

Die Grenzen des ‚Cost-of-Non-Europe‘-Narrativs: Anmerkungen zur Sinnstiftung der Europäischen Integration

Daniel Göler*

Auch wenn der europäische Integrationsprozess über Jahrzehnte primär ein Elitenprojekt war, gab es doch von Anfang an immer auch die Notwendigkeit, das Integrationsprojekt gegenüber der Bevölkerung zu begründen. Die Europäischen Gemeinschaften und später die Europäische Union konnten daher nicht als Selbstzweck dargestellt werden, sondern der Verzicht auf die autonome Ausübung nationaler Kompetenzen und die zunehmende Fusion von Aufgaben zwischen den Mitgliedstaaten bedurften ebenso wie die mit der Integration einhergehende Entgrenzung politischer Entscheidungsprozesse einer Sinnstiftung. In der wissenschaftlichen Debatte haben sich hierfür die Begriffe der Meistererzählungen¹ oder der Narrative² etabliert. Als nahezu klassische Narrative beziehungsweise Meistererzählungen können ‚Europa als Friedensprojekt‘, ‚die europäische Integration als Selbstbehauptung der europäischen Staaten in einer sich wandelnden Welt‘, ‚Europa als Antwort auf die Globalisierung‘ und – aus der spezifischen Perspektive Deutschlands – ‚Europa als Weg zur Rückkehr in die Völkergemeinschaft‘ angesehen werden.³ Gemeinsam ist den meisten dieser klassischen Narrative, dass sie sich auf die Erfahrungen von Krieg und Gewaltherrschaft und den hierdurch bedingten ökonomischen und politischen Niedergang der europäischen Staaten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts beziehen und Europa als Projekt zur Verhinderung solcher Negativszenarien ‚erzählen‘. Dabei kommt diesen Narrativen nicht nur eine handlungsbegründende Funktion zu, sondern sie besitzen – wenn sie sich im öffentlichen Diskurs etabliert haben – wie alle Deutungsmuster sozialer Interaktion zugleich auch eine gewisse handlungsleitende Funktion.⁴

Mit dem zunehmenden Verschwinden der Negativszenarien von Krieg und Gewaltherrschaft aus dem unmittelbaren Erfahrungshorizont weiter Teile der Bevölkerung verloren diese klassischen Narrative allerdings an Bindungskraft. Stattdessen setzte zunehmend eine

* Univ.-Prof. Dr. Daniel Göler ist Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Politik an der Philosophischen Fakultät der Universität Passau.

Der Beitrag ist eine überarbeitete Fassung des Impulsreferates des Verfassers auf dem Workshop „Der Wert Europas“ am 16. Januar 2012 im Auswärtigen Amt, Berlin.

- 1 Vgl. grundlegend zu Meistererzählungen: Konrad H. Jarausch/Martin Sabrow (Hrsg.): Die historische Meistererzählung. Deutungslinien der deutschen Nationalgeschichte nach 1945, Göttingen 2002.
- 2 Mark Gilbert: Narrating the Process. Questioning the Progressive Story of European Integration, in: Journal of Common Market Studies 3/2008, S. 641–662; Kalypto A. Nicolaidis/Robert L. Howse: ‘This is my EUtopia...’: Narrative as Power, in: Journal of Common Market Studies 4/2002, S. 767–792; Fabrice Larat: Presenting the Past: Political Narratives on European History and the Justification of EU Integration, in: German Law Journal 2/2005, S. 273–290.
- 3 Eine Übersicht über die klassischen Meistererzählungen und Narrative der Europäischen Integration findet sich bei Jost Dülffer: Europäische Zeitgeschichte. Narrative und historiographische Perspektiven, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe 1/2004, abrufbar unter: <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Duelffer-1-2004> (letzter Zugriff: 2.4.2012); vgl. auch Jost Dülffer: Zeitgeschichte in Europa – oder europäische Zeitgeschichte?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2005, S. 18–26.
- 4 Vgl. hierzu die Überlegungen zur handlungsleitenden Funktion von Deutungsmustern in Paolo R. Donati: Die Rahmenanalyse politischer Diskurse, in: Reiner Keller/Andreas Hirsland/Werner Schneider/Willy Viehöver (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 1: Theorien und Methoden, Opladen 2001, S. 145–175, hier S. 151.

Begründung des Integrationsprojekts durch wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kalküle ein, die sich vor allem auf den Mehrwert des Binnenmarktes bezogen. Spätestens seit dem Cecchini-Report von 1988,⁵ der die Ergebnisse des von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Forschungsprogramms „Kosten der Nichtverwirklichung Europas“ zusammenfasste und diese auf 200 Milliarden ECU bezifferte, kann man in diesen rationalen Kosten-Nutzenkalkülen ein neues – wenn auch die klassischen nicht ersetzendes, sondern nur ergänzendes – Narrativ des europäischen Integrationsprozesses sehen. Vor allem im Zuge der Post-Maastricht-Debatte und des mit ihr verbundenen Zerfalls des permissiven Konsenses⁶ versuchten die Protagonisten des Integrationsprozesses, Europa verstärkt durch den Verweis auf seinen ökonomischen Mehrwert zu begründen. Ähnlich wie bei den klassischen Narrativen auf das Negativ-Bild von Krieg und Gewaltherrschaft sowie wirtschaftlichen und politischen Niedergang verwiesen wurde, wurden nun in der öffentlichen Debatte die Kosten betont, welche den nationalen Volkswirtschaften aus dem Nicht-Bestehen der Europäischen Union erwachsen würden. Entsprechend entwickelte sich ein Narrativ, das man auch als rationalistisches ‚Kosten-Nutzen‘-Narrativ bezeichnen kann; je nachdem, ob die Argumentation dabei eher den Nutzen der Integration oder die Kosten der ‚Nicht-Integration‘ betont, kann dieses Narrativ auch als ‚Europa-rechnet-sich‘-Narrativ oder ‚Cost-of-Non-Europe‘-Narrativ bezeichnet werden. Vor allem in den Nettozahlerstaaten rückte diese Kosten-Nutzen-Argumentation im Zuge der Diskussion um wachsende Transferzahlungen im Rahmen der Kohäsions- und Strukturpolitik in den 1990er Jahren in den Vordergrund, wobei die Argumentation im Vergleich zum Cecchini-Bericht eine entscheidende Modifizierung erfuhr: Während der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Cecchini-Bericht noch den Gesamtnutzen des Binnenmarktes für die damaligen Europäischen Gemeinschaften in den Vordergrund stellte, wurden nun verstärkt Kosten-Nutzen-Rechnungen für die einzelnen Mitgliedstaaten angestellt und als Begründung für die Sinnhaftigkeit des Integrationsprozesses aus der jeweiligen nationalen Perspektive angeführt. Ziel dieses Beitrages ist es vor diesem Hintergrund nicht, die Debatte durch neue Kosten-Nutzen-Berechnungen zu ergänzen, sondern vielmehr grundsätzlich danach zu fragen, ob eine solche Logik sich zur Begründung des Integrationsprozesses eignet, gerade auch in der gegenwärtigen Euro- und Schuldenkrise.

Zwei Varianten der Kosten-Nutzen-Argumentation als Begründung des Integrationsprozesses

Betrachtet man die Debatte der letzten Jahre, so lässt sich zwischen einer weiten und einer engen Kosten-Nutzen-Betrachtung unterscheiden. Letztere bezieht sich auf den konkreten finanziell-ökonomischen Nutzen der Integration beziehungsweise auf die Kosten, die ein Wegfall der europäischen Integration nach sich ziehen würde. Vor allem im Zuge der immensen Rettungspakete der aktuellen Euro- und Schuldenkrise werden die ökonomischen Kosten eines ‚Nicht-Europa‘ zur Legitimation der finanziellen Aufwendungen zur Stabilisierung des Euro sowie zur Hilfe für in Haushaltsnotlagen geratene Mitgliedstaaten heran-

5 Paolo Cecchini: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts, in Zusammenarbeit mit Michel Catinat und Alexis Jacquemin, Baden-Baden 1988.

6 Vgl. Daniel Göler: Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung, Münster 2004, S. 58-61.

gezogen⁷ und es wird auf die finanziellen und wirtschaftlichen Risiken im Falle eines Nicht-handelns der Europäischen Union verwiesen.⁸ Aber auch im Hinblick auf Strukturen und Entscheidungsverfahren werden in der jüngsten Euro- und Schuldenkrise Reformen mit Verweis auf die potenziellen Kosten ihrer Nichtumsetzung wie etwa in dem vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Bericht „The Cost of Non-Europe in the Crisis“ angemahnt.⁹

Die weite Kosten-Nutzen-Betrachtung versteht Kosten und Nutzen in einem umfassenderen Sinne und subsumiert hierunter auch politische Faktoren wie etwa drohenden Gestaltungsverlust durch (außen-)politische Marginalisierung, das Risiko einer durch einen Staatsbankrott ausgelösten innenpolitischen Destabilisierung einzelner Mitgliedstaaten oder die Auswirkungen auf Transformationsstaaten in der europäischen Peripherie bei Wegfall der Europäischen Union als Vorbild sowie Prosperitäts- und Stabilitätsanker.¹⁰ Der Gewinn des Versuchs einer Sinnstiftung der Integration durch eine derart weiter gefasste Kosten-Nutzen-Betrachtung besteht darin, dass eine rein finanziell-ökonomische Einengung der Kosten- und Nutzenfrage vermieden wird. Andererseits werden hierdurch überwiegend schon bestehende Begründungslogiken für den Integrationsprozess ‚lediglich‘ unter dem Kostenfaktor subsumiert beziehungsweise die weite Kosten-Nutzen-Betrachtung präsentiert bisherige Begründungslogiken und klassische Narrative in einer ökonomischen Sprache. Da in der sozialkonstruktivistischen Forschung der akzeptanz- und legitimitätsstiftende Aspekt von Framing- und Reframingprozessen herausgearbeitet wurde,¹¹ könnte eine solche Umdeutung klassischer Narrative durchaus einen Mehrwert erbringen, vorausgesetzt, dass die Übersetzung der traditionellen Narrative in eine auf Kosten-Nutzen-Vergleichen basierende Sprache die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht. Allerdings birgt auch eine solche weite Kosten-Nutzen-basierte Betrachtung Probleme, insbesondere wenn diese primär aus der jeweiligen nationalstaatlichen Perspektive erfolgt.

Probleme einer Kosten-Nutzen-basierten Sinnstiftung der europäischen Integration

Innerhalb des ‚Europa rechnet sich‘-Narrativs beziehungsweise des ‚Cost-of-Non-Europe‘-Narrativs finden sich sehr unterschiedliche Kosten, die bei einem Wegfall der europäischen Integration für die Mitgliedstaaten gesehen werden (oder Gewinne, welche die europäische Integration für die Mitgliedstaaten mit sich bringt). Aus deutscher Perspektive werden unter anderem die Bedeutung des Binnenmarktes und des Euro für die deutsche Wirtschaft und den Arbeitsmarkt, die Vorteile einer gemeinsamen Außenpolitik, die stabilisierende Wirkung der Europäischen Union in Mittel-, Ost- und Südosteuropa oder ganz

7 Regierungserklärung von Dr. Wolfgang Schäuble zur Stabilität der Eurozone – Reformkurs in Griechenland vorantreiben, in: Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht 115. Sitzung, Berlin, Freitag, den 10. Juni 2011, Plenarprotokoll 17/115, S. 13207 B-13211 A; Nicolas Sarkozy: Discours de M. Le Président de la République, Toulon jeudi 1er décembre 2011.

8 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zu Finanzhilfen für Griechenland und zum Europäischen Rat vom 1./2. März 2012, in: Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht 160. Sitzung, Berlin, Montag, den 27. Februar 2012, Plenarprotokoll 17/160, S. 19077 C-19081 C.

9 Helge Sigurd Næss-Schmidt/Svend Torp Jespersen/Frederik Harhoff: The Cost of Non-Europe in the Crisis, herausgegeben vom Europäischen Parlament, Brüssel 2010.

10 Vgl. Elmar Brok/Frank Sauer: Europa rechnet sich! Warum die EU für Deutschland unverzichtbar ist, Berlin 2006; Wolfgang Wessels/Udo Diedrichs (Hrsg.): Die neue Europäische Union. Im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2006.

11 Donald A. Schön/Martin Rein: Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies, New York 1994.

allgemein der politische Nutzen der Integration durch die Vergrößerung des politischen Gestaltungsspielraums angeführt.¹² Dass der Nutzen die Kosten der Integration überwiegt, wird dabei häufig plakativ durch eine Aufrechnung der begrenzten deutschen Nettobeitragszahlungen mit den vielfältigen Integrationsgewinnen verdeutlicht.¹³ Da diese Kosten-Nutzen-Berechnungen im Folgenden nicht überprüft oder durch eigene Berechnungen ergänzt werden sollen, sondern es darum geht, diese Argumentation grundlegend als Begründungslogik beziehungsweise als tragfähiges Narrativ für den Integrationsprozess zu hinterfragen, werden die verschiedenen Kosten-Nutzen-Rechnungen nicht im Detail betrachtet, sondern Probleme dieser Argumentation exemplarisch aufgezeigt.

Fragt man nach dem Nutzen der Integration beziehungsweise nach den Kosten eines hypothetischen Wegfalls der Strukturen und des Rechtsrahmens der Europäischen Union, so fallen zunächst ganz allgemein die beiden Hauptgewinne der Institutionalisierung zwischenstaatlicher Beziehungen in den Blick. Zum einen sind dies im Sinne des rationalistischen Institutionalismus die Senkung von Transaktionskosten und die Bildung einer verlässlichen Erwartungshaltung auf allen Seiten.¹⁴ Müsste man das intensive Beziehungsgeflecht zwischen den europäischen Staaten, das auch ohne die Europäische Union – wenn auch unter Umständen in geringerer Intensität – bestehen würde, ohne einen entsprechenden institutionellen Rahmen regeln, würde dies erhebliche finanzielle aber auch politische Kosten nach sich ziehen. Zum anderen lässt sich in Anlehnung an den soziologischen Institutionalismus davon ausgehen, dass die Kooperation in Institutionen die gegenseitigen Wahrnehmungen von Akteuren und ihre Haltungen verändern kann¹⁵ und dadurch ein kooperationsfreundlicheres Umfeld schafft. Diese Prozesse waren in der europäischen Integrationsgeschichte in verschiedenster Form zu beobachten.¹⁶ Da diese Veränderungs- und Annäherungsprozesse keineswegs irreversibel sind, könnte eine Auflösung der Europäischen Union diese zumindest langfristig wieder infrage stellen. Kurzfristig würden sie allerdings erst einmal weiter fortbestehen. Dies lenkt den Blick aber auch auf das sehr grundlegende Problem, dass die Auswirkungen eines ‚Non-Europe‘ nicht prognostizierbar sind, da ein Wegfall der europäischen Integration nicht alle durch sie in den letzten Jahrzehnten bewirkten Veränderungen revidieren würde.

Neben den genannten Sozialisierungseffekten haben die umfassenden Angleichungsprozesse der Rechtssysteme und Ordnungsstrukturen sowie die tiefgreifenden Europäisierungsprozesse in den nationalen politischen Systemen dazu geführt, dass selbst bei einem hypothetischen Wegfall der europäischen Institutionen und des europarechtlichen Rahmens eine völlig andere Situation bestehen würde als vor Beginn des Integrationsprozesses.¹⁷ Auch

12 Vgl. Brok/Sauer: Europa rechnet sich, 2006; Udo Diedrichs: Deutschland in der EU und in der Welt: Von den Kosten und Nutzen einer europäisierten Außenpolitik, in: Wessels/Diedrichs: Die neue Europäische Union, 2006, S. 115-134.

13 Lars P. Feld: Nettozahler Deutschland? Eine ehrliche Kosten-Nutzen-Rechnung, in: Wessels/Diedrichs: Die neue Europäische Union, 2006, S. 93-113.

14 Vgl. Kenneth A. Shepsle: Rational Choice Institutionalism, Cambridge, MA 2006; Peter A. Hall/Rosemary C.R. Taylor: Political Science and the Three Institutionalisms, in: Political Studies 44/1996, S. 936-957.

15 Vgl. Antje Wiener: Constructivism and sociological institutionalism, in: Michelle Cini/Angela K. Bourne (Hrsg.): Advances in European Union Studies, Basingstoke 2006, S. 35-55.

16 Vgl. Thomas Risse: Social Constructivism and European Integration, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): European Integration Theory, 2. Auflage, Oxford 2009, S. 144-160, hier S. 148.

17 Zu den Veränderungen nationaler Politik durch Europäisierung vgl. unter anderem Tanja A. Börzel: Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain, in: Journal of Common Market Studies 4/1999, S. 573-596; Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford 2003.

sind viele Grundprinzipien der Europäischen Union in internationale Abkommen und Regime eingegangen, die ein Ende der Europäischen Union überdauern würden. Ohne einen klaren Bezugspunkt eines ‚Nicht-Europa‘ lassen sich aber weder dessen Kosten noch der Nutzen der Europäischen Union exakt bestimmen. Deshalb können alle in der Tradition des Cecchini-Reports stehenden Ansätze ‚exakter‘ Kosten-Nutzen-Rechnungen trotz versuchter Objektivität Kosten und Nutzen der Integration nicht wirklich quantifizieren.

Darüber hinaus gibt es noch ein weiteres Grundproblem einer Kosten-Nutzen-Argumentation zur Begründung des Integrationsprozesses: Durch das Darstellen der Gewinne der Integration als potenzielle ‚Kosten der Nichtintegration‘ werden die Integrationsgewinne nicht nur implizit immer in Relation zu den Integrationskosten gesetzt, sondern es wird auch unterstellt, dass es einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung zur Legitimation des Integrationsprozesses bedürfe. Oder anders gesagt: Aus der Argumentation, man müsse am Integrationsprozess festhalten, weil die Kosten der Integration geringer seien als die Kosten der Nicht-Integration, lässt sich im Umkehrschluss die Folgerung ableiten, dass der Integrationsprozess nicht fortzusetzen sei, wenn die Kosten der Integration höher eingeschätzt werden als die Kosten der Nicht-Integration. Gerade in der gegenwärtigen Krise könnte sich eine zu starke Betonung von solchen Kosten-Nutzen-Überlegungen zur Rechtfertigung der Integration als Bumerang erweisen. Und in der Tat lässt sich im Rahmen der Euro- und Schuldenkrise in der öffentlichen Debatte zunehmend die These finden, dass die derzeitige Integration in ihrer ökonomischen Gesamtbilanz eher negativ zu bewerten¹⁸ und die Integrationstiefe daher zu reduzieren sei.¹⁹ Dass solche Stimmen von Seiten der Entscheidungsträger nicht nur als Einzelmeinungen, sondern als ernstzunehmendes Problem wahrgenommen werden, lässt sich beispielsweise an der Beteuerung des damaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments, Jerzy Buzek, ablesen, dass auch in der gegenwärtigen Krise „the cost of non-Europe is far greater than the cost of Europe“.²⁰ Die Gefahr, dass eine zu stark auf Kosten-Nutzen-Überlegungen basierende Begründung des Integrationsprozesses bei steigenden Integrationskosten Gefahr läuft, den Integrationsprozess ungewollt infrage zu stellen, besteht vor allem bei dem zuvor beschriebenen engen Verständnis des ‚Kosten-Nutzen‘-Narrativs das sich auf finanzielle beziehungsweise ökonomische Folgeabschätzungen beschränkt. Aber auch bei einem weiter gefassten Kosten-Nutzen-Verständnis ist dieses Problem grundsätzlich gegeben, wenn auch durch die Einbeziehung politischer Faktoren in einem deutlich geringeren Maße.

Das Besondere an der gegenwärtigen Debatte um die ‚Eurorettung‘ in Bezug auf eine Kosten-Nutzen-basierte Begründung der Integration kann darin gesehen werden, dass sich die Unsicherheiten sowohl auf der Kostenseite als auch auf der Nutzenseite extrem erhöht haben. Niemand weiß, in welchem Umfang die Garantien für Staaten wie Griechenland, Irland oder Portugal ausgeschöpft werden oder sogar aufgestockt werden müssen. Ebenso weiß niemand, welche Auswirkungen und Dominoeffekte für andere Mitgliedstaaten der Staatsbankrott eines Euro-Staates hätte und ob hierdurch eine alle EU-Staaten in Mitleidenschaft ziehende neue Bankenkrise ausgelöst würde. Für die Frage der Kosten von Europa

18 So widersprachen in einer Umfrage vom September 2011 60 Prozent der Befragten der Aussage, dass Deutschland trotz der milliardenschweren Garantien und derzeitigen Risiken von der Europäischen Union profitiere. Vgl. Der Spiegel 38/2011, S. 23.

19 Vgl. Arnulf Baring: Der Euro – eine Schnapsidee, in: Handelsblatt, 4.5.2012; Jörg Eigendorf: Der Preis für das falsche Spiel wird Inflation sein, in: Die Welt, 22.2.2012.

20 Buzek: Cost of Non-Europe is Greater than Cost of Europe, Interview mit Jerzy Buzek, in: Euractiv.com, 24.1.2011.

und ‚Nicht-Europa‘ bedeutet dies, dass man zunehmend nicht mehr mit den wahrscheinlichen, sondern den insgesamt möglichen Kosten ‚rechnen‘ muss, was eine klare Bewertung nahezu unmöglich macht.

Gerade in einer Situation wie der gegenwärtigen Krise könnte eine rationale Kosten-Nutzen-Abschätzung zur Begründung des Integrationsprozesses dazu führen, dass dieser aufgrund der finanziellen und ökonomischen Unwägbarkeiten infrage gestellt oder als nicht kalkulierbares Risiko betrachtet wird. Wenn die Europäische Union ein auf Dauer angelegtes politisches System sein soll, lässt sie sich daher kaum auf einer solchen Kosten-Nutzen-basierten Sinnstiftung aufbauen. Da die Forschung zu Entscheidungsrationaltäten gezeigt hat, dass Akteure ihre Entscheidungen nicht nur im Sinne einer ‚logic of consequentialism‘ nach rationaler Kosten-Nutzen-Abwägung an den (ökonomischen) Folgen festmachen, sondern ihren Handlungen auch ideell-normative Überlegungen im Hinblick auf ihre Angemessenheit zugrunde legen (‚logic of appropriateness‘),²¹ sollte die Begründung der Integration letzteren Aspekt gerade in der gegenwärtigen Krise nicht vernachlässigen. Die Frage europäischer versus nationaler Lösungen beziehungsweise die Unterstützung der Integration würde vor diesem Hintergrund dann nicht nur an Kosten-Nutzen-Überlegungen festgemacht, sondern auch daran, welchen ideellen Wert man dem Integrationsprojekt beimisst und ob aus der gemeinsamen 60-jährigen Geschichte der europäischen Staaten nicht auch eine Verpflichtung zu solidarischem Handeln entspringt. Auch wenn unbestritten ist, dass es auf europäischer Ebene noch keine mit dem nationalstaatlichen Rahmen vergleichbare gemeinsame Identität und keinen auf ihr aufbauenden europäischen Demos gibt, so hat die bisherige Integration doch tiefgreifende Sozialisierungseffekte bewirkt (‚membership matters‘)²² und eine gewisse europäische Identität – oder Proto-Identität – hervorgebracht, die durchaus zur Begründung solidarischer Politik herangezogen werden kann, wenn auch in geringerem Maße als in Nationalstaaten. In der Literatur wird hierbei auch von einer demotischen Identität gesprochen, die – wenn auch auf niedrigerem Niveau als in Nationalstaaten – die Grundlage für ein europäisches Gemeinschaftsgefühl und eine europäische Solidarität darstellen kann.²³ An diese ‚europäische Identität‘ lässt sich in gewissem Umfang auch in der Begründung des Integrationsprozesses anknüpfen; ein solches Narrativ ließe sich etwa als ‚Europa, das in 60 Jahren Integration zusammengewachsen ist‘ bezeichnen. Eine Sinnstiftung der Integration allein aus rationalen Kosten-Nutzen-Erwägungen vernachlässigt diese gemeinsame Identität und tut ein Stück weit so, als würde die Europäische Union aus vielen – dem homo oeconomicus nahekommenden – rationalen Nutzenmaximierern bestehen, die miteinander über ihr Gewinnstreben hinaus nichts gemein hätten. Damit ignoriert ein ‚Europa rechnet sich‘-Narrativ beziehungsweise ‚Cost-of-Non-Europe‘-Narrativ einen wesentlichen Bestandteil des Integrationsprozesses. Wenn selbst Integrationsbefürworter sich zu sehr auf diese Kosten-Nutzen-Argumentation konzentrieren, fällt es Integrationskritikern umso leichter, diese ideellen Faktoren zu ignorieren und bei negativer Kosten-Nutzen-Bilanz den Integrationsprozess insgesamt infrage zu stellen.

21 James G. March/Johan P. Olsen: The logic of appropriateness, in: Martin Rein/Michael Moran/Robert E. Goodin (Hrsg.): The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford 2006, S. 689-708.

22 Wayne Sandoltz: Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions, in: Journal of Common Market Studies 3/1996, S. 403-429.

23 Ondřej Kalina: Ein Kontinent – eine Nation? Prolegomena zur Bildung eines supranationalen Demos im Rahmen der EU, Wiesbaden 2009.

Die Notwendigkeit einer (neuen) Debatte über die Sinnstiftung der Europäischen Integration

In der Vergangenheit war eine ökonomische Kosten-Nutzen-Bilanz der Integration beziehungsweise die Verwendung des ‚Cost-of-Non-Europe‘-Narrativs gerade in Deutschland ein Argument, das zur Rechtfertigung der Integration herangezogen werden konnte. Seine Überzeugungskraft lag vor allem darin, dass die materiellen Kosten, die Deutschland für Europa auf sich nehmen musste, lange recht begrenzt waren, zumal die öffentliche Debatte sich häufig auf Nettobeitragszahlungen im einstelligen Milliarden-Bereich fokussierte. Da mit den verschiedenen Eurorettungspaketen die auf Deutschland zukommenden Kosten kaum mehr überschaubar sind, trägt eine solche ökonomische Kosten-Nutzen-Rechnung heute viel weniger als in der Vergangenheit. Hinzu kommt, dass heutige ‚Gewinne‘ und ‚Verluste‘ nicht nur in Relation zur Vergangenheit und Gegenwart, sondern auch zu künftigen Entwicklungen und Erwartungen zu setzen sind. Eine solche Gesamt-Kosten-Nutzen-Berechnung lässt sich unter den heutigen Rahmenbedingungen kaum noch erstellen. Entsprechend kann das ‚Europa rechnet sich‘-Narrativ beziehungsweise das ‚Cost-of-Non-Europe‘-Narrativ vor allem im engen Verständnis heute viel weniger als noch vor einigen Jahren zur Sinnstiftung der europäischen Integration beitragen und hat durch die historischen Entwicklungen ähnlich wie klassische Narrative (zum Beispiel ‚Europa-als-Friedensprojekt‘) an Überzeugungskraft verloren.

Etwas anders sieht es hingegen bei der zuvor beschriebenen erweiterten Kosten-Nutzen-Betrachtung aus, die sich nicht nur auf wirtschaftliche Überlegungen beschränkt, sondern auch politische Faktoren miteinbezieht. Allerdings bleibt offen, ob der erhoffte Akzeptanzgewinn durch die Relativierung der derzeitigen finanziellen Belastungen mit Verweis auf die politischen Gewinne wirklich eintritt. Zudem ergibt sich auch hier das Problem, dass ein zu starkes Einlassen auf eine ‚Kosten-Nutzen‘-Logik nicht nur dazu führen kann, den Integrationsprozess bei steigenden Kosten ungewollt infrage zu stellen, sondern auch das Potenzial der Sinnstiftung europäischer Politik durch die gemeinsame Geschichte und Verbundenheit sowie die durch sie entstandene gemeinsame (Proto-)Identität nicht auszuschöpfen. Dies gilt sowohl für den Integrationsprozess insgesamt als auch für konkrete Maßnahmen im Fall der derzeitigen Schuldenkrise.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass eine Kosten-Nutzen-Betrachtung des Integrationsprozesses sowohl im weiten wie im engen Verständnis die Sinnstiftung des Integrationsprozesses gerade in der aktuellen Euro- und Schuldenkrise kaum vermitteln vermag und als neues Narrativ oder neue Meistererzählung, welche die klassischen Narrative (zum Beispiel ‚Europa als Friedensprojekt‘) ersetzen könnte, nur sehr bedingt taugt. Vielmehr bedarf es einer grundlegenden Debatte über die Sinnstiftung des Integrationsprozesses, die heute wie vor 60 Jahren nicht allein ökonomisch und aus der Perspektive rationaler Nutzen-Maximierer, sondern vor allem auch ideell erfolgen muss. Ob es gelingt, Europa in diesem Sinne neu zu begründen, wird für die Zukunft des Integrationsprozesses ebenso entscheidend sein wie die Bewältigung der gegenwärtigen Euro- und Staatsschuldenkrise.