

Mentales Update für Europa

Ein Gespräch mit der Europa-Expertin Daniela Schwarzer

Flüchtlingskrise, Naher Osten, Ukraine: Die Europäische Union erlebt an ihren Außengrenzen zeitgleich drei Krisen, die ihren Zusammenhalt infrage stellen und zugleich mit der inneren Krise um Griechenland und die Euro-Zone rückgekoppelt sind. Welche Schritte sind notwendig, um das historische Friedensprojekt Europa wieder „wetterfester“ zu machen?

IP: *Der Historiker Timothy Snyder macht eine politische und eine philosophische Krise Europas aus, die sich in der Griechenland- und in der Ukraine-Krise zeigen. Europa habe ein Demokratiedefizit und könne nicht mehr als Bezugspunkt universaler Werte von Frieden und Freiheit gelten. Wie ist dieser Krise zu begegnen?*

Daniela Schwarzer: In Anbetracht der inneren und äußeren Krisen, auf die wir noch keine Antwort gefunden haben, brauchen wir zunächst eine Grundverständigung, warum wir Europa gebaut haben und wozu wir es weiter entwickeln wollen. Im Inneren stellen sich tiefe Solidaritäts- und Identitätsfragen, die miteinander verbunden sind. Nur wenn wir wissen, warum wir zusammengewachsen sind und wozu wir das, was wir schon haben, erhalten und weiterentwickeln wollen, können wir die notwendige Solidarität und Weitsicht aufbringen, um Länder wie Griechenland innerhalb der EU in einem Transformationsprozess zu unterstützen. Gleichzeitig befindet sich die Euro-Zone insgesamt nach wie vor in einer Transformation – ein Prozess, der durch die innere Krise gleichzeitig wichtiger und schwieriger geworden ist.

IP: *Eine Solidarität, die ebenso für die äußeren Krisen notwendig ist?*

Schwarzer: Es gibt drei Krisen an den Außengrenzen Europas. Der Konflikt mit Russland in der Ukraine und in anderen Staaten in unserer östlichen Nachbarschaft ist ein Systemkonflikt, in dem Moskau eine auf Recht basierte internationale Ordnung und die Integrität und Stabilität von Nationalstaaten in der europäischen Nachbarschaft und innerhalb der EU untergräbt. Wir haben geglaubt, dass die regelbasierte Sicherheitsordnung Bestand haben würde und der Rahmen für unsere Bemühungen wäre, Stabilität und eine Konvergenz der Systeme in unserer Nachbarschaft mit den Standards westlicher Demokratie und Marktwirtschaft zu erreichen. Russland fordert uns heraus, zwei Fragen zu

klären. Wir müssen beantworten, wie weit wir diejenigen unserer Nachbarn unterstützen wollen, die für Werte und Gesellschaftsvorstellungen eintreten, die auch die unseren sind. Und wir müssen Klarheit gewinnen, inwieweit wir für eine Sicherheitsordnung eintreten wollen, die den normativen Vorstellungen entspricht, die der westeuropäischen Friedensordnung zugrunde liegen. Trotz der Einigkeit, die die EU bei der Verhängung von Sanktionen gegen Russland gezeigt hat, gibt es hier unterschiedliche Auffassungen unter den Regierungen.

Der zweite Krisenherd ist der Nahe und Mittlere Osten, von wo Gewalt und Tod in unsere Gesellschaften über Terrorismus importiert werden. Darauf sind wir sicherheitspolitisch noch nicht vorbereitet, weder in der Ursachenbekämpfung noch beim Schutz unserer Gesellschaften. Wie im Fall Russlands haben wir es mit einer hybriden Kriegführung zu tun, die uns etwa über die Verbreitung von Angst und Propaganda im Inneren angreift, und auf die wir nur mit einer starken Resilienz unserer Gesellschaften und politischen Systeme reagieren können ...

IP: ... *die wiederum einer starken europäischen inneren Verfasstheit bedarf?*

Schwarzer: Ja, denn der Zusammenhang zwischen der sozioökonomischen Situation innerhalb der EU und den außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen ist enorm eng. Die Art, wie wir einerseits über außen- und sicherheitspolitische Strategien und andererseits über die Bedeutung von sozialer Stabilität in unseren Staaten nachdenken, würdigt das noch nicht ausreichend.

Die dritte Herausforderung ist, wie wir uns der Flüchtlingsthematik stellen. Die jüngsten EU-Verhandlungen haben deutlich gemacht, dass eine gemeinsame Verantwortung für die EU-Außengrenze und für eine Bekämpfung der humanitären Katastrophe im Mittelmeer nicht allen selbstverständlich ist. Auch die Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen, ist sehr unterschiedlich. Die Tendenz zur Abschottung ist in einigen Gesellschaften deutlich gewachsen. Die Debatte in den meisten EU-Staaten zeigt neben Verantwortungsbewusstsein und Weitsicht auch tiefe Ängste vor dem Fremden, vor einem möglichen Identitätsverlust. Das stellt in vielen Ländern etwa mit Blick auf Kriegsflüchtlinge wie aus Syrien den Wertekonsens infrage, auf dem Europa gebaut wurde, und wird in Ländern besonders deutlich, die bereits starke rechtspopulistische Parteien haben.

In allen Krisen zeigt sich die enge Verbindung von innerer Destabilisierung und individueller Unsicherheit über die eigene gesellschaftliche, materielle und soziale Zukunft auf individueller Ebene mit großen strategischen, sicherheits-



DR. DANIELA SCHWARZER ist seit Januar 2014 Leiterin des Europaprogramms beim German Marshall Fund of the United States in Berlin. Ebenfalls seit 2014 ist sie Senior Research Professorin in der Abteilung für Europäische und Eurasische Studien, SAIS, Johns Hopkins University, Washington DC / Bologna.

und außenpolitischen Fragen. Und weil die Wahrnehmung dieser Bedrohungen so stark in die Gesellschaften hineinwirkt und eine wirksame Reaktion in allen drei Fällen innere Stabilität voraussetzt, muss die Antwort auf die außenpolitischen Fragen auch eine innenpolitische sein.

IP: *Wir müssen uns gestalten, damit wir wieder gestalten können?*

Schwarzer: Beginnen wir mit dem Inneren: Wir müssen die Regierungsstrukturen der Währungsunion weiter ausgestalten. Der Beginn der Finanzkrise vor acht Jahren – und nicht erst der Beginn der Verschuldungskrise 2010 – hat sehr deutlich gezeigt: Mit integrierten Märkten und gemeinsamer Währung ohne integrierte Entscheidungsstrukturen und politische Instrumente auf der gleichen europäischen Ebene haben wir die Gestaltungs- und Krisenmanagementfähigkeit verloren. Mangels ausreichender politischer Instrumente auf Eurozonen-Ebene haben sich die Gründungsväter der Währungsunion darauf verlassen, dass die Anpassungsprozesse über die – rein formal auch integrierten – Märkte geschehen. Das hat nicht funktioniert. Die Euro-Zone braucht politische Instrumente, um auf Krisen und Vorkrisenerscheinungen frühzeitig zu reagieren. Schon ein paar Jahre nach Einführung des Euro zeichneten sich Ungleichgewichte und Destabilisierungstendenzen ab. Hätte die Euro-Zone diese frühzeitig abgefedert, hätte uns die Krise nicht so stark erfasst.

IP: *Und die bisherigen Maßnahmen reichen nicht aus?*

Schwarzer: Seit Beginn der Finanzkrise 2007/08 wurde viel getan. Es gibt eine europäische Finanzaufsicht, eine Bankenunion, mehr Überwachung von nationalen Politiken und den Europäischen Stabilitätsmechanismus, der Finanzhilfen vergeben kann. Es fehlen uns aber im Bereich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik ausreichend starke europäische Instrumente, die uns erlauben, Politik für die Euro-Zone besser zu gestalten. Das hat zwei Dimensionen: Nationale Politik muss europäische Notwendigkeiten stärker einbeziehen – und wir brauchen noch stärkere europäische Instrumente. Nicht nur durch die Hilfspakete, sondern aufgrund der Grundstruktur der Währungsunion mit mobilem Kapital, aber ohne makroökonomische Gestaltungsinstrumente, hat sich eine angebotsseitige Politik durchgesetzt. Liberale Reformen und eine Konsolidierung der Haushalte sind angesichts der Situation in vielen Staaten richtig ...

IP: *... aber nicht allseits akzeptabel ...*

Schwarzer: Ja, diese politische Ausrichtung ist nicht überall Konsens, zumindest nicht in der Härte und Ausprägung seit 2010. In vielen Gesellschaften gewinnt die Einschätzung an Gewicht, dass ein vom Markt getriebener Prozess Europa zu Anpassungen zwingt, in dem das Politische keinen Raum mehr hat. Dies kann auch Staaten erfassen, die derzeit in keiner Krise sind. Schon jetzt kanalisiert sich linkes wirtschaftspolitisches Denken in einigen Staaten in Protestbewegungen, die einen systemischen Umbruch fordern. Auch Rechtspopulisten greifen das auf und fordern einen Wiedergewinn wirtschaftspolitischer Souveränität im Nationalstaat – ohne Euro und Binnenmarkt.

IP: *Wie ist das aufzufangen?*

Schwarzer: Wir brauchen auf europäischer Ebene eine Situation, in der Wirtschaftspolitik als gestaltbar und Ergebnis eines demokratischen Prozesses wahrgenommen wird. Viele der Reformen an den Governance-Strukturen seit 2010 haben in der Euro-Zone eine liberale Ausrichtung institutionalisiert, etwa durch die Art und Ausrichtung der Überwachungsmechanismen, die Zielvorgaben für die nationale Politik oder die Vorgaben des Fiskalpakts, Verschuldungsregeln in Verfassungen zu schreiben. Aus Sicht der deutschen Politik war das erstrebenswert, weil es unserem Denken und Wirtschaftsmodell entspricht. Dies ist nicht für alle Gesellschaften akzeptabel, wenn dort das Gefühl vorherrscht, dass sich nach Wahlen zwar Politiker ändern, Politik aber nicht.

IP: *Und wie wäre das zu ändern?*

Schwarzer: Wir müssen neben technischen Instrumenten und administrativen Prozessen demokratische Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene stärken. Es mag funktionieren, Wirtschafts- und Haushaltspolitik für einen Anpassungsprozess der Konsolidierung und der Strukturreformen zu verregeln. Es ist aber kaum möglich zu antizipieren, wie es in fünf oder zehn Jahren aussieht. Deshalb ist es, zweischneidig, Regeln und Zielvorgaben in Verfassungsrecht zu gießen, was sich politisch nur schwer wieder ändern lässt. Die Erfahrung mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, ein Regelwerk, das 1997 auf deutsche Initiative beschlossen wurde, hat gezeigt, wie wichtig es ist, politisch handeln zu können, wenn die Vorgaben so nicht passen. 2004 wurde der Pakt auf Druck Deutschlands und Frankreichs reformiert. Wir brauchen Strukturen, mit denen wir im gemeinsamen Währungsraum im Rahmen bestimmter Zielvorgaben wie Geldwertstabilität und nachhaltige Haushaltspolitik über die Ausrichtung von Wirtschafts- und Fiskalpolitik demokratischer entscheiden können. Das gilt für die Zielvorgaben für nationale Politik, in deren Definition europäische und nationale Parlamente stärker einbezogen werden sollten, und die Anwendung eigener eurozonenweiter Instrumente. Ein Eurozonen-Ausschuss im Europäischen Parlament sollte die Kontrolle darüber mit gewährleisten.

IP: *Welche Instrumente braucht die Euro-Zone?*

Schwarzer: Mit dem Euro und (idealerweise) voll integrierten Märkten leben wir in einer gemeinsamen Volkswirtschaft, in der es eurozonenweite öffentliche Güter wie Finanzstabilität, makroökonomische Stabilität, niedrige Inflation gibt. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollten diese auf europäischer Ebene bereitgestellt werden. Aus diesem Grund sind etwa die Bankenunion und Finanzmarktregulierung so wichtig und sollten weiterentwickelt werden. Zudem brauchen wir ein stärkeres finanzpolitisches Instrumentarium. Dazu gehört auch ein Eurozonen-Budget. Die erste und meiner Ansicht nach wichtigste Aufgabe ist eine automatische Stabilisierungsfunktion. In den meisten Nationalstaaten wird die Volkswirtschaft über den Haushalt automatisch stabilisiert, um zyklische Verwerfungen abzumildern. Aus deutscher Sicht wird dieser Vorschlag oft so interpretiert, dass wir für den Süden zahlen müssten. Aber die Idee ist, einen

Versicherungsmechanismus zu schaffen, von dem auch Deutschland vor gut zehn Jahren profitiert hätte, als es der „kranke Mann Europas“ war, und Länder wie Spanien wirtschaftlich überhitzt waren. Mit einem solchen Mechanismus hätten dort die Volkswirtschaft leicht abgebremst und in Phasen sehr niedrigen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit in Deutschland ein Wohlstandsverlust für bestimmte Bevölkerungsschichten möglicherweise abgedeckt werden können. Jetzt wären wir mit niedriger Arbeitslosigkeit und vergleichsweise noch hohem Wachstum jene, die mehr einzahlen. Aber angesichts der demografischen Entwicklungen in Deutschland kann sich das wieder ändern.

IP: *Bedarf es nicht eines mentalen „Software-Updates“ für ganz Europa?*

Schwarzer: Wenn wir mehr politische Integration und gemeinsame demokratische Entscheidungen wollen, brauchen wir stärkere europäische Parteien, die die Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Entscheidungssystem gewährleisten. Wir müssen europäische Bürger zu europäischer Staatsbürgerschaft befähigen. Das beginnt mit der bildungspolitischen Aufgabe, schon bei den Jüngsten in Zweisprachigkeit zu investieren. Man begreift die Notwendigkeit, überlässt das aber vor allem Privatschulen, obgleich es sehr gute Beispiele staatlicher Europaschulen gibt. Regionale Kooperation in Grenzgebieten – gerade auch im Bildungsbereich – ist ein wichtiger Schritt.

Es bedarf dafür – und für eine höhere Arbeitsmobilität – der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen und der Weiterentwicklung europäischer Standards für europaweit anerkannte Abschlüsse im universitären Bereich und in der Berufsausbildung. Notwendig sind Investitionen in Mobilitätsstipendien und Online-Plattformen zur europaweiten Suche von Ausbildungsplätzen und Jobs. Und schließlich müsste Europa im Schulunterricht eine viel größere Rolle spielen. Wie können wir sonst vermitteln, dass heute ein ganz großer Teil der Gesetzgebung aus Europa kommt?

IP: *Wo liegt die politische Führungsaufgabe?*

Schwarzer: Griechenland zeigt deutlich, wie schwierig es ist, von nationalen Politikern zu erwarten, dass sie in ihren eigenen Öffentlichkeiten eine Solidaritätsleistung verkaufen, nämlich ein drittes Hilfspaket, das den Eindruck erweckt, die Bürger müssten ihr Steuergeld für ein „anderes Land“ aufwenden.

IP: *Europas „Soft Power“, also im Grunde der Glaube an uns selbst, war die außenpolitische Stärke der EU. Ist uns dieser Glaube verloren gegangen?*

Schwarzer: Wir sind uns im Moment nicht im Klaren, welches Angebot wir machen müssen, um eine stabile und friedliche Nachbarschaft zu gestalten. Zum einen haben wir es mit Gesellschaften zu tun, deren Transformation auch aufgrund kriegerischer Auseinandersetzungen länger und schwieriger ist als bei Staaten wie Polen. Wir müssen verstehen, dass der innere Aussöhnungsprozess, der Aufbau eines mit Leben erfüllten demokratischen Prozesses und einer funktionsfähigen Bürokratie wie bei der Korruptionsbekämpfung in einigen der Staaten länger dauert, die jetzt Beitrittskandidaten für die EU sind oder es

werden wollen. Unsere politische Unterstützung darf deshalb nicht nachlassen, wie das im Moment in einigen EU-Mitgliedstaaten der Fall zu sein scheint.

IP: *Was bedeutet diese Debatte grundsätzlich für die Erweiterung?*

Schwarzer: Die Osterweiterung von 2004, als zusammen mit Zypern und Malta gleich acht mittel- und osteuropäische Staaten beitraten, war ein historischer Erfolg – und hat vielen einen Schrecken eingejagt. Die Art und Weise, wie 2005 der Verfassungsvertrag in Frankreich im Referendum scheiterte, hat illustriert, dass vielen innerhalb der EU der Sinn und Nutzen der Osterweiterung nicht richtig nachvollziehbar war. Natürlich werden legitime Fragen gestellt: Wie groß darf Europa sein, wie viel wirtschaftliche und soziale Divergenz hält die Gemeinschaft aus? Welche Mechanismen brauchen wir im Inneren, um mit dieser Divergenz umzugehen? Wir sollten auch die Möglichkeiten zur abgestuften Integration weiterdenken – eine Diskussion, die uns auch Großbritannien aufdrängt. Statt diese Debatte lösungsorientiert nach vorne zu führen, haben wir uns in einer Grundsatzdiskussion über die Erweiterungsfähigkeit der EU verfangen, die politischen Gestaltungs- und Führungswillen vermissen lässt. Aufgrund der inneren Probleme der EU jedoch Erweiterungen per se infrage zu stellen, wäre ein falscher und folgenreicher Schritt. Gerade weil die Transformation in einigen Kandidatenstaaten und Ländern unserer Nachbarschaft schwieriger geworden ist, müssen wir deutlich machen, dass die Heranführung an die EU, möglicherweise zunächst über unterschiedliche Formen der Assoziation unterhalb der Vollmitgliedschaft, weiterhin eine Perspektive bleibt.

IP: *Das Wort der „strategischen Geduld“ wäre also angebracht?*

Schwarzer: In der Tat – deshalb sind ja symbolische Akte wie der Besuch von Angela Merkel in der Region so wichtig gewesen, da Deutschland als größtes Land und entscheidender Treiber von Erweiterung damit seine Erwartungen und Unterstützung zeigt. Gleichzeitig muss neu über den Übergangsprozess nachgedacht werden. Jetzt ist die Ausgangslage anders als 2004. Das große Momentum des Endes des Ost-West-Konflikts gibt es nicht mehr. Am Beispiel Ungarn oder auch an der Diskussion über innereuropäische Arbeitsmigration sind uns die Probleme viel bewusster. Deshalb gibt es eine gewisse Erweiterungsskepsis. Wir werden aber wenig Fortschritt sehen, wenn wir nicht klare Signale in Richtung Unterstützung und Offenheit setzen. Unsere Haltung hat einen unmittelbaren Effekt: Sie kann die Kräfte, die Reformen und Westorientierung in diesen Gesellschaften vertreten, ungemein schwächen, wenn sie nicht mehr glaubwürdig sind. Oder stärken, wenn wir diese Perspektive bieten. Es ist also nicht so schlecht um die Soft Power der EU bestellt. In den Öffentlichkeiten der Beitrittskandidatenstaaten gibt es breite Mehrheiten für einen Beitritt, die EU gilt als Garant für Stabilität, Wohlfahrt und vor allem immer noch als Friedensprojekt, das sie in historisch einmaliger Form tatsächlich ist.

Die Fragen stellte Sylke Tempel