren. Die Versuche der EU-Kommission, im Frühjahr 2017 mit einem Weißbuch zur »Zukunft Europas« einen breiten öffentlichen Reflexionsprozess über die Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprojekts zu initiieren, sind erkennbar gescheitert. Das Treffen des Europäischen Rates Ende Juni 2018 war symptomatisch hierfür: Die Ergebnisse zur Reform der Euro-Zone waren »überaus mager«;⁸ die Beschlüsse zur Asyl- und Flüchtlingspolitik blieben vage; und die Brexit-Verhandlungen stagnieren – um nur einige der wichtigsten Tagesordnungspunkte zu nennen.

Was bedeutet all das für die Zukunft der EU? Welche Entwicklungsperspektiven zeichnen sich derzeit für das europäische Projekt ab? Ist auch die EU Teil der gegenwärtigen Krise des Multilateralismus? Dieser Frage soll im Folgenden in vier Schritten nachgegangen werden. Zunächst wird erläutert, welcher Reformbedarf durch die multiplen Krisen in der EU entstanden ist, und am Beispiel des Weißbuchs der EU-Kommission und anhand Macrons Sorbonne-Rede werden einschlägige Reformvorschläge skizziert. Im zweiten Schritt wird untersucht, weshalb die vorliegenden Reformvorschläge bislang keine Realisierungschancen hatten. Im dritten Schritt wird gezeigt, wie sich Europa aufgrund der bestehenden Reformblockaden dennoch schleichend verändert; und abschließend werden mögliche Auswege aus den bestehenden Entscheidungsfällen diskutiert.

2. Reformbedarf und Reformvorschläge

Europa ist reformbedürftig. Zumindest in diesem Punkt scheint weitgehend Einigkeit zu bestehen. Ob es neue Herausforderungen sind – beispielsweise der »fundamentale Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft« und der »kalte Schrecken der

4 Beck 2012.

5 Tsoukalis 2016.

6 Offe 2016.

7 Vgl. Macron 2017.

8 *Der Tagesspiegel* vom 30. Juni 2018, S. 7.

jüngsten Terroranschläge« –, wie sie die EU-Kommission in ihrem Weißbuch zum Ausgangspunkt nimmt;⁹ ob es die notorische Unvollständigkeit von Verträgen und die strukturellen Asymmetrien zwischen Mitgliedstaaten sind, wie von institutionalistischen Analysen unterstellt;¹⁰ oder ob es politische Fehlentscheidungen in der Vergangenheit sind, wie von Ökonomen im Fall der Euro-Zone behauptet¹¹ – alle Problemdiagnosen laufen darauf hinaus, dass der institutionelle Status quo der EU problematisch geworden ist und Reformen unvermeidlich sind.

An den Beispielen der Euro-Krise und der Flüchtlingskrise kann dies exemplarisch illustriert 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 Herausforderungen der vergangenen Jahre nicht vorgesehen, und sie sind auch nicht geeignet, mit diesen Herausforderungen effektiv umzugehen. Für die Euro-Zone hat Joseph E. Stiglitz dies drastisch formuliert: »Das Eurosystem ist kaputt, und wenn es nicht repariert wird, steigen die Kosten sehr schnell gigantisch. Selbst mit den jüngsten Reformen kann das gegenwärtige System langfristig nur um den Preis immenser Kosten für viele Bürger am Leben gehalten werden. Und die Kosten gehen weit über die ökonomischen Kosten hinaus.«¹²

Deshalb erzwingen die multiplen Krisen weitreichende Umbrüche des europäischen Projekts. Kurz gesagt: Europa muss sich ändern! Das muss nicht zwangsläufig »mehr Europa« bedeuten. Wenn man die Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion beseitigen will, dann kann man entweder Ländern, denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der Euro-Zone 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 Euro-Zone 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. In ihrer jetzigen Zusammensetzung wird sich die Euro-Zone ohne eine weitere Übertragung von Autorität und Ressourcen an die EU und

9 EU-Kommission 2017, S. 9, 11.

10 Jones et al. 2016; Hall 2012; Scharpf 2017.

11 Vgl. Sinn 2012; Stiglitz 2018 a.

12 Stiglitz 2018 a, S. 20.

ohne einen substantiellen finanziellen Transfer zwischen den Mitgliedstaaten nicht dauerhaft wirtschaftlich und politisch stabilisieren lassen.¹³

Ähnliches gilt für die Asyl- und Flüchtlingspolitik. Das Schengen-Abkommen und das Dublin-Regime beruhen ganz offensichtlich auf einer asymmetrischen Verteilung der Lasten des Schutzes der gemeinsamen Grenzen und der Zuständigkeit für Asylsuchende und Flüchtlinge zwischen den Mitgliedstaaten. Das Fehlen gemeinsamer europäischer Standards im Asylverfahren und bei der Betreuung von Flüchtlingen schafft zudem die Möglichkeit nationaler Alleingänge zulasten von Flüchtlingen und anderen Mitgliedstaaten. Wenn man die Mängel des Schengen- und 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 substantielle (insbesondere finanzielle, aber auch personelle und technische) Hilfestellung gegeben werden. Nur dann werden sie in der Lage sein, die Außengrenzen der EU wirkungsvoll zu schützen. Ein Schutz der Außengrenzen allein wird die Migrationsprobleme der EU jedoch nicht lösen können. Dadurch wird nicht gänzlich verhindert werden können, dass die EU das Ziel von Flüchtlingen und Asylsuchenden ist. Dazukommen müsste deshalb ein europäisches Asylsystem mit einer fairen Verantwortungs- und Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten. All das sind Voraussetzungen für ein langfristig tragfähiges Asyl- und Migrationsregime innerhalb der EU.

Die beiden Beispiele machen deutlich, *dass sich Europa grundlegend ändern muss*. Die punktuelle Anpassung der gegebenen Politik – eine »Politik am Rande des Abgrunds«¹⁴ – dürfte wohl kaum ausreichen, um die Konstruktionsmängel der bestehenden Institutionen und Verträge zu beseitigen.

Einen ersten Eindruck davon, in welche Richtungen das gehen könnte, bekommt man durch das *Weißbuch zur Zukunft Europas* der EU-Kommission vom März 2017. Darin werden *fünf Szenarien zur Zukunft Europas* präsentiert.

- (1) Das erste Szenario (»Weiter wie bisher«) sieht vor, die EU durch Reformen im Rahmen der bestehenden Aufgaben leistungsfähiger zu machen;
- (2) das zweite Szenario (»Schwerpunkt Binnenmarkt«) sieht eine Konzentration auf den Binnenmarkt und den Rückzug aus anderen Politikfeldern (wie Migration, Sicherheit und Verteidigung) vor;
- (3) das dritte Szenario (»Wer mehr will, tut mehr«) sieht Integrationsfortschritte in ausgewählten Politikfeldern durch »Koalitionen der Willigen« vor;
- (4) das vierte Szenario (»Weniger, aber effizienter«) sieht eine neue Prioritätensetzung und den Rückzug aus Politikfeldern von geringer Priorität (wie zum Beispiel der Regionalpolitik) vor;
- (5) das fünfte Szenario (»Viel mehr gemeinsames Handeln«) schließlich beschreibt die Vertiefung der Integration in allen wichtigen Politikfeldern.

Das Weißbuch der Kommission ist ein bemerkenswerter Versuch, verschiedene Entwicklungspfade für die Zukunft Europas zu identifizieren und zur Diskussion zu

13 Vgl. Stiglitz 2018 a.

14 Ebd., S. 58.

stellen. Nicht alle diese Szenarien streben »mehr Europa« an, aber alle haben eine gemeinsame Schwäche. Sie setzen voraus, dass es keine Änderungen der bestehenden Verträge und keine finanziellen Umverteilungen zwischen Mitgliedstaaten geben wird und geben muss. Kurz gesagt: Europa soll sich weiterentwickeln, aber nur im vorgegebenen Rahmen.

An genau dieser Schwachstelle setzt Emmanuel Macron in seiner Sorbonne-Rede an.¹⁵ Macron ist der einzige europäische Staats- und Regierungschef, von dem bislang ein substantieller Beitrag zu der Reformdebatte gekommen ist, die von der Kommission initiiert wurde. Macrons Rede enthält einen umfangreichen und detaillierten Vorschlag zur Vertiefung der europäischen Integration. Sein Schlüsselbegriff lautet: »Europäische Souveränität«.¹⁶ Damit ist eine umfassende Stärkung Europas in zahlreichen Politikfeldern gemeint: von der Außen- und Sicherheitspolitik über die Asyl- und Flüchtlingspolitik bis hin zum digitalen Binnenmarkt. Eine zentrale Rolle spielt für ihn die vertiefte Zusammenarbeit im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit. Diese Politikfelder stehen am Anfang seiner Rede, und in diesen Bereichen sind Macrons Vorschläge besonders ambitioniert. Im Bereich der Verteidigungspolitik beispielsweise schlägt er vor, dass Europa bereits »bis zum Beginn des kommenden Jahrzehnts [...] eine gemeinsame Einsatztruppe, einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt und eine gemeinsame Handlungsdoktrin« besitzt.¹⁷

Macrons Vision – das »gerechte, schützende und ehrgeizige Europa«¹⁸ – ist einer der ambitioniertesten Vorschläge, der in den vergangenen Jahren gemacht wurde. Er geht teilweise weit über den gegebenen vertraglichen Rahmen hinaus. Was immer man von Macrons Vision im Einzelnen halten mag – sie veranschaulicht beispielhaft, in welche Richtung sich Europa weiterentwickeln könnte, wenn es eine Antwort auf seine zahlreichen Krisen finden will.

3. Politische Blockaden: Politikverflechtungs-Fälle und Politisierungs-Fälle

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 und die eine Änderung der bestehenden Verträge verlangen, sind *politisch blockiert*. Dafür gibt es zwei Gründe, die sich gegenseitig verstärken.

Der eine Grund sind die zunehmenden *Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten*. Interessenkonflikte hat es auch in der Vergangenheit gegeben. Durch die aktuellen Krisen sind sie aber noch größer geworden, durch die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen wurden die Konfliktkonstellationen komplizierter, und durch den bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der EU sind die finanziellen Hand-

15 Vgl. Macron 2017.

16 Ebd., S. 3.

17 Ebd., S. 4.

18 Ebd., S. 14.

lungsspielräume und die Möglichkeiten zu »Ausgleichszahlungen« kleiner geworden. All das sind denkbar schlechte Voraussetzungen für eine Einigung zwischen Staaten unter den Bedingungen von Einstimmigkeit, wie bereits Fritz W. Scharpf in seiner Theorie der »Politikverflechtungs-Falle« feststellte.¹⁹ Die EU besitzt inzwischen zwar ein umfangreiches Handlungsrepertoire, um auch unter schwierigen Bedingungen zu einer Einigung zwischen den Mitgliedstaaten zu gelangen.²⁰ Die Geschichte des europäischen Integrationsprozesses zeigt jedoch, dass tiefgreifende Interessenkonflikte vor allem dann überwunden werden konnten, wenn die Eigeninteressen der Mitgliedstaaten »reflexiv« wurden, das heißt, wenn sich bei ihnen die Einsicht durchsetzte, dass gerade europäische Lösungen im wohlverstandenen nationalen Interesse liegen.²¹

Wie die Politiken der Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen in den derzeitigen Krisen und die politischen Reaktionen auf die vorliegenden Reformvorschläge zeigen, scheint beides immer weniger gegeben zu sein. Die Antwort des CSU-Landesgruppenchefs im Deutschen Bundestag, Alexander Dobrindt, auf Macrons Vorschläge ist typisch für die derzeit vorherrschende nationale Blickverengung. Dobrindt begründete seine Ablehnung von Macrons Plänen für ein Euro-Zonen-Budget mit dem Argument: »Ich habe überhaupt keine Veranlassung, Macrons persönliche Glücksgefühle zu meinem politischen Programm zu machen.«²² Genau darauf kommt es aber an! Aus der Geschichte des europäischen Integrationsprozesses ist bekannt, dass langfristig das »deutsche Glück« ganz entscheidend vom »französischen Glück« abhängt, dass das eine ohne das andere nicht mehr zu haben ist. Bereits die ersten Integrationsschritte in den 1950er Jahren waren von der Einsicht geleitet, dass nationale Interessen am besten mit europäischen Mitteln verfolgt werden können und dass eine europäische Einigung von beiderseitigem Vorteil sein muss. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war bekanntlich ein »Koppelungsgeschäft« zwischen Deutschland und Frankreich: »Die deutsche Industrie erhielt freien Zugang zu dem französischen Markt. Als Gegenleistung wurde der deutsche Markt für französische landwirtschaftliche Güter geöffnet und die Landwirtschaft weitestgehend vor Zumutungen der freien Marktwirtschaft abgeschirmt.«²³ Der gleichen Logik folgte Ende der 1980er Jahre der Entscheidungsprozess um die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion, bei der bekanntlich die deutsche Zustimmung zu einer gemeinsamen Währung die Voraussetzung für die französische Einwilligung zur deutschen Wiedervereinigung war. Dieser Logik folgt schließlich auch Macrons Vorschlag zur Neugründung Europas, bei dem der französische Verzicht auf nationale Souveränität mit der deutschen Bereitschaft zu finanziellen Transfers verknüpft wird. Er zielte darauf ab, mit zwei Tabus zugleich zu brechen: »Das Unaussprechliche auf Deutsch ist der Finanztransfer, das Unaussprechliche

19 Scharpf 1985.

20 Vgl. Héritier 1999; Falkner 2011.

21 Vgl. Beck, Grande 2004, S. 129 ff.

22 *BILD* vom 18. April 2018, S. 2.

23 Brunn 2002, S. 115.

auf Französisch ist die Vertragsänderung. Wenn wir langfristig Europa erhalten wollen, werden wir beides brauchen.«²⁴

Im Übrigen sollte man bei all dem die »persönlichen Glücksgefühle« des französischen Staatspräsidenten nicht völlig außer Acht lassen. Denn wenn Macron politisch scheitert, dann könnte das französische Parteiensystem eine ähnliche Entwicklung nehmen wie das italienische nach dem Scheitern Matteo Renzis.

Um die politischen Blockaden, die aus Interessenkonflikten zwischen Mitgliedstaaten resultieren, zu umgehen, setzt Macron bei der Umsetzung seiner ehrgeizigen Pläne bewusst auf eine »Avantgarde«, eine »Koalition der Willigen«. Kein Land solle »die Möglichkeiten haben, diejenigen zurückzuhalten, die schneller und weiter vorankommen wollen.«²⁵ Er übernimmt damit Konzepte der differenzierten Integration und eines Europas der »unterschiedlichen Geschwindigkeiten«, wie sie in der Europadebatte seit den 1970er Jahren immer wieder vorgeschlagen wurden.²⁶ Der deutsch-französischen Zusammenarbeit kommt für ihn dabei eine besondere Bedeutung zu. Ohne eine aktive Beteiligung Deutschlands, so Macrons Annahme, wird eine Neugründung Europas nicht möglich sein. Seine Rede enthält deshalb ein weitreichendes Kooperationsangebot an Deutschland, das Angebot zu einer »neuen Partnerschaft«.²⁷ Kurz gesagt: Einer der Schlüssel für die weitere Entwicklung des europäischen Projekts liegt in Berlin.

Der europäische Integrationsprozess wird jedoch nicht nur durch Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten 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 20 Jahren deutlich zurückgegangen, die Bürger sind europaskeptischer geworden.²⁸ Ein Ausdruck dieses Vertrauensverlusts ist das Erstarken neuer europaskeptischer politischer Bewegungen und Parteien, aber auch die Zunahme innerparteilicher Konflikte zu europapolitischen Themen in den etablierten Parteien. Dadurch wurde, wie die Theorie des Postfunktionalismus argumentiert, der europäische Integrationsprozess politisiert – und durch diese Politisierung haben sich die politischen Vorzeichen für das europäische Projekt geändert.²⁹ Anders als von vielen erhofft,³⁰ hat diese Politisierung den Entscheidungsspielraum der politischen Eliten bislang jedoch nicht erweitert, sondern zunehmend eingeschränkt. Der »permissive Konsensus« der Nachkriegsjahrzehnte wurde durch einen »hemmenden Dissens« (*constraining dissensus*) ersetzt. Die Europapolitik ist in die »Politisierungs-Falle« geraten. In der Euro-Rettungspolitik ist dies besonders deutlich geworden. Die politischen Entscheidungen standen nicht nur im Zeichen hochgradiger ökonomischer Unsicherheit, sie waren auch durch eine

24 Macron 2017, S. 17.

25 Ebd., S. 20.

26 Vgl. Beck, Grande 2004, S. 368 ff.; Fabbrini 2015.

27 Macron 2017, S. 21.

28 Hobolt, Vries 2016; Leconte 2010.

29 Vgl. Hooghe, Marks 2009; Hutter et al. 2016.

30 Unter anderem Beck 2012; Habermas 2011; Risse 2014.

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 Euro-Krise versucht haben, nationale Referenden zu vermeiden und das Eurothema in nationalen Wahlkämpfen herunterzuspielen (besonders offensichtlich in den beiden zurückliegenden deutschen Bundestagswahlkämpfen). Aus genau diesem Grund sehen die von der EU-Kommission vorgelegten Reformszenarien keine Änderung der bestehenden Verträge vor. Ziel der Kommission sind Reformen der EU ohne eine weitere Politisierung des Eurothemas in den Mitgliedstaaten.

Damit sind diese Reformvorschläge nicht nur in ihrer Reichweite begrenzt. Das Problem dieser Entpolitisierungsstrategie besteht zudem darin, dass dadurch die ohnehin bestehenden Demokratie- und Legitimationsprobleme in der EU weiter vergrößert werden. Zum einen verstärken sie das Demokratiedefizit der EU, weil der Einfluss des Europäischen Parlaments zugunsten technokratischer Institutionen und intergouvernementaler Verfahren geschwächt wird; und zum anderen erzeugen sie demokratische Legitimationsprobleme in den Mitgliedstaaten, weil sowohl in den »Geber«-Ländern als auch in den zu Austeritätspolitik gezwungenen »Schuldner«-Ländern die Entscheidungsspielräume nationaler Parlamente schrumpfen. Auf diese Weise ist ein politischer Raum für neue populistische europaskeptische Parteien und politische Bewegungen entstanden – und dieser Raum wurde von ihnen in den vergangenen Jahren immer erfolgreicher genutzt.

Radikale populistische Parteien mit nationalistischen und europaskeptischen Orientierungen sind in Europa keine Randerscheinungen mehr. Solche Parteien sind inzwischen in einer ganzen Reihe von EU-Mitgliedstaaten in der Regierung vertreten, und das auch in Kernländern der Euro-Zone wie Italien und Österreich. Der »neue europäische Zeitgeist« scheidet nicht mehr von Jean Monnet und Robert Schumann verkörpert zu werden, sondern von Victor Orbán, er ist »nationalistisch, autoritär und fremdenfeindlich«.³¹ Das Erstarken eines populistischen Nationalismus in Europa hat zur Folge, dass die beiden Entscheidungsfallen, die Politikverflechtungs-Falle und die Politisierungs-Falle, nun zunehmend ineinandergreifen. Auf diese Weise erhalten extreme nationalistische Positionen im europäischen Entscheidungsprozess direkte Vetomöglichkeiten. Die Auseinandersetzungen um die Asyl- und Flüchtlingspolitik auf dem Treffen des Europäischen Rats Ende Juni 2018 haben gezeigt, dass die neuen national-populistischen Regierungen diese Blockademöglichkeiten auch mit großem Selbstbewusstsein nutzen.

31 Münch 2018, S. 1.

4. Der problematische Ausweg: Die schleichende Umwälzung Europas

Europa ist durch die verschiedenen Krisen in ein Integrationsdilemma geraten: Einerseits sind immer mehr Mitgliedstaaten und eine immer größere Zahl ihrer Bürger 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 unter den gegebenen institutionellen Bedingungen möglich sind.

In der Asyl- und Flüchtlingspolitik wird derzeit besonders drastisch vorgeführt, welche fatalen Folgen es hat, wenn nationale Egoismen aufeinanderprallen. Auf dem EU-Gipfel Ende Juni 2018 kämpfte Italien dafür, sich seiner mit der Dublin-Verordnung eingegangenen Verpflichtungen als »Erstaufnahmeland« zu entledigen; Frankreich wehrte sich aus nationalem Interesse dagegen, sich mit seinen Mittelmeerhäfen als Erstaufnahmeland zu qualifizieren, um Italien zu entlasten; und die Visegrád-Staaten (Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei) weigerten sich erfolgreich, Migranten aus anderen EU-Mitgliedstaaten nach verpflichtenden Quoten zu übernehmen. In Deutschland stand gleichzeitig die Regierung auf dem Spiel, weil die CSU darauf bestand, dass bereits in einem anderen Land registrierte Asylsuchende direkt an der Grenze wieder zurückgewiesen werden. Der zwischen den Unionsparteien schließlich gefundene »Asylkompromiss« löste umgehend vehemente Gegenreaktionen in Österreich aus, wo ein »Dominoeffekt in Richtung Süden« befürchtet wird. Das österreichische Drohpotenzial beschrieb Tirols Landeshauptmann Günther Platter mit deutlichen Worten: »Wenn wir in der aktuellen Situation den Brenner sperren, würden dort nicht Hunderte Flüchtlinge, sondern Hunderttausende deutsche Touristen auf die Heimreise warten. Deutschland soll sich auch überlegen, was passieren würde, wenn wir im Gegenzug Grenzkontrollen in Kiefersfelden Richtung Süden durchführen würden. Ein Stau bis Nürnberg wäre die Folge.«³²

All das zeigt: Europa muss sich ändern, kann es aber nicht. Dies hat 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.

Das heißt aber nicht, dass Europa einfach so bleibt, wie es ist. Gerade wegen der hier skizzierten politischen Blockaden wird Europa seit einigen Jahren grundlegend verändert. Denn die Handlungszwänge der Krisen und ihre Folgen haben es nicht zugelassen, dass einfach nichts getan wird. Dadurch wurden die europäischen Institutionen und die Regierungen der Mitgliedstaaten immer wieder zu weitreichenden Entscheidungen und folgenreichen institutionellen Reformen gezwungen. Aber weil der Weg zu Vertragsreformen politisch blockiert ist, hat sich Europa auf andere Weise weiterentwickelt, es geriet in den »Sog der Technokratie«.³³

32 *Kronen Zeitung Online* vom 5. Juli 2018.

33 Habermas 2013.

Das neue Europa, das sich in den Krisen herausgebildet hat, ist durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet:

- die Auslagerung von politischen Entscheidungen in politikferne Institutionen auf europäischer Ebene (EZB, Troika etc.);
- Vereinbarungen im Rahmen zwischenstaatlicher Verträge außerhalb der Gemeinschaftsverträge (zum Beispiel die »Rettungsschirme« und die bilateralen Abkommen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik);
- die zunehmende Bedeutung von intergouvernementalen (Europäischer Rat) und informellen Gremien (»Eurogroup«) in der EU;
- versteckte Transfers und Umverteilungen (zum Beispiel durch die Niedrigzinspolitik der EZB, durch Umschuldungsmaßnahmen für Krisenländer);
- ein zunehmendes Machtgefälle zwischen größeren und kleineren, wirtschaftlich leistungsfähigen und schwächeren Mitgliedstaaten;
- das Dulden von nationalen Alleingängen und der Missachtung europäischen Rechts durch einzelne Mitgliedstaaten, wie im Fall der Weigerung der Visegrád-Staaten zur Aufnahme registrierter Flüchtlinge.

Die Folge dieser Entwicklung ist ein *schleichender, informeller Umbau der EU*, durch den sie sich insgesamt grundlegend verändert hat und weiter verändern wird. Durch die verschiedenen Krisenbewältigungspolitiken und die durch sie ausgelösten Umwälzungen werden vier grundlegende Annahmen des europäischen Projekts außer Kraft gesetzt.

Erstens die *Annahme des gemeinsamen Nutzens*: Der europäische Integrationsprozess basierte von Beginn an nicht nur auf gemeinsamen Ideen, sondern auch auf der Erwartung gemeinsamen Nutzens für alle Mitgliedstaaten und ihre Bürger. Von der Gründung der Europäischen Gemeinschaften sollten alle Mitgliedstaaten mehr oder weniger stark profitieren. Kritische Analysen der wirtschaftlichen Integration Europas³⁴ haben immer schon darauf hingewiesen, dass diese Erwartung angesichts des wirtschaftlichen Leistungsgefälles zwischen den Mitgliedstaaten und der fehlenden »sozialen Dimension« des gemeinsamen Marktes unrealistisch ist. Mit der Euro-Krise wurde die Gleichsetzung von politischer Einheit, Wohlstand und Sicherheit in Europa nun endgültig aufgehoben. Die Mitgliedschaft in der EU wird inzwischen von vielen EU-Bürgern zu Recht als Ursache für Verluste, Opfer und Einschränkungen wahrgenommen. Und die Flüchtlingskrise zeigt zudem, dass immer mehr Mitgliedstaaten die gemeinsamen europäischen Werte missachten, um ihren nationalen Wohlstand und ihre nationale Identität gegen unerwünschte »Eindringlinge« zu verteidigen. Kurz gesagt: In den Krisen zeigt sich, dass Europa auch ein hässliches Gesicht haben kann.

Zweitens die *Annahme der Einheitlichkeit*, also die Vorstellung von Europa als einem einheitlichen Integrationsprojekt, das nicht auf Zwang, sondern auf dem Konsens aller Beteiligten basiert und dessen Entscheidungssystem davon abhängig ist, dass alle Mitgliedstaaten auch konsensfähig und konsenswillig sind. Durch die zahlreichen Krisen wurde auch diese Annahme brüchig. In diesen Krisen wurden bestehende Spaltungen, insbesondere zwischen leistungsfähigeren »reichen« und

34 Vgl. exemplarisch Scharpf 1999.

weniger leistungsfähigen »armen« Mitgliedstaaten vertieft; und gleichzeitig sind mehrere neue Spaltungslinien entstanden, in der Euro-Krise insbesondere zwischen »Geberländern« und »Nehmerländern« sowie zwischen der Euro-Zone und dem Rest der EU. Die Flüchtlingskrise hat zusätzliche Spaltungen hervorgebracht: zwischen den südeuropäischen »Grenzstaaten« und den mittel- und nordeuropäischen »Zielländern«, aber auch zwischen den west- und osteuropäischen Ländern. In diesen Konflikten sind neue »Koalitionen der Unwilligen« entstanden, die gemeinsame europäische Lösungen verhindern. Eine Reform der Euro-Zone wird derzeit nicht nur durch Deutschland blockiert, sondern vor allem durch eine Koalition kleinerer mittel- und nordeuropäischer »Nordländer«, zu denen Österreich, Luxemburg, Belgien, die Niederlande, Finnland und die baltischen Staaten zählen, aber auch die Nicht-Euro-Länder Dänemark und Schweden. Eine einheitliche europäische Migrations- und Asylpolitik, die über den verstärkten Schutz der Außengrenzen hinausgeht, wird derzeit insbesondere durch eine »Koalition der V-4«, der Visegrád-Staaten Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei, verhindert.

Drittens die *Annahme der Gleichheit der Mitgliedstaaten*, das heißt die Vorstellung, dass alle EU-Mitgliedstaaten nicht nur rechtlich gleich sind, sondern dass Unterschiede in der Größe eines Landes unter dem Dach der EU keine Rolle spielen. Gerade kleinere Mitgliedstaaten haben mit dem Beitritt die Erwartung verbunden, dass sie dadurch in einer sich globalisierenden Welt nicht an Einfluss verlieren, sondern, ganz im Gegenteil, gewinnen werden. Dies setzt jedoch voraus, dass verhindert werden kann, dass sich innerhalb Europas die wirtschaftliche Stärke großer Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschlands, unmittelbar in politische Macht umwandelt. Dies ist immer weniger der Fall. Im Zuge der zahlreichen Krisen mit ihrem Trend zu einem »neuen Intergouvernementalismus«³⁵ und zur Informalisierung von Entscheidungen wurde die deutsche Macht innerhalb der EU institutionell »entfesselt«. Das Ergebnis, die Herausbildung eines »deutschen Europas«,³⁶ ist also nicht nur die Folge einer egoistischen Verfolgung nationaler Interessen durch die deutschen Regierungen, es ist auch Ausdruck der Schwäche supranationaler Institutionen, europäische Interessen gegenüber der neuen Dominanz großer Mitgliedstaaten durchzusetzen. Davon profitiert im Übrigen nicht nur Deutschland. Die neue Ohnmacht der EU-Kommission gegenüber Vertragsverletzungen durch große Mitgliedstaaten brachte Kommissionspräsident Juncker im Juni 2016 in einem Satz treffend auf den Punkt. In einer französischen TV-Sendung antwortete er auf die Frage, warum seine Behörde gegenüber Frankreich Nachsicht walten lasse: »Weil es Frankreich ist.« Die neue Dominanz der großen Mitgliedstaaten steht jedoch auf einem brüchigen Fundament. Die Flüchtlingskrise hat auch gezeigt, dass gerade die wirtschaftliche, politische und administrative Schwäche kleiner Mitgliedstaaten eine Gefahrenquelle für die Großen sein kann.

Viertens die *Annahme der Unumkehrbarkeit*, also die Vorstellung, dass der europäische Integrationsprozess irreversibel ist. In diesem Prozess gab es zwar immer wieder Stagnationsphasen und Krisen, aber keine Rückschritte. Bereits in der poli-

35 Bickerton et al. 2015.

36 Beck 2012.

tischen Debatte um die Euro-Krise wurde jedoch ein Tabubruch begangen: Es wurde erstmals ernsthaft über den Austritt beziehungsweise Ausschluss eines Landes diskutiert – und seither gibt es in mehreren west- und osteuropäischen Ländern politische Kontroversen über den »Exit« aus der EU. Im Fall Griechenlands (dem »Grexit« aus der Euro-Zone) blieb es bei der Diskussion, im Fall Großbritanniens (»Brexit«) wurde daraus Realität. Das britische Brexit-Referendum zeigt, dass es durchaus möglich ist, dass sich die Bürger eines EU-Mitgliedstaates mehrheitlich gegen die weitere Mitgliedschaft ihres Landes aussprechen. Auch wenn dies mit hohen Kosten verbunden sein dürfte: Der Rückschritt im Integrationsprozess ist inzwischen eine realistische Alternative geworden, und es gibt keinen Grund für die Annahme, dass Großbritannien ein Einzelfall bleiben wird.

Kurz gesagt: Durch den schleichenden Umbau der EU als Reaktion auf die »multiplen Krisen« – die alle noch keineswegs beendet sind – werden die Fundamente des europäischen Projekts angegriffen. Auch wenn es das erklärte Ziel aller Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen der vergangenen Jahre war, nach »europäischen Lösungen« zu suchen, die EU in ihrer bestehenden Form zu erhalten und letztlich Europa zu retten, so ist doch das Gegenteil der Fall: Auf diese Weise wird das Fundament Europas geschwächt – und nicht gestärkt. Die EU wird dadurch *in mehrererlei Hinsicht desintegriert und destabilisiert*:

- ökonomisch, weil innerhalb der Euro-Zone die Kluft zwischen den wettbewerbsfähigen und den weniger wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten immer größer wird;
- institutionell, weil das Vertrauen in die bestehenden Institutionen und Regeln weiter geschwächt wird;
- politisch, weil die demokratischen Institutionen und Verfahren auf beiden Ebenen, sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in der EU, geschwächt und die Bürger entmündigt werden.

Kurz gesagt: Europa verändert sich grundlegend; aber so, wie es sich ändert, wird es keine Zukunft haben.

5. Das Paradox der Politisierung: Wege zu einer Neugründung Europas

Es gibt also gute Gründe, über eine Neugründung Europas zu diskutieren und nach Wegen zu suchen, wie Europa dem »Sog der Technokratie« entkommen kann. Eine Neugründung Europas, wie auch immer diese aussieht, ist aber nur möglich, wenn die Europapolitik aus den Entscheidungsfallen befreit wird, in denen sie derzeit steckt. Die Schlüsselfrage für die Zukunft Europas lautet folglich: Welche Auswege aus den Entscheidungsfallen – der Politikverflechtungs-Falle und der Politisierungs-Falle – gibt es für die EU? Meine Antwort auf diese Frage mag paradox klingen, denn sie lautet: *mehr Politisierung*. Damit ist die politische Mobilisierung der Bürger für Europa gemeint. Eine solche Politisierung Europas könnte auf drei Wegen erfolgen.

(1) Der erste Weg wäre die *Mobilisierung von oben durch die etablierten Institutionen und Parteien*. Die EU-Kommission wollte mit ihrem Weißbuch eine »breite

Debatte« initiieren, die »den ganzen Kontinent miteinbezieht, darunter das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente, die Regionen und Kommunen und die gesamte Zivilgesellschaft«. ³⁷ Ein solcher Diskussionsprozess ist bislang offensichtlich nicht in Gang gekommen. Deutschland bildet hierbei keine Ausnahme, von den etablierten Parteien scheint in der EU insgesamt nicht viel zu erwarten zu sein. Im letzten Bundestagswahlkampf war Europa nur ein Randthema. Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD trägt zwar den Titel »Ein neuer Aufbruch für Europa«, er bleibt zu diesem Thema aber vage und unverbindlich. Und die bisherigen Reaktionen auf Macrons weitreichende Reformvorschläge und Kooperationsangebote in Deutschland fallen ernüchternd aus. Die *Süddeutsche Zeitung* kritisierte die deutschen Reaktionen auf Macrons Vorschläge zu Recht: »Und was kommt aus Berlin? Bislang nichts, was wirklich Substanz ausweisen könnte.« [...] »Deutschland? Die Kanzlerin? Ihre Koalition? Ihre Parteifamilien? Sie alle geben zurzeit – gelinde gesagt – ein miserables Bild ab.« ³⁸ Die deutsche Bundeskanzlerin hat nach neun Monaten, im Juni 2018, in einem Zeitungsinterview eine erste ausführliche Antwort auf die Vorschläge Macrons gegeben – und das mit einem enttäuschenden Ergebnis: »Meilenweit sind die vorgelegten Vorschläge zur Reform der Währungsunion von den Forderungen Macrons, aber auch der Europäischen Kommission entfernt.« ³⁹ Noch deutlicher kommentierte Joseph E. Stiglitz die Antwort Merkels: »Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel [...] hat ihn mit seinen Vorschlägen faktisch auflaufen lassen, indem sie lächerlich kleine Beiträge für Investitionen in Bereichen vorgeschlagen hat, in denen dringender Investitionsbedarf besteht.« ⁴⁰

(2) Der zweite Weg ist die *Politisierung von unten* durch die *Zivilgesellschaft*. Das ist jene Alternative, auf die Jürgen Habermas ⁴¹, Ulrich Beck ⁴², Claus Leggewie ⁴³ und andere setzen. Habermas schreibt am Ende seines Buchs *Zur Verfassung Europas*: »Vielleicht geht der Blick nach oben, auf die politischen Eliten und die Medien, überhaupt in die falsche Richtung. Vielleicht können die einstweilen fehlenden Motivationen nur von unten, aus der Zivilgesellschaft selbst erzeugt werden.« ⁴⁴ Aber er selbst macht wenig Hoffnung: »Eine soziale Bewegung für Europa liegt nicht in der Luft«, fährt er fort. Diese Einschätzung wird durch empirische Studien zu politischem Protest und Zivilgesellschaft in Europa bislang noch bestätigt. Im Unterschied zu den öffentlichen Debatten, in denen Europa immer stärker politisiert wurde, blieb Europa in der Euro-Krise in den zivilgesellschaftlichen Aktivitäten von Graswurzelbewegungen, den »subterranean politics«, ⁴⁵ weitestgehend unsichtbar.

37 EU-Kommission 2017, S. 3.

38 *Süddeutsche Zeitung online* vom 19. April 2018.

39 Hacker 2018, S. 2.

40 Stiglitz 2018 b, S. 2.

41 Habermas 2011.

42 Beck 2012.

43 Leggewie 2017.

44 Habermas 2011, S. 128.

45 Kaldor, Selchow 2012; Kaldor, Selchow 2015.

Und dort, wo die Bürger, wie in den südeuropäischen Ländern, im Zuge der Euro-Krise aktiv wurden, haben sich soziale Bewegungen zunehmend von Europa abgewandt und ihre nationalen und lokalen Bezüge stärker betont.⁴⁶ Das könnte sich inzwischen geändert haben. Als Reaktion auf das Brexit-Referendum, die Wahl Trumps und den Aufstieg europaskeptischer Parteien und Bewegungen beginnt Europa die Bürger, vor allem die Jugend, wieder zu bewegen.⁴⁷ Das zeigen zum Beispiel neue europäische Initiativen wie »Pulse for Europe«, »diem25« und »Volt«, deren Mobilisierungsfähigkeit aber noch gering ist und deren Zielsetzungen teilweise noch diffus erscheinen.

(3) Seit kurzem zeichnet sich noch ein dritter Weg ab, nämlich die Politisierung Europas durch eine *neue politische Bewegung von oben*. Die Initiative dazu kommt von Macron selbst. In seiner Sorbonne-Rede schlug Macron zur Umsetzung seiner ehrgeizigen Ziele einen innovativen politischen Prozess mit einem detaillierten Zeitplan vor. Er regte an, »demokratische Konvente« zur Beteiligung der Bürger einzurichten und eine »offene, freie, transparente und europäische Debatte zu organisieren«, die ihre Zuspitzung schließlich in den Europawahlen im kommenden Jahr finden soll.⁴⁸ Die Neugründung Europas soll bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode des Europaparlaments, also im Jahr 2024, abgeschlossen sein. Ausgehend von Paris, wird derzeit europaweit intensiv daran gearbeitet, für die nächste Europawahl eine neue politische Bewegung, »Europe en marche«, zu organisieren, die sich Macrons Kampagne im zurückliegenden französischen Präsidentschaftswahlkampf zum Vorbild nimmt. Ziel dieser grenzüberschreitenden Kampagne ist es, die verschiedenen pro-europäischen politischen Bewegungen und Initiativen zu bündeln und ihnen eine gemeinsame inhaltliche Plattform zu geben.

Ob einer dieser Wege letztlich zum Erfolg führen wird, ist derzeit offen. Eines sollte aber deutlich geworden sein: Wenn es in den kommenden Jahren nicht gelingt, *politische Mehrheiten für Europa* zu mobilisieren, gerade auch in Deutschland, dann wird Europa keine Zukunft haben!

Literatur

- Beck, Ulrich 2012. *Das deutsche Europa*. Berlin: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich; Grande, Edgar 2004. *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bickerton, Christopher J.; Hodson, Dermot; Puetter, Uwe. Hrsg. 2015. *The new intergovernmentalism. States and supranational actors in the post-Maastricht era*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunn, Gerhard 2002. *Die europäische Einigung*. Stuttgart: Reclam.
- Della Porta, Donatella; Parks, Louisa 2018. »Social movements, the European crisis, and EU political opportunities«, in *Comparative European Politics* 16, 1, S. 85–102.
- Europäische Kommission 2017. *Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*. Europäische Kommission COM(2017) 2025, 1. März 2017. Brüssel. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf (Zugriff vom 08.10.2018).

46 Della Porta, Parks 2018.

47 Vgl. Leggewie 2017.

48 Vgl. Macron 2017, S. 17.

- Fabbrini, Sergio 2015. *Which European Union? Europe after the Euro crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falkner, Gerda. Hrsg. 2011. *The EU's decision traps*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen 2011. *Zur Verfassung Europas*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2013. *Im Sog der Technokratie*. Berlin: Suhrkamp.
- Hacker, Björn 2018. »Hurra, es ist eine Antwort auf Macron!«, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, Online-Ausgabe vom 6. Juni 2018.
- Hall, Peter A. 2012. »The economics and politics of the Euro crisis«, in *German Politics* 21, 4, S. 355–371.
- Héritier, Adrienne 1999. *Policy-making and diversity in Europe. Escaping deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobolt, Sarah B.; Vries, Catherine E. de 2016. »Public support for European integration«, in *Annual Review of Political Science* 19, 22, 1–22.20. DOI: 10.1146/annurev-polisci-042214-044157.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary 2009. »A postfunctionalist theory of European integration«, in *British Journal of Political Science* 39, 1, S. 1–23.
- Hutter, Swen; Grande, Edgar; Kriesi, Hanspeter. Hrsg. 2016. *Politicising Europe. Integration and mass politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Erik; Keleman, R. Daniel; Meunier, Sophie 2016. »Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration«, in *Comparative Political Studies* 49, 7, S. 1010–1034.
- Kaldor, Mary; Selchow, Sabine 2012. »The ›bubbling up‹ of subterranean politics in Europe«, in *Journal of Civil Society* 9, 1, S. 78–99.
- Kaldor, Mary; Selchow, Sabine. Hrsg. 2015. *Subterranean politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Leconte, Cécile 2010. *Understanding Euroscepticism*. London: Palgrave.
- Leggewie, Claus 2017. *Europa zuerst. Eine Unabhängigkeitserklärung*. Berlin: Ullstein.
- Macron, Emmanuel 2017. *Initiative für Europa: Für ein souveränes, geeintes und demokratisches Europa*. Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne. <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Fur-ein-souveranes-geeintes-und-demokratisches-Europa> (Zugriff vom 10.10.2018).
- Münch, Peter 2018. »Ungarn verkörpert den neuen Zeitgeist«, in *Süddeutsche Zeitung Online* vom 15. Juli 2018.
- Offe, Claus 2016. *Europa in der Falle*. Berlin: Suhrkamp.
- Risse, Thomas. Hrsg. 2014. *European public spheres. Politics is back*. Cambridge: Cambridge University Press
- Scharpf, Fritz W. 1985. »Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich«, in *Politische Vierteljahresschrift* 26, 4, S. 323–356.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 2017. »Vom asymmetrischen Euro-Regime in die Transfer-Union – und was die deutsche Politik dagegen tun könnte«, in *Leviathan* 45, 3, S. 286–308.
- Sinn, Hans-Werner 2012. *Die Target-Falle: Gefahren für unser Geld und unsere Kinder*. München: Hanser.
- Stiglitz, Joseph E. 2018 a. *Europa spart sich kaput: Warum der Euro einen Neustart braucht*. München: Pantheon.
- Stiglitz, Joseph E. 2018 b. »Ist der Euro noch zu retten?«, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, Online-Ausgabe vom 26. Juni 2018.
- Tsoukalis, Loukas 2016. *In defence of Europe. Can the European project be saved?* Oxford: Oxford University Press.

Zusammenfassung: Europa wird derzeit geprägt durch die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen. Es stellt sich die Frage, wie sich diese Krisen auf die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses auswirken. In diesem Essay wird argumentiert, dass grundlegende institutionelle Reformen in der EU aufgrund von zunehmenden Interessenkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten 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. Vor diesem Hintergrund werden mögliche Auswege aus den Entscheidungsfallen skizziert.

Stichworte: EU, europäische Integration, Krisen, Politisierung, institutionelle Reform

The future of Europe – ways out of the decision traps

Abstract: Europe is currently shaped by several crises existing simultaneously. This essay asks how these crises influence 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 by the politicization of the integration process by its citizens. For this reason, the EU is forced to follow a creeping, informal transformation that will fundamentally change it in the long run. Against this background, several ways out of the decision traps are outlined.

Keywords: EU, European integration, crisis, politicization, institutional reform

Autor

Edgar Grande
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
Gründungsdirektor des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
edgar.grande@wzb.eu