

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn



Ludger Kühnhardt

Weltfähig werden

Die Europäische Union
nach dem Biedermeier

Discussion Paper

C242
2017

universität  **bonn**

Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn



Center for European
Integration Studies

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1810
Fax: +49-228-73-1818
<http://www.zei.de>

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-941928-83-1

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt, Jahrgang 1958, ist seit 1997 Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) und Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn. Zwischen 1991 und 1997 war er Ordinarius für Politische Wissenschaft in Freiburg, wo er als Dekan seiner Fakultät auch in der akademischen Selbstverwaltung tätig war. Studium der Geschichte, Philosophie und Politischen Wissenschaft in Bonn, Genf, Tokio und Harvard. Dissertation zum Weltflüchtlingsproblem, Habilitation über die Universalität der Menschenrechte. Kühnhardt war Mitarbeiter von Bundespräsident Richard von Weizsäcker und Gastprofessor an renommierten Universitäten weltweit.

Von seinen Veröffentlichungen seien erwähnt: Europäische Union und föderale Idee, München 1993; Revolutionszeiten. Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang, München 1994 (türkische Ausgabe 2003); Von der ewigen Suche nach Frieden. Immanuel Kants Vision und Europas Wirklichkeit, Bonn 1996; Zukunftsdenker. Bewährte Ideen politischer Ordnung für das dritte Jahrtausend, Baden-Baden 1999; European Union – The Second Founding. The Changing Rationale of European Integration, Baden-Baden 2008 (2. erweiterte Auflage 2010); Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005 (eds.), New York/Oxford 2009; Region-Building, 2 Bände, New York/Oxford 2010; Africa Consensus, Washington D.C. 2014; (mit Tilman Mayer) Bonner Enzyklopädie der Globalität, 2 Bände, Wiesbaden: Springer VS, 2017; The Global Society and Its Enemies: Liberal Order beyond the Third World War, Cham: Springer, 2017.

Ludger Kühnhardt

Weltfähig werden

Die Europäische Union nach dem Biedermeier

I. Erstarrung im Modus technokratischer Schadensbegrenzung

Man muss es in aller Schärfe formulieren: Die beiden zentralen Versprechen der Europäischen Union sind brüchig geworden. Der Wohlstand, auf dem die innere Stabilität der Mitgliedsstaaten und Gesellschaften der EU beruht, ist dort erschüttert, wo die gemeinsame europäische Währung – die 19 EU Mitgliedsstaaten miteinander teilen – nicht für alle EU Bürgerinnen und Bürger gesicherte Lebenschancen bewirkt hat; diese Situation ist vor allem eine Tragödie für eine ganze Generation arbeitsloser Jugendlicher im südlichen Europa. Der Frieden, auf dem die äußere Rechtfertigung der europäischen Integration gründet, ist überall dort porös geworden, wo Europas Grenzen wieder ein Gegenstand der Sorge, des Streits und der Spaltung geworden sind; die Ängste vor Unfrieden sind vor allem dort greifbar, wo illegale Migration, Gewalt und Terroranschläge Europas Gesellschaften erschüttert und unübersehbar gespalten haben. Bezeichnenderweise werden die beiden Themen des europäischen Einigungswerkes, die so unsicher geworden sind, nur noch mit Begriffen benannt, die zwar auf schöne Orte verweisen, aber das Gegenteil von inhaltlich klaren europäischen Ideen bezeichnen: Maastricht, Schengen, Dublin. Ein technokratisch gewordenes Europa hat offenbar die Sprache verloren, um Ideen auf einen Begriff zu bringen, der die Idee selbst nicht vernebelt. Begriffsungetüme finden in Städtenamen ihre

Ludger Kühnhardt

Chiffre: Maastricht-Kriterien, Schengen-Raum und Dublin-Regeln bezeichnen komplexe Politikprozesse, aber keine Ideen mehr, die ohne große Erklärungswege überzeugen können und klare Ziele benennen.

Der Maastricht-Vertrag, der 1993 die Europäische Union erschuf, war der Gründungsakt einer neuen Stufe der europäischen Integration und zugleich ihre bisher letzte große Tat. Nur zwei Ideen sind in der seitherigen Geschichte der Europäischen Union zu wirklich neuen Projekten geworden, die den Anspruch der EU abbilden, eine Union der Europäer – ihrer Staaten und ihrer Bürger – zu sein: Der 2002 eingeführte Euro und das 2017 in Brüssel eröffnete *Haus der Europäischen Geschichte*. Der Euro ermöglicht als Gemeinschaftswährung das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und ist seine ebenso logische wie nicht aufgebare Konsequenz. Das *Haus der Europäischen Geschichte* ist das erste supranationale Museum, das die vielfältige und oftmals widersprüchliche Geschichte aller Europäer interpretiert, die sich als Lehre aus ihrer bisherigen Geschichte in der Europäischen Union einen einzigartigen Raum der Erneuerung, Selbstfindung und Aufgabenbewältigung gegeben haben.¹ Alle anderen Aktivitäten der EU seit 1993 sind im Kern Beiträge zur Folgeverarbeitung der nach wie vor nicht zu Ende geführten Initiativen und Ziele des Maastricht-Vertrages. In seinen beiden zentralen Dimensionen – sowohl im Blick auf die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und erst recht im Blick auf die Politische Union – ist die Europäische Union, die im Maastricht-Vertrag als eine originäre europäische Föderation konzipiert worden ist, bis heute unvollendet geblieben.

Wer die Europäische Union, ihre Bürgerinnen und Bürger, ihre Völker und Staaten analysiert, sollte es eigentlich leicht haben mit seinem Urteil: Welche politische Idee ist in der langen europäischen Geschichte als Friedensprojekt so erfolgreich gewesen wie die Europäische Union, auf

1 Es ist das Haus der „Idee Europa“ wie sein Initiator, der frühere Präsident des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering bei der Eröffnung im Mai 2017 sagte; vgl. Paul Ingendaay, Ein Kontinent als Idee und Lernlabor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 105, 6. Mai 2017, Seite 9.

Weltfähig werden

deren Territorium seit 1945 kein Krieg mehr stattgefunden hat? Welche andere Form der Wirtschaftsverfassung hat jemals ein vergleichbar hohes Niveau an Wohlstand und sozialem Ausgleich in Europa ermöglicht, auch unter Berücksichtigung der durchaus gravierenden sozialen Probleme und Einzelschicksale? In welcher anderen politischen Ordnung haben Europäerinnen und Europäer jemals ein so hohes Maß an Freiheit und rechtsstaatlichem Schutz erfahren? In der Europäischen Union tragen neun Prozent der Weltbevölkerung mit 17 Prozent zu der globalen Wirtschaftsleistung bei und zu 33 Prozent am Welthandel; zwei Drittel aller Ausfuhren finden untereinander in der EU statt. Weltweit werden 60 Prozent aller Sozialausgaben in der Europäischen Union getätigt, die wiederum 60 Prozent aller weltweit ausgegebenen Entwicklungshilfeleistungen erbringt. Die Europäische Union war und bleibt die überzeugendste Antwort auf das Identitätsproblem Europas, das sich im 20. Jahrhundert zu aggressivem Nationalismus, hypertropher Machtpolitik und blinder Kriegswut gesteigert hatte. Die historisch richtige Antwort darauf vor sechs Jahrzehnten lautete: Rechtsstaatliche parlamentarische Demokratie im Innern, eine „immer engere Union“ (so steht es schon in der Präambel der Römischen Verträge) zwischen den Staaten und untereinander Verzicht auf Wettbewerb um die Macht in der Welt. Und doch: Nie war die Europäische Union so sehr unter Druck von Bürgern und Beobachtern und nie zuvor waren die Selbstzweifel vieler politischer Akteure und publizistischer oder wissenschaftlicher Analysten so stark. Festzuhalten bleibt trotz alledem: Es ist erst der hohe Grad an erreichter Integration, der das heutige hohe Maß an Europakritik möglich gemacht hat.

Die große Idee, Elemente staatlicher Souveränität zusammenzuführen zum Wohle eines immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker, ist seit den frühen 1950er Jahren vorangetrieben worden nicht trotz, sondern gerade wegen der Erkenntnis der massiven Unterschiede zwischen den Völkern Europas und der fundamentalen Unterschiede in der Interessenlage der Staaten Europas. Die Frage nach dem „Was“ blieb für lange Zeit handlungsleitend: Nie wieder Krieg. Angesichts der Schwere der Aufgabe war es wenig überraschend, dass Krise auf Krise folgte,

gelegentlich abgelöst von längeren Phasen der Stagnation. Im Ergebnis aber ging die Grundidee jedes Mal gestärkt aus diesen Krisen und Stagnationsphasen hervor. Der Kompass für das „Wozu“ verlor nie seine Wirkung. Erst mit dem Maastricht-Vertrag wurde die europäische Einigung im eigentlichen Sinne des Wortes politisch: Die Entscheidungsprozesse der nationalen und der EU-Ebene wurden zu einer europäischen Innenpolitik verschränkt. Damit wurde die Folgenverarbeitung der im Maastricht-Vertrag grundgelegten Ziele zum Dauerthema der Europäischen Union. Die Frage des „Was“ und „Wozu“ wurde immer mehr abgelöst durch die Frage „Wie“. Zusehends begann die Frage nach dem „Wie“ alle europäischen Themenfelder zu beherrschen. Inmitten ihrer technokratischen Suche nach dem „Wie“ gingen den Akteuren viele Bürgerinnen und Bürger verloren.

Bei allen Klagen über die Defizite in der Problemlösungskompetenz der EU wird immer wieder nur zu gern ein entscheidender Sachverhalt übersehen: Die meisten Ursachen für die multiplen Krisen, die sich in der EU über zwei Jahrzehnte aufgebaut haben und ihr Erscheinungsbild heute fast nur noch prägen, liegen in den Mitgliedsstaaten der EU. Diese sind es, die selbstgesetzte Regeln nicht einhalten, die alle Mitgliedsstaaten der EU sich zuvor freiwillig gegeben hatten; sie sind es, die die EU Institutionen in die Schranken weisen, ihre Kompetenzen zu begrenzen trachten und selbst dort, wo sie der EU Kompetenzen übertragen haben, die Instrumente verweigern oder nur halbherzig zur Verfügung stellen, um die der EU aufgetragenen Aufgaben zu meistern. Das Prinzip der Subsidiarität wird oft angerufen, um die einzelstaatliche Autonomie im Raum der EU zu stärken. In Wirklichkeit sorgt das Prinzip der Subsidiarität schon heute in den meisten Politikfeldern dafür, dass die Einzelstaaten der Europäischen Union die wichtigste Größe der EU-Politik geblieben sind. Sie selbst, die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, sind es, die das Subsidiaritätsprinzip missbrauchen. Zugleich verstecken sie sich nur zu oft hinter Ritualen eines Solidaritätsverständnisses, das ebenfalls von der Prämisse getragen scheint, die EU möglichst von ihren Grenzen und nicht von ihren

Weltfähig werden

Möglichkeiten her zu verstehen.² Am pointiertesten ist dann von Solidarität die Rede, wenn ein Land sie von anderen einfordert. Dass das Prinzip Nehmen stärker ist als das Prinzip Geben macht – in Varianten und je nach Thematik – leider vor keinem EU-Mitgliedsstaat halt.

Seit 2014/2015 dominiert präzedenzloser externer Druck die Europäische Union, stellt wie nie zuvor innere Konzepte und Vereinbarungen in Frage, hat zu partiellem Kontrollverlust der Politik geführt und den Modus der Folgenverarbeitung in einen hektischen Modus des Krisenmanagements und der Schadensbegrenzung verwandelt. Handlungsschwächen der Akteure haben in vielen Bevölkerungen viele Formen von Europaskepsis genährt, die im Grunde – wie neueste wissenschaftliche Analysen belegen³ – auf Umstände zurückzuführen ist, die durch die Arbeitsweise der europäischen Politik selber geliefert und gesteigert werden: Die Themen haben exponentiell zugenommen, die im Rahmen der EU bearbeitet werden – da findet jedermann seine Ablehnung. Die Abläufe der europäischen Politik bieten denjenigen, die prinzipielle Vorbehalte haben, beständige Angriffsflächen – bei Erfolgen ist es immer die nationale Politik, bei Misserfolgen und Komplikationen wird den Organen der EU die Schuld zugeschoben. Schließlich: Die Strukturen der Entscheidungsfindung in der EU leiden unter Schwachstellen, in die geradezu genüsslich jene hineinstoßen können, die die Europäische Union zur Projektionsfläche ihrer jeweiligen Enttäuschungen, Sorgen und Machtambitionen im nationalen Rahmen instrumentalisieren. Diese Konstellation wird dadurch verstärkt, dass die europäische Einigung nur zu oft den Eindruck aufkommen lässt und durch ihre Selbstdarstellung zulässt, sie sei von einem weitsichtigen Ideenprojekt zur technizistischen Verwaltungsmaschinerie und von dieser zur permanenten Krisenbekämpfungsoperation denaturiert.

2 Gute und der Tendenz nach optimistische Politikfeldanalysen zum Stichwort Solidarität finden sich bei: Michèle Knodt/Anne Tews (Hrsg.), *Solidarität in der EU*, Baden-Baden: Nomos, 2014; Marianne Kneuer/Carlo Masala (Hrsg.), *Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, Baden-Baden: Nomos, 2015.

3 Besonders beachtlich die Bonner Dissertation von Malte Tim Zabel, *Europaskeptizismus*, 2017, im Erscheinen.

An dieser Situation wird sich – so ist zu befürchten – solange nichts grundlegend ändern, wie die verantwortlichen Akteure und die Bürgerinnen und Bürger Europas nicht die Folgen des fundamentalen Wechsels im Verhältnis Europas zur Welt in neue Formen europäischer Politikgestaltung gießen, die zugleich den inneren Zusammenhalt in der EU wieder stärken. Das innereuropäische Friedensprojekt muss zu einem global relevanten Machtprojekt werden, wenn es seine internen Ziele und Ideale in einer veränderten Welt bewahren und – was nötig geworden ist - erneuern will.⁴ Gelingt der EU diese Wende ihres Selbstverständnisses nicht, wird sie in der Welt immer mehr marginalisiert und in ihren Mitgliedsstaaten vermehrt in ihrer Existenzberechtigung angefochten werden.

II. Europa unter dem Druck der Welt

Ein neues Biedermeier-Zeitalter geht in Europa zu Ende. Seit dem Ende des Ost-Konfliktes hatte sich Europa in einem solchen Biedermeier eingerichtet: Politik war eher belanglos und undramatisch geworden; das Leben wurde dominiert von Befindlichkeiten und Alltagsfreuden; Sorgen und Nöte kamen erst wieder mit den ungelösten sozialen Folgen des Managements der Staatsschuldenkrise ins allgemeine Bewusstsein der EU zurück. Unterdessen aber haben die Folgen der unvollendet gebliebenen Globalisierung die Europäische Union – ihre Bürgerinnen und Bürger nicht weniger wie die Protagonisten ihrer öffentlichen Institutionen – fest im Griff. Europäer sind weiterhin geneigt, die Weltgeschichte mit dem Zweiten Weltkrieg beginnen zu lassen. Der Ost-West-Konflikt und der Fall der Berliner Mauer sind in dieser Perspektive die wichtigsten Eckdaten des eigenen Lebens und der politischen Kultur, die sich in der heutigen EU entwickelt hat. In Wirklichkeit aber ist ein anderes Eckdatum weit tiefgreifender gewesen und für die Zukunft Europas weit folgenreicher geblieben: Das Ende der kolonialen Expansion einzelner europäischer Staaten über die letzten beiden Jahrhunderte und die nachfolgende Zeit des zu Ende gegangenen Post-Kolonialismus. Weltfähig wird die EU erst,

4 Vgl. Luuk van Middelaar, Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa, Berlin: Suhrkamp, 2016, Seite 369-372.

Weltfähig werden

wenn dieser Ausgangspunkt in seiner vollen Konsequenz zum Antrieb der weiteren eigenen Entwicklung genommen wird.

Über fünf Jahrhunderte sind aus Europa heraus Ideen und Menschen in alle Welt exportiert worden. Im Windschatten des Ost-West-Konfliktes konnte der Machtverlust der demokratisch regierten europäischen Staaten durch die Zusammenführung wichtiger Ressourcen und Souveränitätselemente gebremst werden, weil das Versprechen auf Wohlstand und Frieden durch die europäische Einigung Realität wurde. Heute beteiligt sich Europa an der Globalisierung, exportiert seine Produkte und profitiert von den Chancen der Globalisierung anderenorts; Europa importiert aber auch Folgen der Globalisierung, die negative Effekte in Europa haben. Verschärfend kommt hinzu, dass Europa zwar nicht länger Unruhe und Gewalt in andere Räume der Erde exportiert, wohl aber Instabilität aus anderen Teilen der Welt importiert. Dass nicht wenige dieser Konflikte mit aus Europa importierten Waffen geführt werden, darf indessen nicht verschwiegen werden. Die Umkehr des Migrationsvektors – früher weg von Europa, heute hin nach Europa – verdichtet die allgemeine Entwicklung wie in einem Brennglas. Europa hat Anziehungskraft für Migranten und Flüchtlinge, aber Europa ist auch ihrem Druck ausgesetzt, der das europäische Lebensmodell sowohl bereichert als auch herausfordert oder gar ablehnt. Die innereuropäischen Dispute zu diesem Thema – zu dieser Zumutung der Welt an Europa – zeigen, wie unterschiedlich (aber insgesamt zu wenig) fast alle Gesellschaften und Staaten, vor allem aber auch die Institutionen der Europäischen Union auf eine geänderte Welt vorbereitet gewesen sind, die für Jahrzehnte Europas Schicksal beeinflussen wird. Nicht mehr die Geschichte, sondern die Zukunft bestimmt die Tagesordnung; nicht mehr Europas Wille, aus den eigenen Fehlern der Vergangenheit zu lernen, sondern die Folgen unvollendeter Globalisierung bestimmen sie.

Man hätte es schon früher wissen können und besser nie vergessen sollen. Ein Beispiel sei nur erwähnt, das keineswegs zum gemeinsamen Erinnerungsbestand in der heutigen EU zählt: Während der 8. Mai 1945 in Europa der Tag des Kriegsendes war und als solcher ins kollektive

Ludger Kühnhardt

Bewusstsein einging wie kein anderer gemeinsamer Erinnerungstag, begann am gleichen Tag mit einem Massaker an Einheimischen (Massaker von Sétif) der Konflikt in Algerien, der schlussendlich dazu führte, dass Algerien unabhängig wurde. Zuvor aber blieb Algerien integraler Bestandteil der Französischen Republik als diese am 26. März 1957 die römischen Verträge zur Gründung von EWG und EURATOM unterzeichnete. Die damit beglaubigte deutsch-französische Aussöhnung sollte aus Sicht von Paris auch ein Bollwerk gegen die globalpolitischen Ansprüche Großbritanniens bilden. Noch in den Brexit-Verhandlungen 2017/2019 ist die Ambivalenz im Verhältnis zwischen Frankreich und Großbritannien in Bezug auf die Folgen des Brexit für innere Ordnung und globale Rolle Europas ambivalent – und der Schaden für Deutschlands Rolle im europäischen Gefüge besonders groß, wo immer es nicht zu einem Ausgleich zwischen den beiden ehemaligen europäischen Imperialmächten kommt. Auch für die Zeit nach dem Brexit muss damit gerechnet werden: Wer ersetzt Großbritannien als Verbündeten Deutschlands in Fragen des Freihandels und der Regeleinhaltungen im Wettbewerbsrecht? Wie soll es mit den Beziehungen zu den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Ozean weitergehen, deren rechtliche und vertragliche Bindung an die EU 2020 ausläuft (Cotonou-Vertrag)? Was bedeutet der Austritt Großbritanniens für die überseeischen Restbestände der ehemaligen Kolonialreiche, wenn neben sechs französischen, sechs niederländischen und einem dänischen Überseegebiet die bisher zwölf britischen Überseeterritorien sich aus der Beziehung zur EU verabschieden – nicht nur als kleine Inselstaaten, sondern als große Ozeanische Gebilde, die tief nach Antarktika reichen? Die Frage einer neu definierten special relationship der Briten mit den Amerikanern wirft für die Perspektiven der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik längst ihre Schatten voraus; nicht weniger gewichtig sind ihre geökonomischen Dimensionen.

Hinter den aktuellen Konstellationen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zeigt sich die eigentliche Besonderheit Europas, aber auch der unvollendete und ambivalente heutige Wandel: Die ehemaligen Siedlerkolonien – vorneweg die USA und Russland – aber auch das zu alter Größe zurückfindende, einst halbkolonialisierte China wirken schon längst und

Weltfähig werden

bekanntermaßen mit ihren eigenen Politikkonzepten und Weltordnungsvorstellungen auf Europa ein. Unterdessen verlangen aber auch alle anderen Staaten dieser Erde gleichermaßen Anerkennung und Respekt, die Größten wie die Kleinsten, die Reichsten wie die Ärmsten. Oft folgen sie, vor allem im globalen Süden, anderen Politikkonzepten als denen, die Europäer oder Nordamerikaner für die besten oder gar für die einzig möglichen halten. Manchmal haben diese Staaten mehr Vetomacht als den westlichen Gesellschaften und Staaten recht ist oder diese wahrhaben wollen. Viele der Staaten des globalen Südens sind instabil geblieben, weil die gesellschaftlichen Voraussetzungen und Erhaltungsbedingungen für ihren Erfolg fehlen. Umso mehr gilt für den Westen: Die Globalisierung des Territorialstaates markiert die wichtigste globale Wende der letzten beiden Jahrhunderte, die auf die Zukunft des Westens einwirken wird. Migration, Flüchtlingswelle, Völkerwanderung – dies sind nur die ersten Vorboten einer Zukunft, die für den Westen unkalkulierbarer ist denn je. Es geht um Wirtschaftsräume und Politikkonzepte, um Staatsverständnis und Weltordnungsfragen. Der Westen bestimmt nicht mehr – und schon gar nicht alleine – die Tagesordnung der Welt. Zwar bleibt der Westen unverzichtbar für das Gelingen von Ordnung und Stabilität in der Welt. Aber die Normen, Interessen und Ziele werden von vielen anderen mitbestimmt, die nicht nur selbstbestimmt, sondern auch widersprüchlich in Erscheinung treten.

Extrem gesteigert haben sich die Widersprüche der unvollendeten Globalisierung überall dort, wo das ausgefochten wird, was Papst Franziskus zu Recht den Dritten Weltkrieg genannt hat.⁵ Seit dem Ende des Kalten Krieges verloren über zehn Millionen Menschen in über dreißig Bürgerkriegen ihr Leben, 170.000 Menschen wurden Opfer von terroristischen Anschlägen, 65 Millionen Menschen wurden zu Flüchtlingen. In zu vielen Staaten besteht kein legitimes Gewaltmonopol. Wege zur Teilhabe an öffentlichen Prozessen sind durch Monopole bei der Rekrutierung von Eliten verstopft; die Armee ist oft die einzige Ausnahme.

5 Vgl. hierzu und zu weiteren Einzelheiten: Ludger Kühnhardt, *The Global Society and Its Enemies: Liberal Order beyond the Third World War*, Cham: Springer, 2017.

Oftmals gibt es objektiv kaum Aussicht, das soziale Versprechen auf bessere Lebenschancen, das mit dem modernen Staat in aller Welt verknüpft ist, einzulösen. Identitätsfragen sind zu Macht- und Gewaltfragen geworden, nirgendwo so drastisch wie in arabischen Staaten. König Abdullah von Jordanien spricht vom Weltkrieg im Islam. Dort und auch an anderen Orten fragiler Staatlichkeit ist Krieg in aller Regel ein Krieg in Staaten oder gegen die Idee des Staates selbst geworden. Dies gilt auch dort, wo externe Interessen und geopolitisches Kalkül in diese Konflikte verwoben sind, wie in Syrien. Der moderne Krieg verläuft asymmetrisch, wie die Strategen sagen: David kämpft gegen Goliath. Terrorismus ist eine der Waffen in diesem neuen Szenario, wohldurchdacht in seinen Wirkungen und ganz gezielt eingesetzt. Viele bei uns meinen noch immer, uns träfe das alles nur in Form von Kollateralschäden, denen gegenüber es ausreicht, mit einer freundlichen Willkommenskultur entgegenzutreten. Es brauchte nicht der Kriegserklärung von ISIS an Europa, um zu erkennen, dass Europa längst Teil der Kampfzone ist.

III. Der Westen: Zukunftszweifel und Grenzen seiner Wirksamkeit

Spannungen haben viele Ausdrucksformen. Sie entladen sich heute nicht mehr nur innerhalb einzelner Staaten, sondern sie ergießen sich über die ganze Welt. Die neue Völkerwanderung, die heute in aller Welt beobachtet werden kann, ist der augenscheinlichste Ausdruck der unvollendeten Globalisierung. Völkerwanderung benötigt keine Kriege, kann diese aber produzieren. Weltweit leben heute 250 Millionen Menschen außerhalb des Landes ihrer Geburt. Eine gute Milliarde Menschen, die zum neuen Mittelstand im globalen Süden gehört, ist oft unsicher, wie es mit dem Leben in ihrem jeweiligen Heimatland weitergeht. Gedanklich sitzen viele dieser Menschen auf gepackten Koffern: Das persönliche Leben hat sich für sie persönlich in der vergangenen Generation deutlich verbessert: Gesundheit, Schulbildung, Kühlschranks und Fernsehgerät, Smartphone und Kontakt zu einem Verwandten im Westen sind selbstverständlich, meistens auch ein Arbeitsplatz, der indessen nicht genug Lohn abwirft, um mit

Weltfähig werden

gestiegenen Preisen und immer mehr steigenden Erwartungen zurechtzukommen. Aber für den neuen Mittelstand in armen und fragilen Ländern haben sich die Verhältnisse um sie herum nicht ausreichend genug verbessert. Daher sind diese Menschen unsicher, ob auf Dauer und für ihre Kinder persönlich alles so gut wird bleiben können wie es geworden ist. Kommunikationsmedien bringen ihnen die Realitäten, aber auch die Illusionen eines besseren Lebens an anderem Ort ins Haus. Schlepper und Menschenschmuggler waren die ersten, die begriffen haben, dass diese Unsicherheit, die in Frage stellt, auf Dauer zu Hause die gewünschten Bedingungen eines gelingenden Lebens zu finden, ein Geschäftsmodell ist. Im Norden der Erde, vor allem in den liberalen Konsensgesellschaften, findet die Unsicherheit des aufstrebenden, aber fragilen Südens ein spiegelbildliches Echo in Form von Abstiegsängsten und wutbürgerlicher Kritik am angeblichen Versagen der Eliten. Das Geschäftsmodell, für das diese Situation im Westen gute Anreize zum Wachstum bietet, sind sogenannte populistische Bewegungen und Parteien.

Alexis de Tocqueville hat es schon 1856 in seiner Analyse der Französischen Revolution gezeigt: Revolutionen brechen nicht im Moment der ärgsten Düsternis aus. Sie brechen dann aus, wenn die Dinge sich bessern, die Erwartungen an Veränderungen aber schneller wachsen und größer sind als es objektiv möglich ist sie einzulösen.⁶ Die unvollendete Globalisierung bietet auf lange Zeit hin Anlass für endlos viele große und kleine Revolutionen in aller Welt. Einige sind bereits zu beobachten. Einen Aspekt sollte man dabei nicht unterdrücken: Spannungen zwischen Kulturen kann man theoretisch denken oder auch überwinden – der Zusammenprall von kulturellen Ausdrucksformen des Lebens findet im Alltag von realen Menschen statt. Und dort findet er unterdessen an viel zu vielen Orten zu viel zu vielen Themen statt. Wovor Samuel Huntington frühzeitig gewarnt hat, ist leider vielerorts Wirklichkeit geworden, während noch immer versucht wird, ihm, dem Warner, die Schuld am Entstehen des

6 Weiterführend zu de Tocqueville: Ludger Kühnhardt, *Revolutionszeiten. Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang*, München: Olzog, 1994, Seite 80-96; idem, *Zukunftsdenker. Bewährte Ideen politischer Ordnung für das dritte Jahrtausend*, Baden-Baden: Nomos, 1999, Seite 85-122.

Problems zu geben, das er als einer der ersten mit Klarsicht gesehen hatte.
⁷ Kulturkonflikte finden indessen zunächst und bis heute zumeist nicht zwischen Ländern, sondern innerhalb von Staaten und Gesellschaften statt. Diese Ausrichtung des Zusammenpralls der Kulturen macht seine zerstörerische Wirkung nicht weniger schlimm, im Gegenteil.

Die Wende zur Welt betrifft auch eine Wende in den Ideen und Begriffen, mit denen die Welt verstanden, symbolisiert und gedeutet wird.⁸ Im Westen ist man tendenziell nicht mehr selbstgerecht, aber auch nicht länger stolz in der Verbreitung von Ideen und Werten, die lange Zeit viel gegolten hatten. Die politischen und auch die religiösen Führer im Westen haben häufig umgeschaltet auf Schuldeingeständnisse, auf Partnerschaftsrhetorik und darauf, sich nur noch immerfort um andere „kümmern“ zu wollen. Diese paternalistische Methode wird von Menschen anderenorts gelegentlich nicht weniger abgelehnt oder gar verachtet wie früheres imperiales Gehabe, das ihnen aus dem Westen entgegenschlug. In einer widersprüchlichen Welt wollen Menschen in aller Welt einfach nur sie selber sein – und sind darin doch auch nicht frei von Widerspruch mit ihrer eigenen Umgebung. Die Widersprüche der unvollendeten Globalisierung – im Westen erzwingen sie jedenfalls ein neues Nachdenken über Begriffe, die in ganz anderem Kontext geprägt worden waren. Die Bezüge zwischen den Ordnungsbegriffen und den Institutionen, auf die sie im Westen üblicherweise bezogen werden, sind bisher nur sehr bedingt weltfähig. Zu ungenau wird, beispielsweise, unterschieden zwischen Migranten und Flüchtlingen; zu schnell wurde in Europa der Gedanke zur Seite gelegt worden, dass Grenzen eine Erhaltungsbedingung der Freiheit sind; Gewalt wurde als das Ende der Politik definiert, während es anderenorts weiterhin ein legitimes Mittel der Politik ist. Zu lange wurde Globalisierung definiert als: Anstieg von Exportchancen und Reisemöglichkeiten. Globalisierung

7 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster, 1996.

8 *Grundlegende Denkanstöße aus den vielen Sparten der Geistes- und Kulturwissenschaften bietet jetzt: Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.), Bonner Enzyklopädie der Globalität*, Wiesbaden: Springer VS, 2017.

Weltfähig werden

heißt aber auch: Import von kulturellen und demographischen, ja sogar von politischen und militärischen Spannungen.

In vielen Bereichen des kulturellen und politischen Lebens haben sich westliche Gesellschaften in einem Modus des öffentlichen Lebens eingerichtet, in dem die Frage nach dem „Wie“ alles dominiert. Die Mechanik von Sozialtechniken ist das westliche Führungsmodell. Jede größere Idee ist pädagogisiert und didaktisiert worden – in der Kirche nicht weniger wie in der Wissenschaft, in der Wirtschaft und in der Politik. Im Westen wird man wieder akzeptieren müssen, dass es nicht wenige Menschen gibt, die dies nicht nachvollziehen können oder wollen. Sie fragen, weltweit, auch nach dem „Wozu“ und dem „Warum“. Sie wollen nicht bevormundet werden und der westliche Hang zu Sanktionierungen beeindruckt immer weniger. Deswegen funktioniert regime change nicht, die Förderung von good governance nur bedingt und der Export libertinäer Interpretationen der Sexualität schon gar nicht. In einer Zeit, in der Kommunikation als Unmittelbarkeit des Einzelnen zur Welt stattfindet wie nie zuvor, gilt Schopenhauers Diktum von der Welt als Wille und Vorstellung überdies ganz neu und ganz un-philosophisch: In Varianten erlebt man auf der ganzen Welt universalen Solipsismus. Jeder denkt sich direkt zur Welt. Das Denken in Ordnungen wird dadurch unbeabsichtigt untergraben. Im Westen war man lange Zeit tief davon überzeugt, dass die konstitutionelle Frontlinie bei der Interpretation der Idee der Selbstbestimmung zwischen Demokratie und Diktatur verläuft. Seit einiger Zeit müssen westliche Gesellschaften lernen, dass die kulturelle Frontlinie, die Identitäten markiert, wichtiger sein kann als die Rechtsregeln eines Verfassungsstaates.

Es ist wenig überraschend, dass die postkolonialen Einwanderungsgesellschaften in Europa die tiefgreifenden Gegensätze unvollendeter Globalisierung früher wahrgenommen haben als andere, inklusive die Deutschen: Großbritanniens Premier erklärte den Multikulturalismus schon vor Jahren für gescheitert; der Front National ist nicht erst zur Präsidentschaftswahl 2017 entstanden; die niederländischen Ängste gegen Überfremdung auch nicht. Postkoloniale Gesellschaften in Europa waren

die ersten, die die unvollendete Globalisierung in Form von Migration erlebten und ihren Konflikten ausgesetzt waren. In Deutschland sollten 2015 viele Herzen und die Grenzen des Landes offenbleiben, weil diese Haltung so sehr dem deutschen Selbstbild entsprach. Mit der Lage in der Welt – und den sich daraus ergebenden Anforderungen – hatte dieser deutsche Sonderweg wenig zu tun. Er stürzte die EU in eine enorme Zerreißprobe, schwerwiegender als alles, was in der Eurokrise am Gemeinschaftsgefühl gezerrt hatte.

Das Biedermeier, das Europa über ein Vierteljahrhundert genossen hat, geht endgültig zu Ende: Der Zusammenprall von Kulturen ist nicht abstrakt, nicht theologisch und nicht philosophisch. Er beginnt mit Streitigkeiten und Widersprüchen im Alltag. Menschen wollen die gleichen Lebenschancen, aber sie wollen häufig anders bleiben als die Ermöglichungsbedingungen eben dieser Lebenschancen es verlangen. Darauf ist in westlichen Gesellschaften kaum jemand vorbereitet, ohne sogleich zu Fundamentalkritik überzugehen. Viele reagieren gereizt, vielleicht auch überreizt. Der Zusammenprall von Kulturen im Alltag und in der Weltpolitik hat nicht nur, aber auch damit zu tun, dass Menschen in einigen Teilen der Welt, vor allem aber im Westen, in Kategorien von rationaler Gesellschaftsordnung zu denken gelernt haben und zu leben versuchen. Viele andere Menschen auf dieser Welt aber denken und leben weiterhin in Kategorien von tradiert, traditioneller Gemeinschaft – und sind in diesen Gemeinschaften selbst darüber zerstritten wie es weitergehen soll. Das Verhältnis zur Religion und deren Interpretation ist dabei nur eine Komponente.

Die Identitätsfrage, die den globalen Süden umtreibt, ist auch im Westen wieder zurückgekehrt. Identitätsspannungen werden angereichert mit neuen sozialen Fragen und mit einer ungewohnten Skepsis über die Demokratie, die schon immer ambivalent war, und über die sie bisher tragenden Parteien, die schon immer ein Effizienzproblem hatten. „Populismus“ zur Beschreibung der entsprechenden Ausdrucksformen ist ein Nichtbegriff. Das Wort vernebelt mehr als dass es erklärt oder gar den Weg zu Auswegen weist. Im Kern ist der Westen mit einem Demokratieproblem

Weltfähig werden

konfrontiert, das sich an vielen Ort in der Welt der unvollendeten Globalisierung in unterschiedlichen Varianten stellt. Demokratie ist in eine weltweite Rezession geraten, sagt ein kluger Beobachter wie Larry Diamond.⁹ Ordnungsideen sind dort auf der Welt nie recht zum Tragen gekommen, wo schon immer Politik vor allem Geschäft war, der Weg des Zugangs zu ökonomischen Ressourcen, und wo der Ausgleich unter Familien und Stämmen schon immer wichtiger war als abstrakte Gesellschaftsideen. Aber auch im Westen ist die Verbindlichkeit von Ordnungsideen arg geschwunden, es beginnt mit der Einhaltung von banalen Rechtsregeln. Immer weniger Menschen haben Interesse daran, zentimeterdicke Parteiprogramme zu lesen, in denen immer öfter Varianten des Gleichen stehen. Trotz allem: Europas Problem ist nicht die Europäische Union, sondern die Demokratie – genauer: die Art und Weise, wie die Demokratie in Europa zu Selbstlähmungen der EU geführt hat.

IV. Die Rückkehr des Demokratieproblems

Drei Folgen ergeben sich aus diesem Panorama. Erstens ist in dieser Rezessions-Welle der Demokratie (wenn es denn nur das ist) in vielen Ländern und Gesellschaften (des Westens und außerhalb der westlichen Welt) eine Rekonfiguration politischer Loyalitäten festzustellen. Die Unberechenbarkeit von Wahlentscheidungen ist zur neuen Normalität geworden. Die politischen Ideen, die im Zeitalter nach dem Zweiten Weltkrieg oder auch nach dem Ende des Kalten Krieges Parteiformationen konstituiert haben, sind im westlichen Europa geschwunden oder gar verschwunden. Sie sind im Erfolg erschöpft und verdunstet. Seit dem Ende der kommunistischen Gegenwelt tun sich besonders die beiden wirkungsmächtigsten europäischen Parteiströmungen der Nachkriegszeit – Christdemokratie und Sozialdemokratie – mit ihren Ordnungsvorstellungen von Jahr zu Jahr schwerer. Liberale Korrektivparteien geraten immer wieder dort unter Druck, wo alle liberal sein wollen und mehr die Idee als ihre parteipolitische Ausprägung schätzen. Ähnlich geht es den

9 Larry Diamond, Facing up to the democratic recession, in: Journal of Democracy Volume 26, Number 1 January 2015, Seite 141-155.

Ludger Kühnhardt

ökologischen Parteien: Das Programm einer einst neuen Bewegung ist zu einer ersatzreligiösen Grundmelodie mutiert, der jeder irgendwie folgt, auch wenn er die entsprechenden politischen Formationen gar nicht wählt. Das alles lässt sich kreuz und quer durch die EU beobachten. In den mittelosteuropäischen Staaten wiederum kann man an den permanenten Veränderungen der Parteienlandschaft im Verlauf der letzten fünfundzwanzig Jahre originäre gesellschaftliche Gegenreaktionen zum vormals hegemonialen kommunistischen Denkgebäude beobachten. Manche nationalidentitäre Orientierung in diesem Teil der EU ähnelt einer Art von 1968er Bewegung von rechts. Hinter Parteinamen, die in vielen Fällen kamen und gingen, verbergen sich diverse und häufig widersprüchliche Varianten von Staatsskepsis und Staatshörigkeit, von Ermüdungserscheinungen labiler neuer Eliten und frommen Wünschen nach einer nationalen Erneuerung ebenso wie oligarchische Politikkonzepte, in denen mehr von Wirtschaftsinteressen als von Ordnungspolitik die Rede ist.

Inwieweit der Schwund an allgemein präsenten religiösen Prägungen und die Rückkehr zu nationalidentitären politischen Ideen miteinander zusammenhängen, wäre gewiss noch genauer zu untersuchen. Der rapide Anstieg säkularer Lebensstile in Europa ist jedenfalls eine neue soziologische Realität geworden, die alle vormaligen theoretischen oder theologischen Reflexionen über Säkularisierung und Religion in den Schatten stellt: Die Mehrheit der Jugend Europas glaubt unterdessen, ohne Gott in ihrem Leben glücklich zu sein – ein vielen anderen Regionen in der Welt diametral entgegengesetzter Trend. Welche geistigen Angebote, ja auch Verführungsmuster dringen auf Dauer in dieses Vakuum an Sinnorientierung ein? Denn eines dürfte klar bleiben: Die Machtfrage wird in jeder menschlichen Ordnung und unter allen nur denkbaren Bedingungen des Zusammenlebens gestellt.

Derzeit werden daher besonders die Orientierungen argwöhnisch beobachtet, die sich an den Rändern des tradierten politischen Spektrums ausgebreitet haben und teilweise gar etablieren konnten. Ihnen ist ein Wesenszug eigen, der weit über die leere Schablone des

Weltfähig werden

„Rechtspopulismus“ hinausgeht: In vielen Varianten erleben europäische und andere westliche Gesellschaften nationalidentitäre Rückbesinnungsbewegungen, die scheinbar in der Bewahrung des Eigenen die beste Schutzmauer gegenüber den Zumutungen der Globalisierung und ihrer unberechenbaren Folgen sehen. Man sollte nicht übersehen, dass mit dem nationalidentitären Denken, das derzeit vielerorts von sich reden macht, nicht selten soziale Betreuungs- und Fürsorgekonzepte verbunden sind, gelegentlich sogar klassenkämpferische Umverteilungsvorschläge. Für ganz Europa gilt unterdessen mit Ausnahmen, die die Regel bestätigen: Fragmentierte Parteilandschaften spiegeln fragmentierte Gesellschaften wider, die dazu neigen, wieder in Gemeinschaften zu zerfallen. Es würde der EU nicht unmittelbar nützen, wenn die einzige Perspektive inmitten der derzeitigen Verschiebungen politischer Loyalitäten und offensichtlicher Generationenwechsel ein polemischer und simplifizierender Gegensatz zwischen Nationalisten und „Globalisten“ würde. Die EU wird in jedem Falle beweisen müssen, dass sie erfolgreiche Globalisierung in einer konkreten Weltregion realisieren kann und zugleich Supranationalität und Heimatverwurzelung versöhnt.

Zweitens – und weitergehend – wird mit der derzeitigen Demokratie-Rezession offenbar das komplette Politikmodell, das von Europa ausgehend seit dem 19. Jahrhundert auf Parteien und auf Repräsentation beruht, erschüttert oder gar in Frage gestellt. Auf der einen Seite tauchen die „deal maker“ auf: Wo Geschäftsleuten statt Parteipolitikern die Übernahme öffentlicher Angelegenheiten anvertraut wird (in den USA, in der Ukraine, in der Tschechischen Republik, in der Slowakei, in Österreich) scheint das Modell der ökonomischen Globalisierung vollends auf die Politik projiziert zu werden: Es ist ein Modell, in dem Parteien und Repräsentation, Aushandlungsprozesse und Kompromissformeln sich scheinbar selbst abschaffen zugunsten der Gesetze von Geschäftswelt und Markterfolg. Ob sie wirksamer sein werden als Parteiapparate und politische Programmatik bleibt einstweilen unklar. Auf der anderen Seite erleben wir Gegenbewegungen – heutzutage oft „Zivilgesellschaft“ genannt, was nicht eine geschönte Form des Wortes „Gesellschaft“ ist, sondern fast ein Gegenbegriff zu dem, was darunter im Sinne

Ludger Kühnhardt

korporatistischer Strukturen traditionellerweise verstanden wurde. „Zivilgesellschaft“, das sind heute zumeist Bewegungen, die emotionalisieren, moralisieren und mobilisieren können.

Mit dem Politikmodell ist auch das Medienmodell unter Druck geraten. Wo die sozialen Medien unmittelbare Kommunikationen zwischen Regierenden und „ihrem“ Volk herstellen – oder solches zumindest insinuieren – werden die großen Kommunikationsinstrumente vergangener Generationen in Frage gestellt. Die Bezugszahlen großer Tageszeitungen nehmen seit Jahren konstant ab. Die nationalen Fernsehprogramme, einstmals Ikonen der Gesellschaftsbildung, verfügen allerorten vermehrt über ein in die Jahre gekommenes Zuschauerpublikum. Nationale Nachrichtensendungen konkurrieren mit instant news in den sozialen Medien, allzeit abrufbar über Smartphones und Tablets. Die Illusion der direktdemokratischen Kommunikation wird durch die technischen Möglichkeiten massiv genährt.

Damit ist, drittens, ein sehr tiefgreifendes altes Problem der Demokratietheorie neu aufgeblüht: Der alte philosophische Konflikt zwischen den Ideen von John Locke zu Repräsentation und Rechenschaftspflicht auf der einen und von Jean-Jacques Rousseau zum direktdemokratisch ermittelbarem und unmittelbar wirksamen Volkswillen auf der anderen Seite. Besonders bizarre Formen nimmt das Problem der Dualität des Regierens im Spannungsverhältnis von Repräsentation und Volkswillen immer dann an, wenn gewählte Autoritäten selbst ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den konstitutionell vorgesehenen Organen übergehen, um ihren Machtanspruch oder ihre Ideenwelt mit Hilfe plebiszitärer Rückendeckung zu sanktionieren, ohne dass die Verfassung ihres Landes sie dazu zwingen würde: 2015 erwies Tsipras sich als ein Meister dieser Verführungskunst, indem er in Griechenland ein erfolgreiches Referendum gegen sein eigenes Regierungshandeln abhielt. Andere, ob links oder rechts von der Mitte, verloren das Vabanquespiel, das eigentlich ein Trauerspiel ist: 2005 geschah dies Chirac in Frankreich, 2016 Cameron in Großbritannien und Renzi in Italien sowie im gleichen Jahr Orbán in Ungarn. Frankreichs Präsident de Gaulle hatte schon in den

Weltfähig werden

unruhigen sechziger Jahren ein gutes Gespür dafür, dass bei einem Referendum eigentlich eher über den abgestimmt wird, der eine Frage vorlegt, als über die Frage selbst.

Über 50 Referenden haben in der Vergangenheit zu Fragen im Kontext der europäischen Integration stattgefunden. Solange es dabei nur um nationale Entscheidungen mit nationaler Reichweite ging, blieb diese Methode unschädlich für alle anderen (und Schweden deshalb außerhalb des Euro, Norwegen gar außerhalb der EU). Mit den nationalen Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag 2005 in Frankreich und in den Niederlanden wurde eine neue Qualität statuiert: Das Volksvotum in nur zwei Ländern blockierte eine Entscheidung, die alle anderen befürwortet und mehrheitlich ratifiziert hatten. Der gescheiterte Verfassungsvertrag war das erste Beispiel einer Selbstblockade infolge des ungeklärten Verhältnisses zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie. Heute blockiert dieses Problem die EU auf mehreren Themenfeldern: Das niederländische Referendum gegen die Assoziierung der Ukraine, das Brexit-Referendum zur englischen EU-Mitgliedschaft und das italienische Verfassungsreferendum mit unnötigen Folgen für Italiens Regierungsstabilität sind besonders gravierende Formen des Volkswillens, der die Handlungskraft der EU schädigt und untergraben hat.

Zwei weitere Varianten des Systemkonfliktes zwischen dem repräsentativ ermittelten und dem „gefühlten“ (besser: mobilisierbaren) Volkswillens seien noch erwähnt:

1. Zunächst erzwangen 2005 in den Niederlanden parlamentarische Oppositionspolitiker das erste Referendum in zweihundert Jahren als ein nicht bindendes Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag. Unterdessen sind die verfassungsmäßigen Verschränkungen von Repräsentation und Plebiszit in den Niederlanden formalisiert worden und so verschlungen, ja bizarr, dass 300.000 Stimmbürger (also gut zehn Prozent) nach Abschluss aller parlamentarischen Entscheidungsprozesse per Unterschrift ein konsultatives Referendum erzwingen können, das faktisch das parlamentarische Ergebnis wieder auf den Kopf stellen kann. Deshalb blieb 2016 die Ukraine-Vereinbarung der EU einstweilen auf der

Strecke. Eigentliches Opfer aber war die Idee der parlamentarischen Demokratie in der EU.

2. In Deutschland zeigte sich verschiedentlich das widersprüchliche Wechselspiel von Repräsentation und Volkswillen als Umgehungsstrategie der Exekutivgewalt gegenüber dem parlamentarischen Weg der Mehrheitsbildung: In der Euro-Krise versuchte die Regierung, den kritischen „Volkswillen“ zu dämpfen. Mehrfach ermahnte das Bundesverfassungsgericht den Bundestag, seiner parlamentarischen Rolle gerecht zu werden und die Bundesregierung nicht unkontrolliert handeln zu lassen. Angesichts der Flüchtlingsvölkerwanderung setzte sich die Regierung an die Spitze der Stimmung, die im Volk populär schien. Bei der unilateralen Außerkraftsetzung der Dublin-Vereinbarungen im Sommer 2015 durch die Bundeskanzlerin wurde möglichen parlamentarischen Bedenken gegen einseitige Grenzöffnungen und die dadurch auf fatale Weise angeheizten Zentrifugalkräfte in der EU mit Verweis auf den Volkswillen begegnet: Eine Debatte oder gar Entscheidung des Bundestages über den Sachverhalt, dessen Konsequenzen Deutschland und vor allem auch die EU massiver betroffen hat als alles bisher Gekannte, fand nicht statt. Offenbar hielt die Regierung die spontan entstandene und von ihr gerne geförderte Willkommenskultur moralisch dem Parlament für überlegen. Leicht aktivierbarer populistischer nationaler Volkswille und die grundlegenden Rechtsregeln gesamteuropäischer Repräsentation sind seither jedenfalls allenthalben in der EU noch mehr aus der Balance geraten und verharren bestenfalls im Modus der Schadensbegrenzung.

Mit Hilfe sogenannter Anakyklosis-Theorien haben antike Autoren den Wandel und Wechsel politischer Regime als Kreislauf zu erklären versucht: Oligarchien galten dem Philosophen Platon interessanterweise als Vorläufer von Demokratien, wobei heute oligarchische Verkrustungen in demokratischen Strukturen oder der Menschentyp des in der postkommunistischen Transformation rasch zu Reichtum gelangten Oligarchen unser Verständnis des Begriffs prägen. Der Historiker Polybios wiederum sah Demokratien zu Ochlokratien denaturieren, zur Pöbelherrschaft. Hat es nicht gelegentlich den Eindruck, dass nicht wenige

Weltfähig werden

der westlichen Demokratien zugleich in beide Richtungen hin zerrissen zu werden drohen? Dass oligarchische Verkrustungen und ochlokratische Zustände sich gegenseitig bestärken?

V. Der Ausweg: Gesellschaftsbildung und Weltfähigkeit

Die notwendige Erneuerung der Europäischen Union muss aus dem Innern ihrer Gesellschaften wachsen. Erst wo dies so weit vorangekommen ist, dass ein neuer europäischer Aufbruch entsteht, dem sich die Politik nicht entziehen kann, wird die Frage nach politischen und institutionellen Strukturreformen wieder ernsthaft auf der Tagesordnung der europäischen Politik erscheinen. Der Weg hin zu europäischen politischen Parteien, die den Namen verdienen, und hin zu einem EU-weiten Wahlrecht für die Wahlen zum Europäischen Parlament sind Schlüsselfragen auf dem Weg zu einer neuen Phase der europäischen Politik. Die „Parteifamilien“, die sich rühmen, die EU zu führen, fallen derzeit nicht wirklich ins Gewicht, um die Gesellschaften Europas wieder zusammenzuführen. Solange es keine originär europäischen Parteien gibt, kann dies nicht verwundern. Für europäische politische Parteien aber fehlt demokratiethoretisch die wichtigste Grundlage: eine europäische Gesellschaft. Die Gesellschaften in der EU sind durchaus mehr denn je miteinander verschränkt. Sie spüren vor allem die Folgen von unilateralen Taten oder nationalen Unterlassungen an anderen Orten in Europa. Solange es in Europa aber keine gemeinsame Gesellschaft gibt – oder wenigstens eine durch das Recht verbundene Gesellschaft der Gesellschaften, über die schon Montesquieu nachgedacht hat – bleibt das Problem virulent. Es ist kein integrationstheoretisches, sondern ein demokratiethoretisches Problem. Solange es keine durch eine Gesellschaft miteinander verbundene EU-weite politische Programmatik gibt, der die Loyalität von Bürgern gelten kann, solange wird es nationale Alleingänge in beide Richtungen geben – mal im Namen Europas, mal aus Protest gegen Europa, aber eigentlich immer nur getrieben von nationalen Interessen und Wahlkalkulationen.

Ludger Kühnhardt

Ein Europa der Staaten hat sich entwickelt. Das Europa der Bürgerinnen und Bürger gibt es überall dort, wo Rechte für selbstverständlich genommen werden und Wut sich individualpolitisch artikuliert. Aber ein Europa der Gesellschaften gibt es bis heute kaum. Städtepartnerschaften, europäisches Unternehmensrecht und binnenmarktbezogene Lobbyisten in Brüssel reichen nicht aus. Wo sind europäische Medien und europäische Kirchentage, eine europäische Olympiamannschaft, europäische Fachverbände und kulturelle Vereinigungen, europäische Gewerkschaften und Digitalkongresse als Spiegelbild der Gesellschaft der EU-Gesellschaften? Da Prozesse der Gesellschaftsbildung noch immer die erste Voraussetzung für eine dauerhafte Demokratie sind und da sie die erste und wichtigste Bedingung dafür sind, dass Regeln, die man sich selber gegeben hat, auch eingehalten werden, müssten kreative Formen EU-weiter Gesellschaftsbildung in allen ihren Facetten zum Programm werden, um Europa vor den Widersprüchen seiner derzeitigen Demokratieinflation ohne Wertschöpfung zu retten. Alternativlos ist dieser Zustand schon längst nicht mehr. Die Alternative zur angeblichen Alternativlosigkeit erleben wir bereits: Kontrollverlust und Selbst-Komatisierung der Politik, und in jeder Einzelgesellschaft der Triumph der gedanklichen Abkürzungen und des Rückzugs in noch mehr biedermeierliches Schneckenhaus. Europa hat wieder ein großes Projekt verdient, um aus seiner Schockstarre herauszufinden.

Dabei sollte Maß genommen werden an den Überlegungen, die zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl geführt haben: seinerzeit identifizierte Jean Monnet Kohle und Stahl als die am meisten ambivalenten Faktoren, um Frieden oder Krieg in Europa zu erreichen. Heute sind die gesellschaftlichen Äquivalente für Kohle und Stahl gesucht. Es darf vermutet werden, dass die soziale Frage und die nationale Frage diese Zentralität einnehmen. Mit anderen Worten: Die Frage eines sozial integrierten Europa und der gemeinsame Schutz der europäischen Außengrenzen müssen mit der Europäischen Union als Referenzrahmen neu gedacht werden. Mit diesen beiden Fragen steht und fällt die Fähigkeit der EU, wieder das Versprechen erfüllen zu können, mit dem sie lange und überzeugend verbunden war: Wohlstand für alle und Sicherheit für alle. Im

Weltfähig werden

Kern richtet sich die Frage an die europäischen Gesellschaften, an alle in ihnen agierenden funktionalen und korporatistisch verfassten Formationen und Zusammenschlüsse.

Ist die Europäische Union Teil der Lösung oder bleibt sie ein Teil des Problems, das sich in der schönen Formel von der Einheit in Vielfalt ausdrückt? In politischer Hinsicht steht und fallen Glaubwürdigkeit für die EU und Zuspruch zur Europäischen Union mit den Antworten, die die politischen Akteure in der Europäischen Union – auf nationaler wie auf europäischer Ebene - über die nächste Wahl zum Europäischen Parlament hinaus auf die zwei Kernfragen geben werden, die heute Europas Kräfte auszehren¹⁰: Wie entsteht ein soziales Europa und wie wird ein sicheres Europa wiederhergestellt?

1. Im Innern wird die Europäische Union an allererster Stelle die Rahmenbedingungen dafür stärken müssen, dass die Jugend Europas in allen Regionen der EU wieder Lebenschancen, Ausbildung und Arbeit findet; dass die Jugend Europas wieder Zutrauen zu ihren Fähigkeiten gewinnt, wo diese verloren gegangen ist, wieder Mut zu Familie und eigenen Kindern findet, weil sie selber von einer guten Zukunft überzeugt ist; das Leben wieder von der Größe seiner Möglichkeiten her entdeckt und nicht in den Verstrickungen bürokratisierter und didaktisierter Abläufe verharret, die heute zu oft existieren. Warum kann die EU nicht ein ERASMUS-Programm für Auszubildende auflegen? Warum musste der kostenlose Europäische Interrail-Ausweis so verunstaltet werden, dass seine ursprüngliche Idee nicht mehr sichtbar ist? Warum tun sich die EU-Mitgliedsstaaten so schwer, einen Europäischen Freiwilligendienst, einen Europäischen Flüchtlingsdienst, einen Europäischen Entwicklungsdienst zu implementieren? An erster Stelle aber müssen die Rahmenbedingungen stehen, die Investitionen in Arbeitsplätze und damit in eine gedeihliche

10 Allerdings sollten alle Untergangsszenarien mit Vorsicht beurteilt werden, denn es gibt keinen historischen Determinismus, demzufolge die Europäische Union sozusagen naturnotwendig und unausweichlich an das Ende ihrer Möglichkeiten gekommen sei. Jetzt in diesem Tenor: James Kirchick, *The End of Europe: Dictators, Demagogues, and the Coming Dark Age*, New Haven/London: Yale University Press, 2017.

Zukunft der Jugend Europas nach sich ziehen. Es bedarf einer besseren Balance zwischen Haushaltsdisziplin, Reformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Anreizen zur massiven Schaffung von innovativen und nachhaltig die Lebenschancen junger Menschen sichernder Arbeitsplätze. Wirtschaftliches Wohlergehen ist nicht alles, aber alles ist nichts ohne wirtschaftliche Lebenschancen. Erst mit der Wiederherstellung ökonomischer Perspektiven überall dort, wo sie verlorengegangen sind oder sehr unausgewogen in der EU verteilt sind, werden das Vertrauen in das Recht, der Zuspruch zur Demokratie und die Bejahung der These, dass die EU ein Teil der Lösung ist, wachsen.

2. Die Europäische Union als Garant von Sicherheit und Freiheit wird derzeit gehörig auf die Probe gestellt. Man muss der EU nicht wünschen, dass der Druck von außen und die Unsicherheit jenseits der meisten europäischen Außengrenzen noch größer werden, ehe sich alle EU-Mitgliedsstaaten zu einer gemeinsamen Sicht auf die Welt und zum gemeinsamen Handeln in der Welt durchringen. 2016 legte die Hohe Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Federica Mogherini, die erste *Global Strategy* der EU vor.¹¹ Das Dokument richtet sich sowohl an die Partner der EU in aller Welt als auch an die Bürgerinnen und Bürger der EU. Der Nutzen, den ein gemeinsames globales Auftreten für die innere Zusammengehörigkeit und das Wohlergehen in der EU hat, wird plausibel dargelegt. Als Ziel gibt die *Global Strategy* ein Handeln vor, dass als „prinzipiengeleiteter Pragmatismus“ beschrieben wird.¹² Die EU will weniger wie in früherer Zeit ihre Modelle globalisieren, denn sie hat erfahren müssen, dass weder ihr Vorbild noch Sanktionen so recht wirken, um europäische Politikziele zu befördern. Anreizsysteme sind bisher weniger genau durchdacht oder ausprobiert worden, aber selbst dort, wo dies gelingen mag, wird die EU realistischer sein müssen hinsichtlich der eigenen Erwartungen an die Möglichkeiten externer Politikbeeinflussung. Die *Global Strategy* konzentriert sich im Blick auf die unruhige Nachbarschaft Europas vor

11 EU Global Strategy 2016, online unter: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf.

12 Ibid.: „principled pragmatism“.

Weltfähig werden

allem darauf, dass die Widerstandsfähigkeit in den Nachbarregionen der EU gestärkt wird. Im Blick auf die Globalisierung und ihre Effekte wird ebenso ein realistisches Bild gezeichnet, dass die Stärken und Chancen ebenso nennt wie die Schwierigkeiten, Globalisierung durch gemeinsame Maßnahmen der Weltgemeinschaft zu minimieren. Bisher hat die EU den Sprung in eine eigenständige Weltfähigkeit als strategische Macht nicht geschafft: sie verfügt über keine Armee und auch nicht über einen Sitz im Sicherheitsrat der UN. Die EU wird ein eigener Machtpol in allen seinen Aspekten werden müssen, wenn sie tatsächlich die multipolare Weltordnung mitgestalten will, deren Entwicklung sich abzeichnet. Dieser globale Anspruch wird aber nur gelingen, wenn die EU im Innern von ihren Bürgerinnen und Bürgern als der entscheidende Schutzrahmen für das europäische Gesellschaftsmodell akzeptiert wird. Daher versteht sich die *Global Strategy* zu Recht als ein Beitrag, weltpolitische Erfordernisse zurück zu koppeln in die europäischen Gesellschaften hinein. Die EU wird nur weltfähig sein, wenn ihre Bürgerinnen und Bürger dies auch wollen.

Dabei ist die entscheidende Testfrage an Europas künftige Identität und globale Ausrichtung längst gestellt: Für Jahre wird die Migrationsthematik der menschlich konkrete, sichtbare und unmittelbare Ausdruck der Gefährdungen und Möglichkeiten der Globalisierung bleiben.¹³ Migranten sind das Gesicht der unvollendeten Globalisierung, in der Lebenschancen und Ordnungsformen, die Freiheit und Sicherheit garantieren, extrem ungleich verteilt bleiben. Für die Europäische Union darf man wohl angesichts der Verwerfungen der letzten Jahre annehmen: Erst wenn die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger der EU wieder von den Grundversprechen der EU auf soziales Wohlergehen und innere wie äußere Sicherheit überzeugt ist, wird sich die Diskussion über den Nutzen und die Ausrichtung legaler Migration nach Europa so führen lassen, dass sie nicht weiter Europäer untereinander spaltet und die Staaten gegeneinander zur Abgrenzung treibt. Solange wird der Aufbau eines funktionierenden Europäischen Grenzschutzes die Voraussetzung dafür bleiben, dass die

13 Weiterführend: Hans-Peter Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa. Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten, München: DVA, 2017.

Ludger Kühnhardt

Grenzen im europäischen Binnenmarkt offenbleiben; dass nicht Schmuggler darüber befinden, wer den Weg nach Europa findet; dass die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger Europas, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, so erhalten bleibt wie es der humanen Aufgabe entspricht; und dass den Regierungen Erfolg in der langfristigen Aufgabe beschieden sein mag, wirksam und nachhaltig zur Ursachenbekämpfung der heutigen Völkerwanderung beizutragen.

Wäre es nicht an der Zeit, so soll abschließend gefragt werden, dass alle Staaten dieser Welt einen Weltmigrationsgipfel veranstalten, der einer Weltmigrationskonvention zuarbeitet, so wie das Weltklima mit einer Weltklimakonvention gemanagt werden soll? Zur Weltfähigkeit des Menschen gehört als erstes der Umgang des Menschen mit sich selbst und seinen Mitmenschen. Wäre es daher nicht auch an der Zeit, wenn die Anführer aller Religionen – vor allem aber der drei abrahamitischen Religionen des Judentums, des Christentums und des Islam – zu einem Weltparlament der Religionen einladen würden, um dort gemeinsam jedwede Gewalt, die im Namen einer Religion gedacht, gefordert oder praktiziert wird, als Gotteslästerung zu ächten.

Neue Wege zur Weltfähigkeit des Menschen machen es unabdingbar, in der Europäischen Union die gesellschaftlichen und kulturellen Voraussetzungen von Politik und Recht wieder ernster zu nehmen und zugleich eine entschieden aktivere Rolle in der Welt spielen zu wollen. Ein solch optimistischer Ausblick erscheint 2017 fast wie ein Widerspruch in sich. Aber die Europäische Union, dieses einzigartige Projekt der Staatengeschichte, hat verdient, dass es auch in den schwersten Krisen ihrer bisherigen Geschichte die Idee seiner selbst nicht verliert: Der Menschenwürde und einer besseren Welt mit Hilfe einer notwendigerweise zur Institution gewordenen politischen Idee zu dienen, deren Zukunft immer wieder neu gewonnen werden muss und gewonnen werden kann.

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:

- C 228 (2015) Ludger Kühnhardt
Neighbors and other realities: The Atlantic civilization and its enemies
- C 229 (2015) Kun Hu
Innovations of the European Central Bank in the Context of Financial and Monetary Integration. A Chinese Assessment
- C 230 (2015) Thomas Panayotopoulos
The Energy Union – a solution for the European energy security?
- C 231 (2015) Karl Magnus Johansson
Europarties – A Research Note
- C 232 (2015) Hannelore Kraft
North Rhine-Westphalia and the European Union
- C 233 (2016) Carla Manzananas
Movement, Security and Media
- C 234 (2016) Rike Sohn
EU environmental policy and diplomacy from Copenhagen to Paris and beyond
- C 235 (2016) Ludger Kühnhardt
Maturing beyond Cotonou: An EU-ACP Association Treaty for Development. A proposal for reinventing EU relations with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Group of States
- C 236 (2016) James D. Bindenagel
America and Europe in the Twenty-first Century
- C 237 (2016) Matthias Vogl/Rike Sohn
Nachhaltige regionale Integration in Westafrika und Europa. ZEI
Forschungskooperation mit dem West Africa Institut (WAI) von 2007 bis 2016
- C 238 (2016) Matteo Scotto
Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). An Insight into Transatlantic Relations and Global Context
- C 239 (2017) Michael Gehler
Revolutionäre Ereignisse und geökonomisch-strategische Ergebnisse: Die EU- und NATO-„Osterweiterungen“ 1989-2015 im Vergleich
- C 240 (2017) Tapio Raunio/Matti Wiberg
The Impact of the European Union on National Legislation
- C 241 (2017) Robert Stüwe
EU External Energy Policy in Natural Gas: A Case of Neofunctionalist Integration?
- C 242 (2017) Ludger Kühnhardt
Weltfähig werden. Die Europäische Union nach dem Biedermeier

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>. For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.

