

## **Rede der Preisträgerin anlässlich der Verleihung des Schader-Preises am 19. Mai 2016 in Darmstadt**

### **Ein neuer Anfang für Europa Das Potential unterschiedlicher Zeitstrukturen für die europäische Integration**

Von Christine Landfried

#### **Einleitung**

Es mag etwas gewagt sein, inmitten der tiefgreifenden europäischen Krisen über einen neuen Anfang für Europa nachzudenken. Das New York Times Magazine titelte in seiner Ausgabe vom 20. Dezember 2015 „Hat Europa den Moment des Zusammenbruches erreicht?“<sup>1</sup> Konnte Ulrich Beck bei der Verleihung des Schader-Preises 2005 noch sagen: „Es liegt ein neuer Kosmopolitismus in der Luft“,<sup>2</sup> so könnte man heute sagen: „Es liegt eine neue Europamüdigkeit in der Luft“.

In diesen Zeiten der Europamüdigkeit und der Zerrissenheit in der Europäischen Union plädieren Wissenschaftler und Praktiker für ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“<sup>3</sup> oder ein „Europa à la carte“. Ich möchte zeigen, dass die Differenz von Zeitstrukturen in der Tat ein Potential für die europäische Integration ist – aber nicht im Sinne eines „Europa der zwei Geschwindigkeiten“.

#### **I) Die Differenz von Zeitstrukturen**

Das Argument, das ich zur Diskussion stellen möchte, geht von einer Beobachtung aus, die wir alle täglich machen: Wissen und Technik ändern sich in einer atemberaubenden Geschwindigkeit.

Der rasante Wandel der sozio-ökonomischen Strukturen weckt manchmal den Wunsch nach etwas mehr Beständigkeit. Es kommt durchaus vor, dass man die automatische Stimme am Telefon nicht hören, sondern einen Menschen um Auskunft fragen möchte. Robert Musil beschreibt den Wunsch nach mehr Beständigkeit in seinem Roman „Der Mann ohne Eigenschaften“: „Wenn uns die Sache mit den Geschwindigkeiten nicht gefällt, so machen wir doch eine andere! Zum Beispiel eine ganz langsame, mit einem schleierig wallenden, meerschneckenhaft geheimnisvollen Glück und dem tiefen Kuhblick, von dem schon die Griechen geschwärmt haben. Aber so ist es ganz und gar nicht. Die Sache

---

<sup>1</sup> Jim Yardley, Has Europe reached the breaking point? In: The New York Times Magazine, December 20, 2015.

<sup>2</sup> Ulrich Beck, Europa neu erfinden. Vortrag anlässlich der Verleihung des Schader-Preises am 28. April 2005.

<sup>3</sup> Sergio Fabbrini, Which European Union? Europe after the Euro Crisis, Cambridge: Cambridge University Press 2015.

hat uns in der Hand. Man fährt Tag und Nacht in ihr und tut auch noch alles andere darin; man rasiert sich, man isst, man liebt, man liest Bücher, man übt seinen Beruf aus, als ob die vier Wände stillstünden, und das Unheimliche ist bloß, daß die Wände fahren, ohne daß man es merkt, und ihre Schienen vorauswerfen, wie lange tastend gekrümmte Fäden, ohne daß man weiß, wohin. ... es kommt vor, wenn man nach längerer Zeit hinaussieht, daß sich die Landschaft geändert hat ... Und eines Tages ist das stürmische Bedürfnis da: Aussteigen! Abspringen! Ein Heimweh nach Aufgehaltenwerden, Nichtsichentwickeln, Steckenbleiben ... Und in der guten alten Zeit ... konnte man in einem solchen Falle den Zug der Zeit verlassen, sich in einen gewöhnlichen Zug einer gewöhnlichen Eisenbahn setzen und in die Heimat zurückfahren.“<sup>4</sup>

Aber natürlich können wir aus dem Zug der Zeit nicht aussteigen. Für das Gedeihen der Gesellschaften in einer sich globalisierenden Welt als auch für demokratisches und kompetentes Regieren<sup>5</sup> brauchen wir die Fortschritte in Wissenschaft, Technik und Wirtschaft.<sup>6</sup> Folgeprobleme des raschen wissenschaftlichen, technologischen und ökonomischen Wandels lassen sich wiederum nur mit Wissen lösen. Und erstaunlicherweise sind die Menschen zwischen 14 und 80 Jahren in Deutschland nach einer neuen Studie für Veränderungen sehr aufgeschlossen.<sup>7</sup> Die Autorin der Studie, Jutta Allmendinger, hätte Zukunftsangst erwartet, das „Gefühl, diesen ganzen Umwälzungen nicht gewachsen zu sein, mit der Geschwindigkeit der technischen Veränderungen nicht mitzukommen“. Aber es ist keine Abwehrhaltung festzustellen.<sup>8</sup>

Wie reagiert die Politik auf den rasanten sozio-ökonomischen Wandel?<sup>9</sup> Analysiert man die Handlungsfähigkeit der Politik, so zeigt sich, dass die Politik mit dem Tempo der gesellschaftlichen Veränderungen seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts kaum noch mitkommt. Zu Beginn der Neuzeit im 18. Jahrhundert, während der amerikanischen oder französischen Revolution, war das umgekehrt: „Es war die Beschleunigung des politischen Prozesses, die nach der fast einhelligen Wahrnehmung der Zeitgenossen unsere Neuzeit eröffnete, längst bevor die technisch-industrielle Revolution die Beschleunigungen in den normalen Alltag vorantrieb.“<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Robert Musil, *Der Mann ohne Eigenschaften*, hrsg. von Adolf Frisé, Reinbek 11. Aufl. 2000, Bd. 1, 32.

<sup>5</sup> Robert C. Post, *Democracy, Expertise, and Academic Freedom. A First Amendment Jurisprudence for the Modern State*, New Haven, London: Yale University Press 2012, 27 ff. spricht von „democratic competence.“

<sup>6</sup> Robert Gordon, *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton: Princeton University Press 2016, kommt zu dem Schluss, dass es in der amerikanischen Geschichte nur wenige technologische Fortschritte wie Telefon und Computer mit weitreichenden Auswirkungen auf die Produktivität gegeben habe. Neuere Technologien wie Internet und Smartphone seien nur Variationen bestehender Techniken und könnten daher auch nicht mehr zu wirklichen Produktivitätssteigerungen beitragen.

<sup>7</sup> Jutta Allmendinger, in: *Die Zeit*, Dossier vom 18.2.2016, 13-15.

<sup>8</sup> Ebd., 14.

<sup>9</sup> Es ist etwas vereinfachend, von einem beschleunigten „sozio-ökonomischen“ Wandel zu sprechen. Denn es gibt verschiedene Veränderungsgeschwindigkeiten der Gesellschaft, der Ökonomie, der Wissenschaft und der Technik, und innerhalb dieser Bereiche gibt es wiederum unterschiedliche Temporalstrukturen. Die Bereiche werden hier in einem Begriff zusammengefasst, um deutlich zu machen, dass die Politik vor der Aufgabe steht, einen insgesamt beschleunigten gesellschaftlichen Wandel, der noch dazu nichtlinear verläuft, zielgerichtet zu gestalten.

<sup>10</sup> Reinhart Koselleck, *Wie neu ist die Neuzeit?* In: ders., *Zeitschichten, Studien zur Historik*, Frankfurt: Suhrkamp 2000, 225-239.

Heute hingegen hat die Beschleunigung der sozio-ökonomischen Veränderungen unseren Alltag erreicht. Wir beobachten eine Auseinanderentwicklung zwischen einem beschleunigten gesellschaftlichen Wandel einerseits und einer sich nur langsam ändernden Politik andererseits. Der rasche sozio-ökonomische Wandel hat eine Richtung. Er ist mit einer ungleichen Verteilung von Gütern, Dienstleistungen, technischen und wissenschaftlichen Errungenschaften verbunden.

Nach der Studie von Thomas Piketty zum Kapital im 21. Jahrhundert wachsen die Einkommen aus Kapital prozentual stärker als das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Dieser Mechanismus sei nun im Zusammenhang mit der ungleichen Verteilung der Vermögen zu sehen. So besitzen die reichsten 0,1 % der Erde einen Anteil von 20 % am Gesamtvermögen.<sup>11</sup> Piketty fordert uns auf, darüber nachzudenken, was es bedeutet, dass die Kapitalrendite schneller wächst als die Gesamtwirtschaft und diese „Ungleichheit ... in Abhängigkeit von der Größe des Ausgangsvermögens verstärkt wird“.<sup>12</sup> Dies führe zu einer „globalen Dynamik der Vermögensakkumulation und -verteilung ... die explosive Folgen zeitigen und eine völlig außer Kontrolle geratene Spirale der Ungleichheit in Gang setzen“ könne.<sup>13</sup>

Wenn sich die Schere zwischen dem Tempo des gesellschaftlichen Wandels und dem Tempo des politischen Wandels zu weit öffnet, dann werden sich Passivität, Durchwursteln, hektisches Agieren ohne Ziel und ein Rückfall in veraltete Denk- und Verhaltensmuster durchsetzen. Die Differenz von Zeitstrukturen kann aber auch als positives Potential für politisches Handeln genutzt werden. Es ist meine These, dass wir Legitimität und Effektivität der europäischen Politik erhöhen können, wenn wir in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen unterschiedliche Zeitstrukturen miteinander verknüpfen. Denn die Kombination von Zeitstrukturen ermöglicht es, demokratische Verfahren zu entwickeln, mit denen wir nicht einfach nur im Eiltempo entscheiden, sondern Deliberation und Dezision verbinden.

So haben beispielsweise Verfassungsgerichte andere Zeitstrukturen als die Politik. Die Gerichte stehen zeitlich nicht unter Druck und ihre Entscheidungen sind stärker auf Dauer angelegt als ein Gesetz.<sup>14</sup> Rechtliche und politische Zeit unterscheiden sich.<sup>15</sup> Auf diese Weise wird es möglich, eine Frage unter neuen Gesichtspunkten und mit anderen Methoden noch einmal zu betrachten und zu bewerten. Wenn nun Politiker im vorausseilenden Gehorsam eventuelle zukünftige Gerichtsentscheidungen in der Gesetzgebung berücksichtigen, dann geht bei einer solchen Justizialisierung der Politik der produktive Nutzen des Unterschiedes von politischer und rechtlicher Zeit verloren. Die politische Zeit wiederum lässt sich nach parlamentarischer und exekutiver Zeit differenzieren. Regierungen müssen in

---

<sup>11</sup> Thomas Piketty, Das Kapital im 21. Jahrhundert, München: Beck 2014, 583-584.

<sup>12</sup> Ebd., 586.

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Christine Landfried (ed.), Judicial power. How courts affect political transformations, Cambridge: Cambridge University Press (forthcoming).

<sup>15</sup> Zur Produktivität zwischen journalistischer und wissenschaftlicher Zeit vgl. Jürgen Kaube, Wie man die Gegenwart erfasst. Börne, Hegel und die Neuigkeiten: Eine Dankesrede anlässlich der Verleihung des Ludwig-Börne-Preises. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. Juli 2015, 11. Journalisten brauchen, so Kaube, Begriffe, „um Distanz gegenüber Zeitdiagnosen zu gewinnen, die zu sehr dem Bedürfnis nach etwas Neuem folgen. Der Journalismus benötigt ... ein Gegengewicht gegen die Gefahren eines privilegierten, weil mit einem Lautsprecher ausgestatteten Laientums.“ Und dieses Gegengewicht können wissenschaftliche Beschreibungen sein, die aber ewig dauern und daher journalistische Beschreibungen nicht ersetzen können.

Krisenzeiten notwendigerweise rascher handeln als Parlamente. Es ist aber für die demokratische Legitimation der Politik wichtig, exekutive und parlamentarische Zeit zu verbinden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Macht der Parlamente in Krisenzeiten nicht übermäßig eingeschränkt werden darf.

Eine politische Gestaltung des beschleunigten sozio-ökonomischen Wandels verlangt also nicht, dass die Politik im Eiltempo ohne viel Überlegung eine Entscheidung nach der anderen trifft, um mit dem gesellschaftlichen Wandel Schritt zu halten.<sup>16</sup> Es gilt vielmehr, über demokratische Verfahren nachzudenken, mit denen sich Deliberation und Dezsision auf neue, kreative Weise verbinden lassen. Die unterschiedlichen Veränderungsgeschwindigkeiten der Öffentlichkeiten, der Parlamente, der Regierungen, der Gerichte auf den nationalen und europäischen Ebenen sowie die Zeiten unterschiedlicher Politiken sind so miteinander zu verknüpfen, dass Nachdenken, Meinungsbildung und Entscheiden bei der „Steuerung in der Gesellschaft“<sup>17</sup> zu ihrem Recht kommen.

Und nun mag Ihnen mein Argument paradox erscheinen: Dies bedeutet gerade nicht, für ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten oder ein Europa à la carte zu plädieren. Die ständigen Ausnahmen, die einige Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit erhalten haben, sind ein Schaden für das europäische Projekt. Denn in einem solchen Europa werden die Mitgliedstaaten nach der ihnen eigenen „Geschwindigkeit“ des sozio-ökonomischen Wandels oder ihrer Integrationsgeschwindigkeit „sortiert“. In einer neuen Studie über Europa nach der Eurokrise wird sogar vorgeschlagen, eine politische „Euro-Union“ mit eigenen Institutionen wie einem Euro-Parlament neben einer „Binnenmarkt-Union“ zu gründen und auf diese Weise die unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten institutionell anzuerkennen.<sup>18</sup> Das Potential Europas besteht aber gerade in der Vielfalt sozialer, kultureller und ökonomischer Differenz. In der Auseinandersetzung über diese Unterschiede, nicht im Auseinanderdividieren, besteht die Chance des Lernens und der Transformation von Konfrontationen.<sup>19</sup>

Für diese Auseinandersetzung brauchen wir ein Zusammenspiel unterschiedlicher Zeitstrukturen, die Vielfalt der Perspektiven und Anschauungen<sup>20</sup> auf der Basis des Zusammenhaltes durch ein gemeinsames „set“ von Institutionen.<sup>21</sup> Europäischer Rat und Kommission, Europäisches Parlament und Ministerrat müssen durch kontinuierliche Interaktionen der Repräsentanten der Mitgliedstaaten

---

<sup>16</sup> So aber Herfried Münkler, Die rasenden Politiker. Vom absehbaren Ende der parlamentarischen Demokratie. In: Der Spiegel 29(2012), 100-101.

<sup>17</sup> Renate Mayntz, Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Politische Theorien in der Ära der Transformation, hrsg. von Klaus von Beyme und Claus Offe, Opladen 1995, 165.

<sup>18</sup> Sergio Fabbrini, Which European Union? Europe after the Euro Crisis, Cambridge: Cambridge University Press 2015, 273ff.

<sup>19</sup> Christine Landfried, The Concept of Difference. In: Kolja Raube, Annika Sattler (eds.), Difference and Democracy. Exploring Potentials in Europe and Beyond, Frankfurt, New York: Campus 2011, 15-35.

<sup>20</sup> Hannah Arendt, Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlass, München: Piper 1993, 52.

<sup>21</sup> Vivien A. Schmidt, The 'New' EU Governance. The 'New' Intergovernmentalism, 'New' Supranationalism, and 'New' Parliamentarism, forthcoming 2016. Während ich Vivien A. Schmidt zustimme, dass wir ein "common set of institutions encompassing the Council, the Commission, and the EP" und kein "two-speed Europe" brauchen, teile ich nicht ihre Meinung, dass durch die Eurokrise alle Institutionen der europäischen Ebene an Kompetenzen hinzugewonnen haben. Das Europäische Parlament ist trotz der von ihr genannten Entwicklungen wie z.B. Hearings und Expertenberichten der Verlierer der Eurokrise.

in diesen Institutionen zusammenwirken und die unterschiedlichen Zeitstrukturen dieser Institutionen für gemeinsame Politiken nutzen. Die Realität in der Europäischen Union ist freilich eine andere.

## II) Die Europäische Union am Wendepunkt

Die tiefgreifenden und andauernden Krisen, die Europa seit 2010 erschüttern, lassen sich kaum mit den Krisen vergleichen, die es im Laufe der europäischen Integration immer wieder gab und aus denen die EU meist gestärkt hervorging. Die Europäische Union steht an einem Wendepunkt.

Mit Europa verbinden wir heute die Bilder von kleinen Booten im Mittelmeer, die überfüllt sind mit erschöpften Menschen. Die Zahl von Flüchtlingen, die in der EU Asyl beantragen, ist von etwa 200 000 Anträgen im Jahr 2006 zunächst langsam und seit 2013 mit beschleunigtem Anstieg auf 1,2 Millionen Asylbewerber im Jahr 2015 angestiegen. Im Jahr 2014 waren 19 % der Asylbewerber unter 13 Jahre alt, 7 % zwischen 14 und 17 Jahren und 54 % waren zwischen 18 und 34 Jahre.<sup>22</sup> Hinter diesen abstrakten Zahlen verbergen sich Einzelschicksale, die sich unserer eigenen Erfahrung entziehen. Hinter diesen Zahlen verbirgt sich auch eine dauerhafte Veränderung unserer Gesellschaften. Der Islam wird im öffentlichen Leben Europas noch sichtbarer,<sup>23</sup> und „es entstehen neue soziale Realitäten“.<sup>24</sup>

Die Europäische Union steht nun vor der Herausforderung, eine enorm hohe Zahl an Flüchtlingen in kurzer Zeit aufzunehmen, über ihre Asylanträge zu entscheiden und schließlich die Menschen, denen Asyl gewährt wird, in unsere Gesellschaften zu integrieren. Die Menschen fliehen vor Bürgerkriegen und Armut nach Europa in einer Zeit, in der Europa selbst schwierige Probleme zu lösen hat. Die Eurokrise ist in keiner Weise bewältigt, sie ist nur aus den Schlagzeilen. Die Jugendarbeitslosenquote lag 2013 für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei 23,5 % und war damit mehr als doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote der Personen aller Altersklassen.<sup>25</sup> Die Soziologin Saskia Sassen fragt daher zu Recht, ob Länder wie Griechenland, Spanien oder Portugal wirklich Ausnahmefälle oder nur extreme Beispiele für einen allgemeinen Trend in der Eurozone sind.<sup>26</sup> Betrachtet man die Lage in Griechenland, sind die Fakten erschreckend. Das Land befindet sich trotz finanzieller Hilfen der Euromitgliedstaaten, des ESM und des IWF in Höhe von 320 Milliarden Euro im Zeitraum von 2010 bis 2018 in einer Rezession. Eine einzige Zahl möge genügen: die Jugendarbeitslosigkeit betrug 60,5 % im Jahr 2013 und im Jahr 2015 noch immer alarmierende 48,6 %.

Die bisherigen politischen Reaktionen der Europäischen Union auf die tiefgreifenden Veränderungen haben die Legitimität und Effektivität des europäischen Handelns beschädigt. Es sind drei

---

<sup>22</sup> Pressemitteilung Eurostat vom 4.3.2016 und Eurostat, Schlüsseldaten 2015, 32.

<sup>23</sup> 2014 waren in Deutschland 63,3 % der Erstantragsteller auf Asyl Angehörige des Islam, 24,6 % der Antragsteller waren Angehörige des Christentums. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2015.

<sup>24</sup> Nilüfer Göle, Europäischer Islam. Muslime im Alltag, Berlin: Wagenbach 2016 (im Erscheinen), Schlusskapitel „Die Muslime betreten die europäische Bühne“.

<sup>25</sup> Eurostat, Schlüsseldaten 2015, 80.

<sup>26</sup> Saskia Sassen, Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy, Cambridge, London: Harvard University Press 2014, 37.

Mechanismen zu erkennen, die zu dieser Fehlentwicklung beigetragen und zu einem Verlust des positiven Potentials der Differenz von Zeitstrukturen geführt haben.

*Erstens* konzentrierte sich das politische Handeln insbesondere in der Eurokrise auf technokratische Entscheidungen, die ohne jede Debatte in der Öffentlichkeit getroffen wurden. Dies ist kein neues Phänomen. Dieter Grimm formuliert es knapp und präzise: „Dem Integrationsfortschritt fehlt der gesellschaftliche Rückhalt.“<sup>27</sup> Das politische Handeln zur Bekämpfung der Eurokrise war freilich in einem besonders hohem Maße für die Bürger intransparent. Die verabschiedeten Regeln des „Sixpack“ und „Twopack“ sind ein „Buch mit sieben Siegeln“. Georgette Lalès, als Leiterin des Athener Büros der Task Force der Kommission für Griechenland im Zeitraum von 2011 bis 2015 eine Kennerin der europäischen Politik und zugleich Rechtswissenschaftlerin an der NYU, spricht von einem „extremen“ Vertrauen der Politik in die Technokratie.<sup>28</sup> Für öffentliche Debatten sei keine Zeit. Langwierige Debatten seien den politischen Eliten ein Greuel. Aber solche öffentlichen Diskussionen über Fortschritte der Integration lassen sich nicht nachholen, und das Vermeiden der Debatten führt am Ende zu einem Misstrauen der Bürger gegenüber der europäischen Politik.<sup>29</sup>

*Zweitens* haben im Verlauf des Krisenmanagements die nationalen und europäischen Exekutiven an Macht gewonnen. So konnten der Europäische Rat und die Europäische Kommission im Verlauf der Eurokrise in kleinen Schritten einen immer größeren Einfluss auf die Haushaltspolitik der nationalen Parlamente erhalten. Mit dem Fiskalpakt, der am 1. Januar 2013 in Kraft trat, wurde die Macht der Kommission erneut gestärkt.<sup>30</sup> Die Verknüpfung nationaler Schuldenbremsen mit einem europäischen Überwachungsmechanismus (Artikel 3 des Fiskalpaktes) schränkt die Parlamente in ihrem Haushaltsrecht ein. Es ändert nichts an dem realen Machtverlust der Parlamente, dass im Vertrag zu lesen ist, das Haushaltsrecht der Parlamente werde nicht eingeschränkt. Diese Beteuerung ist ein Selbstbetrug der politischen Eliten.

Wie weit der reale Machtverlust der Parlamente schon fortgeschritten ist, zeigt das Beispiel der Debatte und Entscheidung des Deutschen Bundestages am 29. Juni 2012 zu den Zustimmungsgesetzen des Fiskalpaktes und des Vertrages über den ESM.<sup>31</sup> Die Abgeordneten haben mit großer Mehrheit die beiden Zustimmungsgesetze verabschiedet. Freilich verabschiedeten sie einen schon veralteten Gesetzentwurf. In Brüssel hatten die Regierungen der Mitgliedstaaten der Eurozone am Abend vor der Bundestagsentscheidung beschlossen, dass der ESM die Möglichkeit erhalten könne, die Banken direkt zu rekapitalisieren.<sup>32</sup> Die Verträge, über die der Bundestag abstimmte, legen jedoch fest, dass eine solche Rekapitalisierung der Banken durch den ESM gerade nicht möglich sein soll.

---

<sup>27</sup> Dieter Grimm, Nicht Pragmatismus, sondern Prinzipienorientierung benötigt Europa. In: ders., Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München: Beck 2016, 252.

<sup>28</sup> Georgette Lalès, Vortrag am Jean Monnet Center der New York University am 14.4.2016.

<sup>29</sup> Dieter Grimm, a.a.O., 252.

<sup>30</sup> Ausführlich dazu Christine Landfried, Parlamentszeit und Medienzeit: Eine Analyse am Beispiel des EU-Rettungsschirmes. In: Medien & Zeit 2/2012, 54-64.

<sup>31</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/188. Stenographischer Bericht 188. Sitzung, Berlin, 29. Juni 2012.

<sup>32</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 28./29. Juni 2012.

Und *drittens* beobachten wir einen Prozess der Desintegration europäischer Institutionen und einen Rückfall in nationalstaatliches Denken und Handeln. Der Spielraum für das politische Gestalten des sozio-ökonomischen Wandels wird jedoch kleiner, wenn wir die europäische Dimension der Probleme und daraus folgend die Notwendigkeit europäischer Lösungen aus den Augen verlieren. Das jüngste Dokument dieser Desintegration ist die Vereinbarung zwischen dem Europäischen Rat und dem Vereinigten Königreich Großbritanniens und Nordirlands im Vorfeld des Referendums. Man kann etwas überspitzt sagen: Diese Vereinbarung ist fast schon ein Brexit. Die Ausnahmeregelungen, die sich Großbritannien ausgehandelt hat, verstoßen nach meiner Meinung gegen den Sinn der Europäischen Union.

Ein weiterer wichtiger Faktor der Desintegration neben den überbordenden Ausnahmen für einzelne Mitgliedstaaten ist das Misstrauen der europäischen Eliten in die gemeinsamen europäischen Institutionen. Die Mitarbeit des Internationalen Währungsfonds bei den Verhandlungen mit Griechenland ist ein gutes Beispiel. Nach der Analyse von Georgette Lalis hat der IWF etwa 10 % der finanziellen Mittel für die Griechenland Hilfe zur Verfügung gestellt, aber zu 100 % die Verhandlungsergebnisse bestimmt.<sup>33</sup> Es habe von Anfang an ein Misstrauen gegenüber der Europäischen Kommission und ein blindes Vertrauen der Regierungen im Europäischen Rat gegenüber dem IWF geherrscht. Wenn aber schon die politischen Eliten kein Vertrauen in die europäischen Institutionen haben, wie soll es dann gelingen, dass die Bürger der Europäischen Union vertrauen?

Politisches Handeln in den Krisen hat insgesamt das Zusammenspiel der Zeitstrukturen verändert. Man könnte sagen, dass die gesellschaftliche Zeit für eine öffentliche Meinungsbildung, für den Prozess des „öffentlichen Für und Wider frei flottierender Meinungen, Argumente und Stellungnahmen“<sup>34</sup> und die parlamentarische Zeit für politische Debatten in ihrem Einfluss quasi „verkürzt“ wurden, während die exekutive und die technokratische Zeit einen höheren Stellenwert erhielten.

### **III) Die Bedingungen einer erfolgreichen Krisenpolitik**

Welche Bedingungen müssten erfüllt sein, um zu erreichen, dass wir angesichts der geschilderten Realität in Europa unterschiedliche Zeitstrukturen zur Bewältigung der vielfältigen und anhaltenden Krisen nutzen können? Wir haben gesehen, dass im Verlauf der Krisen technokratische Lösungen dominierten und die Exekutiven an Macht gewonnen haben. Es lassen sich nun die Bedingungen formulieren, die die Voraussetzung für eine erfolgreiche Krisenpolitik sind.

*Erstens* müssen sich die politischen Eliten und die Bürger auf die europäischen Werte der Gerechtigkeit und Solidarität zurückbesinnen. Das europäische Modell der sozialen Marktwirtschaft muss wieder stärkeres Gewicht erhalten. Bei allen Kürzungen in den Sozialsystemen der

---

<sup>33</sup> Georgette Lalis, a.a.O.

<sup>34</sup> Jürgen Habermas, Das Dilemma der politischen Parteien. In: ders., Im Sog der Technokratie, Frankfurt: Suhrkamp 2013, 130.

Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit Beginn der Eurokrise 2009 gilt noch immer, dass die europäischen Gesellschaften durch die Arbeitslosenunterstützung, eine allgemeine Krankenversicherung und Mindestlöhne besser vor Verelendung geschützt sind als Gesellschaften in anderen Regionen der Welt.<sup>35</sup> Eine Rückbesinnung auf die europäischen Werte der sozialen Gerechtigkeit und Solidarität<sup>36</sup> ist die Bedingung der Möglichkeit einer transnationalen Realisierung sozialer Gerechtigkeit.<sup>37</sup>

*Zweitens* gilt es, ein Verständnis sowohl bei Eliten als auch bei Bürgern für die Wechselbeziehungen zwischen nationaler und europäischer Demokratie zu entwickeln. Dieses Verständnis für Interdependenz wird in offiziellen Papieren immer wieder betont, ist aber im Bewusstsein der politisch Verantwortlichen und der Bürger keineswegs verankert. Es geht nicht darum, den Mitgliedstaaten Kompetenzen wegzunehmen, sondern europäische Probleme auch europäisch zu lösen.<sup>38</sup>

*Drittens* müssen wir die europäischen Öffentlichkeiten stärken und auch hier das Potential unterschiedlicher Zeitstrukturen nutzen. Die Massenmedien haben ihre eigene Temporalstruktur. Das Fernsehen etwa setzt in den Nachrichten auf knappe und knackige Sätze. Nachrichtenredakteure wissen: „Und bist du noch so fleißig, bei uns gibt’s nur 1’30.“ Gleichwohl sind Informationen und Diskurse über Europa in den nationalen Medien, wie verkürzt auch immer, ein wichtiger Teil der europäischen Öffentlichkeit. Neben der Öffentlichkeit der Medien sollte auch Raum für Öffentlichkeiten sein, in denen es mehr Zeit für Gespräche, Interaktionen, auch Konfrontationen, gibt.

<sup>39</sup>

Und *viertens* ist das Vertrauen in gemeinsame europäische Institutionen eine notwendige Voraussetzung für einen neuen Anfang in Europa. Warum trauen die politischen Eliten dem Urteil des Internationalen Währungsfonds mehr als dem Urteil der Europäischen Kommission?

#### **IV) Die politischen Schritte auf dem Weg zu einem Neuanfang**

Die genannten Bedingungen zur Bewältigung der Krisen zeigen uns die Richtung des Weges für einen Neuanfang in Europa. Dieser Neuanfang muss geeignet sein, das Auseinanderdriften zwischen einem rasanten gesellschaftlichen Wandel und einem nur langsamen politischen Wandel zu verringern und politische Gestaltungskraft zu gewinnen. „Die Sache“, wie Robert Musil schreibt, darf uns gerade nicht „in der Hand“ haben.

Der erste Schritt hin zu einer politischen Gestaltung des gesellschaftlichen Wandels ist die Bereitstellung europäischer Finanzmittel. In der amerikanischen Revolution haben die Gegner der

---

<sup>35</sup> Sylvie Goulard, Mario Monti, De la démocratie en Europe. Voir plus loin, Paris: Flammarion 2012, 105.

<sup>36</sup> Artikel 2 und 3 EUV sowie Artikel 125 AEUV.

<sup>37</sup> Jürgen Habermas, Der nächste Schritt, in: ders., Im Sog der Technokratie, a.a.O., 18, diskutiert die schwierige Umstellung „auf ein von den nationalen Bevölkerungen nicht nur toleriertes, sondern getragenes Projekt,“ ... das „die hohe Schwelle einer grenzüberschreitenden Solidarität der Bürger Europas nehmen“ müsse.

<sup>38</sup> Miguel Maduro, A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice, European University Institute, RSCAS Policy Papers 2012/4.

<sup>39</sup> Nilüfer Göle, Europäischer Islam. Muslime im Alltag, a.a.O., Einführung.

britischen Kolonialmacht ein klares Ziel formuliert: “No taxation without representation.“ Für Europa gilt umgekehrt: “No representation without taxation.“

Der Vorschlag ist nicht neu. Schon seit einiger Zeit wird diskutiert, die Eigenmittel der EU von 1 % des BSP der EU auf 3 % des BSP der EU zu erhöhen.<sup>40</sup> Sowohl bei der Aufbringung dieser Mittel als auch bei der Verwendung der Mittel wäre auf die Kriterien von Gerechtigkeit und Solidarität zu achten. Geeignete Kandidaten wären daher eine Finanztransaktionssteuer und eine europäische Unternehmenssteuer.<sup>41</sup> Die Unternehmenssteuer würde eine europäische Harmonisierung der Unternehmenssteuer und ein Ende des Wettlaufs nach unten bedeuten.<sup>42</sup> Das Prinzip wäre: Diejenigen, die viel vom Binnenmarkt profitieren, geben einen kleinen Teil ihres Vorteils wieder ab.

Wie ließen sich bei der Verwendung der Mittel die europäischen Werte der Gerechtigkeit und Solidarität stärken? Zwei Politikbereiche haben hier in einem nächsten Schritt Priorität: die Integration der Flüchtlinge und die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.<sup>43</sup> Beide Aufgaben müssen als europäische verstanden und zeitgleich in Angriff genommen werden. Ich kann hier nicht in die Details der europäischen Asylpolitik gehen. Nachdem die Dublin-Regelungen und ihre Reformen gescheitert sind, ist ein weiteres Reformieren nicht sinnvoll. Eine Neuregelung mit einem Verteilungsschlüssel der Asylanträge auf der Basis der Kriterien der Größe, des Wohlstandes und der Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten ist geboten.<sup>44</sup>

Aber ich möchte einen Vorschlag machen, der mit dem Schader-Preis und seinem Anliegen eines Dialoges zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis zu tun hat. Wir brauchen für eine kompetente europäische Flüchtlingspolitik das, was Alois M. Schader für den Wohnungsbau in die Wege geleitet hat. Ähnlich wie sich die Schader-Stiftung in ihrer Anfangszeit für eine wissenschaftliche Klärung des Bedarfes an unterschiedlichen Wohnungstypen engagierte, könnten wir uns heute für eine europäische Flüchtlingsenquôte einsetzen. Die Wissenschaft könnte die Erkenntnisse gewinnen und der Praxis zur Verfügung stellen, die geeignet sind, die europäische Flüchtlingspolitik nicht auf Vermutungen, sondern auf Wissen zu gründen.

Eine neue europäische Asylpolitik sollte mit einem Wachstumsprogramm verbunden werden, das den Aufbau der Infrastruktur für die Integration fördert und aus europäischen Mitteln finanziert wird. Auch dafür wäre eine europäische Flüchtlingsenquôte eine Grundlage.<sup>45</sup>

Die effektive Lösung der Flüchtlingsfrage und der Jugendarbeitslosigkeit wäre zugleich ein Mittel gegen die Europamüdigkeit. Die Bürger lassen sich durch legitime und effektive Politiken eher für Europa begeistern als durch eine noch so gute Öffentlichkeitsarbeit der Kommission. Es geht darum, das Versprechen der Gemeinsamkeit (community) und der Grundrechte für diejenigen zu

---

<sup>40</sup> Miguel Maduro, a.a.O., 7.

<sup>41</sup> Ebd., 13.

<sup>42</sup> Ebd., 14.

<sup>43</sup> Vgl. den Vorschlag von Miguel Maduro, a.a.O., 17 zur Einrichtung einer europäischen Beschäftigungsagentur für die Koordination und den Austausch von Stellenangeboten und -nachfragen zwischen den Mitgliedstaaten.

<sup>44</sup> European Commission, COM(2016) 197 final, 4.Juni 2016, 8: Option 2.

<sup>45</sup> Maria Joao Rodrigues, An investment & jobs initiative do deal with Europe’s refugee crisis and save Schengen, Brussels, 25. Januar 2016.

verwirklichen, die schon in Europa sind und zugleich die neuankommenden Flüchtlinge in eine europäische Gesellschaft zu integrieren (“a unified common European society“).<sup>46</sup>

Sodann muss die europäische Politik sehr viel stärker als bisher in einer europäischen Öffentlichkeit verwurzelt sein. Der Politikwissenschaftler Michael Zürn kommt in einer Analyse zu Einstellungen in der Bevölkerung und zur Berichterstattung über die Flüchtlingspolitik zu dem Ergebnis: „Man kann Solidarität nicht hinter dem Rücken der Bevölkerung erzeugen.“ Neben der Thematisierung Europas in den Massenmedien brauchen wir daher auch öffentliche Räume für die Begegnung zwischen Bürgern, die es erlauben, in einen „langsameren, kontinuierlichen Zeitrhythmus“ einzutauchen.<sup>47</sup> Das europäische Zusammenleben findet vor allem im Alltag statt. Deshalb hat die Soziologin Nilüfer Göle den „einfachen Muslimen aus dem zeitgenössischen Europa eine Stimme verliehen, den Menschen, die bei den öffentlichen Kontroversen im Fokus stehen, bei den Debatten in den Medien oder in der Politik aber fehlen“. Sie ist mit ihren Mitarbeiterinnen an die konkreten Orte der Kontroversen gereist und hat mit Muslimen und Nicht-Muslimen in 21 europäischen Städten über die unterschiedlichen Vorstellungen vom Islam Einzelgespräche geführt und Diskussionsrunden geleitet. In den Gesprächen tauchten nationale Besonderheiten auf, und es waren Konvergenzdynamiken zu erkennen. Europa werde wie ein Teppich gewebt, „mit den Kontroversen als Knoten, mit den Gesichtern und Stimmen von Akteuren, die in ihrer ethnischen Herkunft, in ihrer Religion und ihrer politischen Überzeugung unterschiedlich“ sind.<sup>48</sup>

Schließlich stehen auf der Agenda Europas auch institutionelle Fragen, die gelöst werden müssen, wenn ein neuer Anfang für Europa gelingen soll. Mit der Einberufung eines neuen Europäischen Konventes bestünde die Chance, unterschiedliche Zeitstrukturen, Momente des Bewusstwerdens und der Dynamisierung, zu verbinden. Die demokratische Legitimation eines Konventes ist größer als die Legitimation der Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs. Der Konvent hätte die Aufgabe, die immer wieder vertagte Frage nach dem Ziel der Europäischen Union<sup>49</sup> zu thematisieren, sich die sozialen Veränderungen in Europa bewusst zu machen und das Regieren in dieser veränderten Europäischen Union in einem Vertrag neu zu konstituieren und zu legitimieren.

Konkret bedeutete dies zum einen, den Vorschlag von Dieter Grimm zu realisieren und die detaillierten Bestimmungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Gesetzesrecht umzuwandeln. Die produktive „Differenz zwischen Verfassungsrecht und Gesetzesrecht“,<sup>50</sup> zwischen den auf Dauer angelegten Strukturen einer Verfassung und der täglichen

---

<sup>46</sup> Catherine Tinker, Saving Lives and Building Society: The European Migration Agenda. In: ILSA Journal of International Law & Comparative Law 22(2016, forthcoming), 14: “Demands for legal and humanitarian responses to the refugee crisis, heightened by the continuing armed conflict in Syria, Iraq, Afghanistan and elsewhere and by the lack of food and water security in many areas, suggest that it is time to review what the European Union and international legal instruments currently provide. In coming years, the European Union will be further challenged to realize the promise of community and fundamental rights for those already there, while integrating newer arrivals into a unified common European society.”

<sup>47</sup> Nilüfer Göle, Europäischer Islam. Muslime im Alltag, a.a.O., Kapitel „Das neue Weben der muslimischen und nicht-muslimischen Bürger Europas“.

<sup>48</sup> Alle Zitate aus Nilüfer Göle, Europäischer Islam. Muslime im Alltag, a.a.O., Einführung.

<sup>49</sup> Dieter Grimm, Nicht Pragmatismus, sondern Prinzipienorientierung benötigt Europa, a.a.O., 51.

<sup>50</sup> Dieter Grimm, Die demokratischen Kosten der Konstitutionalisierung. Der Fall Europa, a.a.O., 102.

politischen Auseinandersetzung könnte wieder zum Tragen kommen. Dies hätte eine Politisierung und Dynamisierung der europäischen Entscheidungsprozesse zur Folge. Politische Fragen würden wieder von politischen und nicht von judikativen oder administrativen Organen entschieden.<sup>51</sup>

Zum anderen wäre es sinnvoll, im Rahmen eines neuen Konventes die Möglichkeit auszuloten, Europa in Richtung einer föderalen Union mit parlamentarischer Grundordnung zu entwickeln.<sup>52</sup> Das Ziel wären nicht die Vereinigten Staaten von Europa, sondern eine föderale Union. Es ginge darum, einen gemeinsamen Rahmen für politisches Handeln zu schaffen, damit die Europäische Union mehr ist als ein Netzwerk sich überlappender Politikgemeinschaften mit variabler Mitgliedschaft.<sup>53</sup>

Parlament und Rat als die beiden legislativen Kammern könnten zusammen mit einer dualen Exekutive aus Kommission und Europäischem Rat eine föderale Union bilden. Die Klammer zwischen Kommission und Europäischem Parlament ist schon jetzt in der Verknüpfung der Ergebnisse bei den Wahlen des Europaparlamentes mit der Nominierung des Kommissionspräsidenten angelegt und wäre auszubauen. Über die Rolle des Europäischen Rates in einer föderalen Union Europas mit einer dualen Exekutive müsste man nachdenken.<sup>54</sup> Entscheidend ist der Gedanke, nicht einfach den nationalen Föderalismus zu kopieren, sondern zum Ausdruck zu bringen, dass die Interessen der Mitgliedstaaten in der föderalen Union Europas eine besondere Rolle spielen und sowohl in der Legislative (Rat) als auch in der Exekutive (Europäischer Rat) vertreten sein sollten.<sup>55</sup>

Auf der Basis eines neu konstituierten Europa, das sich seiner sozialen Veränderungen bewusst ist und die Frage nach dem Ziel nicht ausblendet, könnte der Desintegration der europäischen Institutionen Einhalt geboten werden. Für diese Auseinandersetzung ist ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“, das die Gruppen nach Merkmalen sortiert und den Unterschieden gerade ausweicht, nicht geeignet. In der Kombination der unterschiedlichen Zeitstrukturen der Öffentlichkeiten, der Parlamente, der Regierungen und der Gerichte liegt das Potential begründet, den rasanten gesellschaftlichen Wandel in Rückbesinnung auf die europäischen Werte der Gerechtigkeit und Solidarität politisch zu gestalten.

Rufen wir uns die eingangs zitierte Stelle aus Robert Musils Roman „Der Mann ohne Eigenschaften“ in Erinnerung: „Es kommt vor, wenn man nach längerer Zeit hinausieht, daß sich die Landschaft

---

<sup>51</sup> Ebd., 113.

<sup>52</sup> Für ein mögliches Modell, das sich stark am nationalen Parlamentarismus orientiert vgl. The Spinelli Group, Bertelsmann Stiftung, A Fundamental Law of the European Union, Gütersloh 2013.

<sup>53</sup> Vivien A. Schmidt, a.a.O., spricht von „clusters of Member States in overlapping policy-communities with variable boundaries in terms of membership.“

<sup>54</sup> Sergio Fabbrini, Which European Union? a.a.O., 276, entwickelt ein solches Modell einer dualen Exekutive für ein Kerneuropa der Eurostaaten. Er plädiert für die Aufteilung der Europäischen Union in eine politische Union der Eurostaaten und eine Union aller Mitgliedstaaten auf der Basis eines „Lisbon light“ Vertrages.

<sup>55</sup> Sergio Fabbrini, Which European Union? a.a.O., 175, 177, begründet seinen Vorschlag einer dualen Exekutive mit der normativen Kraft des Faktischen, da sich im Verlauf der Eurokrise eine solche duale Exekutive mit einer umfangreichen Macht des Europäischen Rates herausgebildet habe. Mein Argument für eine föderale Union mit einem Zweikammersystem und dualer Exekutive ist jedoch systematisch in der Berücksichtigung der Stellung der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union begründet.

geändert hat ... Und eines Tages ist das stürmische Bedürfnis da: Aussteigen! Abspringen! Ein Heimweh nach Aufgehaltenwerden, Nichtsichentwickeln, Steckenbleiben ...“<sup>56</sup>

Ja, die politische Landschaft Europas hat sich gewaltig geändert. Aber aussteigen, abspringen? In einem aufgeteilten „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ steckenbleiben und das Ziel eines Europas der Differenz aufgeben?

Christine Landfried

New York, den 14. Mai 2016

---

<sup>56</sup> Robert Musil, Der Mann ohne Eigenschaften, hrsg. von Adolf Frisé, Reinbek 11. Aufl. 2000, Bd. 1, 32.