Khol | Ofner | Karner | Halper

Österreichisches Jahrbuch für Politik 2011

Eine Publikation der Politischen Akademie
Böhlau Verlag Wien · Köln · Weimar

Österreichisches Jahrbuch für Politik 2011

Herausgegeben von Andreas Khol,
Günther Ofner, Stefan Karner und Dietmar Halper

Böhlau Verlag Wien · Köln · Weimar

Redaktion: Dr. Bernhard Moser
Redaktionssekretariat: Judith Feldmann, Ursula Melamed-Heiner
Anschrift: Tivoligasse 73, 1120 Wien
Tel.: 01/81420-45, Fax: 01/81420-57
E-Mail: bernhard.moser@polak.at

Eine Publikation der Politischen Akademie
Die Drucklegung erfolgt mit freundlicher Unterstützung der
Holding Graz.

Umschlag: Rebecca Ruminak
Satz: Böhlau Verlag, Wien
Typographie: Corporate S und Bembo
Druck: Generaldruckerei Szeged

© Politische Akademie 2012
Alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-205-78785-3 Böhlau Verlag Ges.m.b.H. und Co. KG, Wien · Köln · Weimar

Inhalt

XI Vorwort der Herausgeber

BUDGET/WIRTSCHAFT/FINANZEN

3 FRITZ BREUSS: Eurokrise als Chance für die Europäische Union
17 JOACHIM BITTERLICH: Funktionsfähigkeit und reale Mechanismen der Europäischen Union am Beispiel der Eurokrise
29 JOSEF CAP: Die Krise als Chance. Eine Vision für Europa
37 WERNER WEIDENFELD: Die Krise als Chance. Europa neu denken

POLITIK UND PARTEIENFORSCHUNG

55 MICHAEL SPINDELEGGER: Die ÖVP, wie ich sie sehe …
67 WOLFGANG MAZAL: Christliche Sozialpolitik heute
75 STEFAN ZOTTI Europäische Parteien und die Demokratisierung der EU. Auf dem Weg zu einem europäischen Parteiensystem
87 HEIDI GLÜCK: Josef Pröll, Vizekanzler 2008–2011
97 DANIEL KAPP: Wie funktioniert „Regieren". Ein Reality Check
107 DIETMAR HALPER: Politprofi und Bubencharme. Die erstaunliche Karriere von Staatssekretär Sebastian Kurz
117 PETER DIEM/KARL ALBRECHT KUBINZKY: Mussten die „Töchter" in die Hymne?
135 CHRISTIAN SEBASTIAN MOSER: Die Blumenkinder der digitalen Revolution. Ansprüche und Selbstverständnis der Piratenpartei
149 PAUL UNTERHUBER: Grüne Themenkonjunktur – und was daraus gemacht wurde. In Deutschland, Parlament-Wien

WAHLEN & KAMPAGNEN

161 DAVID M. WINEROITHER: Praxis und Perspektiven direkter Demokratie

GESUNDHEIT/SOZIALES

177 SONJA WEHSELY: Das Bessere ist der größte Feind des Guten. Über die notwendige verbindliche Kooperation im Gesundheitswesen
189 HANS JÖRG SCHELLING: Ein Masterplan für die österreichische Gesundheitspolitik. Eine realisierbare Vision?

MIGRATION/INTEGRATION/VOLKSGRUPPEN

201 SEBASTIAN KURZ: Ein Integrationsprogramm für Österreich
213 STEFAN KARNER: Die Lösung der Kärntner Ortstafelfrage
241 ANDREAS KHOL: Persönliche politische Randnoten zur Lösung der Ortstafelfrage

KIRCHE/RELIGION

255 PAUL M. ZULEHNER: Katholische Kirche in Österreich heute. Muss sich alles ändern, damit alles so bleibt wie es ist?
271 GREGOR HENCKEL-DONNERSMARCK: Die Kirche hat keine Krise!
279 FARID HAFEZ: Islam(ismus) nach dem Arabischen Frühling. Zwischen Pragmatismus und Ideologie

MEDIEN

295 WERNER MÜCK: Getarnter Gesinnungsjournalismus und falsche Metaphern. Ein kritischer Befund über die Sprache in Politik, Wirtschaft und Medien beim Symposion des Friedrich-Funder-Institutes (FFI)

307 HANS-JÖRGEN MANSTEIN: Eröffnungsrede bei den Österreichischen Medientagen 2011
313 HERMANN PETZ: Verdummungsschutz durch Vermummungsverbot. Das neue Medientransparenzgesetz und die geänderte Offenlegungspflicht im Mediengesetz
325 ANDREAS UNTERBERGER: Die Macht der Medien in der österreichischen Politik: Erlaubtes, Zwielichtiges, Unerlaubtes. Irgendwo zwischen Berlusconi, Balkan und Byzanz
339 INGRID THURNHER: Politik und Medien – eine unheilige Allianz?

SICHERHEIT

349 WERNER BITTNER: Sicherheit für Österreich. Welche Rolle spielt dabei die österreichische Landesverteidigung?
365 GERHARD JANDL: Zur zeitgemäßen Aufgabe österreichischer Sicherheitspolitik

ZEITDOKUMENT

381 WOLFGANG SCHÜSSEL: CSU-Trauerfeier für Otto von Habsburg in der Münchener Residenz am 11. Juli 2011

BILDUNG/UNIVERSITÄTEN

391 CLAUDIA SCHMIED: Die Kunst des Möglichen. Schulreform Schritt für Schritt
407 WERNER AMON: Schulreform Schritt für Schritt
419 HEINZ MAYER: Studienbeiträge als Ausfluss der Universitätsautonomie

ETHIK

425 KARL JURKA: Chronologie Lobbyistengesetz

439 WOLFGANG TAUS: Jahreschronik 2011

487 Wahlergebnisse
543 Biografien der Herausgeber und Autoren
553 Personenregister
557 Sachregister

VORWORT DER HERAUSGEBER

Lungauer Bio-Eachtlinge

Die Partnerschaft trägt Früchte.

SPAR fördert heimische Qualität!

Österreich ist reich an kulinarischen Schätzen, jede Region hat ihre ureigenen Produkte und über Jahrhunderte entwickelte Sorten - zum Beispiel die Lungauer Eachtlinge. **Als wichtiger Partner der österreichischen Landwirtschaft fördert SPAR die Rückbesinnung auf traditionelle Spezialitäten** und Produktionsweisen und trägt damit zum **Erhalt von kleinen und kleinsten Betrieben in allen Regionen** bei.

SPAR EUROSPAR INTERSPAR

WERNER WEIDENFELD

Die Krise als Chance

Europa neu denken

Die Inflation apokalyptischer Untergangsprognosen profiliert in Europa eine mentale Landschaft voller Pessimismus und Sorge. In der Geschichte der Europäischen Integration ist es nicht das erste Mal, dass in einer Krise die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Einigung gestellt wird. Europa hat vor allem zwei existenzielle Herausforderungen zu meistern: Die EU muss ihre politische Handlungsfähigkeit optimieren, und sie muss ihrer weltpolitischen Mitverantwortung gerecht werden.

Der Kontinent bebt. Da jagen sich täglich Krisenmeldungen. Die gemeinsame Währung ist gefährdet. Die Union droht zu erodieren, ja auseinanderzufallen. Die Inflation apokalyptischer Untergangsprognosen profiliert eine mentale Landschaft voller Pessimismus und Sorge. Und dann beschließt der Gipfel politische Eckdaten künftiger Haushaltsdisziplin – aber ohne Großbritannien. Der europapolitische Skandal scheint perfekt: Europa droht die Spaltung – so lauten viele Schlagzeilen.

Jene mediale Oberfläche dramatischer Schlagzeilen lässt sich geradezu endlos repetieren: „Der Alptraum", „Der Riese taumelt in sein Schicksal", „Das doppelte Chaos", „Katastrophenstimmung in Europa", „Europa in der Schreckstarre"! Süffisant wird dann ein Gegentrend inszeniert: „Welches Trauma hätten's denn gerne?"; „Nur keine Europa-Panik", „Mehr Politik, bitte".

Welche politische Substanz steckt in dieser apokalyptischen Aufgeregtheit unserer Tage?

In der Geschichte der Europäischen Integration ist es nicht das erste Mal, dass in einer Krise die Frage nach der Sinnhaftigkeit gestellt wird. Bisher gab es jedoch immer eine Antwort, die dem Projekt immense Vitalität verlieh. Dies bleibt aber heute aus. Das kennzeichnet die neue Epoche – die Abwesenheit einer identitätsstiftenden Zielprojektion. Ohne Identitätsgrundlage fehlt aber jedem politischen System die Basis seiner Handlungsfähigkeit. Halten wir uns die bisherigen Phasen vor Augen:

- Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg war der Kontinent von einem Netz europäischer Bürgergruppen durchweht, die eine große Lehre aus der Geschichte ziehen wollten. Kriege und Katastrophen nationalistischer Art sollten nicht mehr das letzte Wort persönlicher Erfahrung sein. Jetzt sollte dieser von breiten Blutspuren gekennzeichnete Kontinent die Alternative zum Nationalismus anstreben und verwirklichen: die Einigung Europas.
- Man gab sich höchst anspruchsvolle Ziele. Dazu gehörte der europäische Bundesstaat, die Politische Union. Hatten doch bereits viele Widerstandsgruppen im Dritten Reich darüber nachgedacht und konzeptionelle Entwürfe geliefert. Aber diese große Ambition endete zunächst in einem bescheidenen Schritt. Nicht zuletzt hatte Großbritannien dafür gesorgt. Im Jahr 1949 wurde schließlich der Europarat gegründet. Das aber war nicht der große supranationale Wurf.
- Man bediente sich einer anderen Methode, um das Ziel zu erreichen. Es sollten bescheidene einzelne Funktionen integriert werden. So legten Robert Schuman und Jean Monnet funktionalistische Konzepte für eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl vor. So konnte auch der frühere Kriegsgegner Deutschland weiter kontrolliert werden, ohne diskriminiert zu sein.
- Als dies so eindrucksvoll gelang, galt es sogleich, wichtige Funktionen nachzuschieben: die Organisation der Sicherheit (Europäische Verteidigungsgemeinschaft, EVG). Über solche funktionalistische Ansätze sollte aber ein großes politisches Dach gebaut werden – die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG). In jeder Phase hatte man ein großes, präzises Ziel vor Augen.
- Das half auch über die Krise des Scheiterns von EVG und EPG hinweg. Funktionalistische Ersatzlösungen wurden in Auftrag gegeben. Nicht nur, dass die mit Souveränität auszustattende Bundesrepublik Deutschland sicherheitspolitisch dann eben anders verankert wurde, nämlich innerhalb von NATO und WEU. Man verhandelte – im sogenannten „Geist von Messina" – um die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM). In der klaren Zielperspektive wurden auch die elementaren Konflikte zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland lösbar. Frankreich gestaltete einen Gemeinsamen Markt, so wie es Bonn wollte, und die Bundesrepublik Deutschland gestattete das Herausnehmen der militärischen Komponente aus der nuklearen Kontrolle, so wie es Paris wollte. Der höchst ambitionierte Zielkorridor der Römischen Verträge sollte der Verwirklichung zugeführt werden.
- Ein erster größerer Zieldissens führte folgerichtig zur ersten Integrationskrise. Die USA und Großbritannien signalisierten ihre Bereitschaft, dem Druck der Sowjetunion auf den Status Berlins nachzugeben. Das bedeutete für Adenauer und de Gaulle eine Existenzbedrohung des freiheitlichen Westeuropas. Eine politische Union mit sicherheitspolitischer Komponente sollte eine Antwort bieten. So wurde es in den sogenannten Fouchet-Plänen niedergelegt. Die übrigen EWG-Staaten aber

wollten dieser Führungsvorgabe – inzwischen misstrauisch geworden – nicht folgen. Adenauer und de Gaulle kreierten eine kleine Ersatzlösung, die aber sogar in der deutschen Innenpolitik auf Unverständnis stieß: den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag.

- Die nachlassende Zielsicherheit für das Projekt „Europa" führte zu etlichen Jahren der Stagnation und Krise. Die „Politik des leeren Stuhls", die mit dem sogenannten „Luxemburger Kompromiss" gewissermaßen beigelegt wurde – auch wenn der Interpretationsdissens blieb –, bot die symbolische Botschaft zur Lage. Diese unklare, verwirrende Perspektive ließ trotz des weiter bestehenden Ost-West-Konflikts keine Integrationsdynamik im alten Stil mehr zu.
- Die krisenhafte Zuspitzung des Niedergangs fand eine scharfe und weithin akzeptierte Bezeichnung: „Eurosklerose". Ende der 1970er-, Anfang der 1980er-Jahre befand sich die Europäische Integration in der Ära eines tiefen Niedergangs. „Eurosklerose" wurde zum Schlüsselbegriff der Lagebeschreibung. Europa konnte mit den dynamischen Märkten nicht mehr mithalten. Es erschien erschöpft, gleichsam ein Ausschnitt aus dem Museum. Bundeskanzler Helmut Kohl und Staatspräsident François Mitterand erkannten die dringende Notwendigkeit eines strategischen Aufbruchs. Dazu bedurfte es eines entsprechend begabten politischen Kopfes. Sie fanden ihn in Jacques Delors. Er war ein starker französischer Finanzminister, und die meisten sahen in ihm den zukünftigen französischen Staatspräsidenten. Er aber nahm die Herausforderung Europa an. Zunächst teilte er den Staats- und Regierungschefs mit, er müsse nun strategisch nachdenken. Nach einigen Monaten trug er sein Ergebnis vor: Europa braucht zum Aufbruch eine große historische Aufgabe. Dies könnte die Neuorganisation der Sicherheit oder die Vollendung des Binnenmarktes sein. Nur für eine dieser großen Aufgaben besitze Europa die Kraft. Der Binnenmarkt wurde als strategisches Thema angenommen. Dies bedeutete die mehrjährige Umsetzung von fast 300 Gesetzeswerken. Die Öffentlichkeit wurde überzeugt durch die Daten und Argumente des umfangreichen Cecchini-Reports. Der eingeschlagene Kurs wurde politisch über etliche Jahre durchgehalten.

Aus diesem gelungenen Beispiel ist für die gegenwärtigen Herausforderungen zu lernen: Europa braucht starke politische Führungsfiguren und strategische Köpfe. Die Politik muss die notwendigen Schritte strategisch erklären und vertrauensbildend durchhalten. Die Schlussfolgerung liegt auf der Hand: Europas Politik muss das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel mehr Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt auch die Zukunft.

Zwei große historische, ja existenzielle Herausforderungen hat die Europäische Union in den kommenden Jahren zu meistern:

- Europa muss seine politische Handlungsfähigkeit sichern und optimieren.
- Europa muss seiner weltpolitischen Mitverantwortung gerecht werden.

Die politische Handlungsfähigkeit

Die früheren Erfolge der Integration haben die europäischen Institutionen so machtvoll wie nie ausgestattet. Zugleich erscheint die normative Zielperspektive merkwürdig leer. Damit rückt aber die Frage der „Legitimation" in den Mittelpunkt. Soll, ja, darf Europa essenzielle Entscheidungen fällen, ohne die Zustimmung seiner rund 500 Millionen Bürger abzurufen? Darf Europa handeln, ohne die Volkssouveränität voll eingebunden zu haben? Die Ersatzangebote früherer Epochen sind verschwunden – die große weltpolitische Formation des Ost-West-Konflikts und die präsente historische Kriegserfahrung. Europa befindet sich auf der Suche nach seiner zukunftsfähigen Identität.

Die täglichen Krisenmeldungen zerren an den Nerven und führen zu wachsender Frustration. Dies könnte als Routine im Auf und Ab politischer Stimmungsbarometer abgetan werden, aber die gegenwärtige Intensität der Krise berührt den elementaren Symbolhaushalt der Europäer:

- Die Krise um die gemeinsame Währung Euro lenkt den Blick auf ein immer wieder eingefordertes Elementargut: die europäische Solidarität. Steht Europa vor einer Ära der Entsolidarisierung? Sollte man sich in nationalen Egoismen absetzen? Die Kritik an den Milliardenhilfen

für einzelne Mitglieder wird immer größer, und es fällt schwerer, dafür Mehrheiten in den Entscheidungsgremien zu finden.

- Die Versuche und Debatten zur erneuten Einführungen von Grenzkontrollen (etwa in Frankreich, Italien, Dänemark und Österreich) stellen einen der am stärksten gefühlten Erfolge der Integration infrage: die Freiheit grenzüberschreitender Bewegung und Aktivität. Freizügigkeit galt als das eigentliche Gut Europas.
- Der Ausstieg Deutschlands aus der Atomenergie wurde von anderen Staaten in Europa als Entsolidarisierung betrachtet. Die Nachbarn produzieren weiter Atomenergie und müssen eventuell für Deutschland die Folgekosten des Ausstiegs mittragen. Die Europäische Union wird zudem wohl wettbewerbsrechtliche Einwände gegen Energie-Förderprogramme erheben und Energieausgleichszahlungen als unzulässige Beihilfen ablehnen. Scharfe europapolitische Kontroversen sind absehbar. Atomenergie wird so zum Symbol europäischer Divergenz.
- Die nationalen Vorbehalte gegen supranationale Entwicklungen verschärfen Vorbehalte, die nie völlig verschwunden waren. In etlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union kommt es zu antieuropäischen Wahlerfolgen – so unter anderem in den Niederlanden, in Frankreich, Dänemark, Finnland und Ungarn. Die Schuldzuweisung an Europa durch rechtspopulistische Bewegungen wird zu einem relevanten Machtfaktor.

Diese Krisensymptome zehren an dem Machtkoloss Europa. Da ist das Zusammenleben von rund einer halben Milliarde Menschen rechtsstaatlich organisiert – aber die innere Bindung der Menschen an dieses politische System schwindet. Da ist ein weltpolitisches Machtpotenzial geregelt – dessen Einsatz immer schwerer zu verstehen ist. Ökonomie, Finanzen, Bildung und Wissenschaft, ja sogar Militär geben dem Kontinent einen spezifischen weltpolitischen Rang. Aber in all diesen Kategorien sind die strategischen Lösungskonzepte kaum zu finden. Und dennoch mischt Europa praktisch in allen politischen Sachverhalten seiner Mitgliedstaaten mit. Lediglich die Fragen sozialer Sicherung und Ausschnitte des kulturellen Lebens sind noch den Mitgliedstaaten vorbehalten.

Bei allen anderen Sachverhalten verfügt die Europäische Union über die Möglichkeit des Eingriffs. Die Verfahren dazu aber sind kompliziert und

intransparent. Der aktuelle Status quo des Lissabon-Vertrags als europäische Rechtsgrundlage ist in seiner Undurchsichtigkeit kaum zu überbieten. Eine legitimierende Zustimmung der Bürger zu Entscheidungen auf der Grundlage des Vertrages von Lissabon ist so kaum abrufbar. Die Politik unternimmt auch nicht die Anstrengung, Europa durch Erklärung, Deutung und transparente Erläuterung eine kulturelle Legitimation zu verschaffen.

Die europäische Zeitenwende ist klar: Nachdem Europa eine eindrucksvolle Antwort auf die Jahrhunderte der Kriege gefunden und eine große Erfolgsgeschichte eingeleitet hatte sowie erstmals den Kontinent gesamteuropäisch einte, ist nun eine neue Konfiguration entstanden: Europa ist zu einem großen Machtkomplex mit umfassender Kompetenz geworden. Zugleich ist dieses Europa von innen entleert, ohne eine normative Aufladung, ohne sinnhafte Perspektive. Grundsatzentscheidungen werden ohne öffentliche Grundsatzdebatten getroffen – obwohl wir wissen, dass Demokratie im Streit und im Dialog lebt. Das Fehlen klärender gesellschaftlicher Kontroversen hat etwas Gespenstisches an sich.

Eine mächtige politische Wirklichkeit sucht ihre Identität. Dazu braucht sie den Ort repräsentativer Selbstwahrnehmung. In der klassischen Lehre der repräsentativen Demokratie ist dieser Ort das Parlament. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sind heute aber weit davon entfernt, die öffentlichen Orte der Selbstwahrnehmung einer Gesellschaft mit ihren Zukunftsbildern und Hoffnungen, mit ihren Ängsten und Konflikten zu sein. Es sind „Arbeitsparlamente", die sich in ihren Ausschüssen und Kommissionen, in der Hektik der Termine und Aktivismen erschöpfen. Die intellektuelle Kraft, die großen Bilder auf den Begriff zu bringen und medial zu vermitteln, fehlt offenbar.

Dabei hat der Vertrag von Lissabon durchaus Türen geöffnet. Er hat das „Mitentscheidungsverfahren" zum Regelverfahren erklärt und damit praktisch ein „Zwei-Kammern-System" aus Europäischem Parlament und Ministerrat etabliert. In Stresssituationen neigen die europäischen Entscheidungsträger allerdings dazu, die Regierungen wieder in die alten Schlüsselpositionen zu bringen. Der längst begrabene Intergouvernementalismus feiert wieder fröhliche Urstände.

Das Europäische Parlament muss – wie auch die nationalen Parlamente – seine Rolle neu verstehen. Das ist sowohl im Arbeitsablauf und in der Ter-

minorganisation zu regeln, aber auch weit darüber hinaus bis zur Architektur des Plenarsaals. Indem das Parlament nicht ständig mehrere Termine für seine Abgeordneten parallel ansetzt, kann es ebenso bessere Präsenz ermöglichen wie durch die Festsetzung eines spezifischen Sitzungszeitraums, in dem im Plenum um die Schlüsselfragen mit großer Anwesenheit gerungen wird. Diese Parlamentarisierung muss seine Unterfütterung in den nationalen und regionalen Parlamenten finden. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu kraftvolle Aufforderungen formuliert.

Identität wird durch einen gemeinsamen Erfahrungshorizont kreiert. Die europäischen Profile werden nur geschärft, wenn die Europäische Union ihre Handlungsfähigkeit steigert. Die Notwendigkeit liegt auf der Hand und ist täglich erfahrbar: Die zurückliegenden Jahre haben eine immense wirtschaftliche und finanzielle Verflechtung zwischen den EU-Mitgliedstaaten gebracht. Die Souveränität der Staaten ist praktisch aufgehoben. Sie ist im europäischen Verflechtungsnetz aufgegangen. Aber das notwendige Krisenmanagement ist dem nicht gefolgt. Nationale Hilflosigkeit verbindet sich mit europäischer Ratlosigkeit.

Der Lissabon-Vertrag hat die Führungsarchitektur ungeklärt gelassen. Er hat zwar ein Arsenal von Führungsämtern komponiert, aber deren Zuordnung nicht definiert. Präsident des Europäischen Rates, Präsident des Ministerrates, Präsident der Kommission, Hoher Repräsentant der Außen- und Sicherheitspolitik, Vorsitzender des Euro-Rates – alle diese Ämter arbeiten im Wesentlichen nebeneinander her. Effektivität und erfahrbare Führung sehen anders aus.

Dabei hat die Dichte integrativer Verbindung drastisch zugenommen. Es ist nicht mehr die bloße Zollunion oder nur der Binnenmarkt. Die Wirtschafts- und Währungsunion hat einen schicksalhaften Schub des Aufeinanderangewiesenseins ausgelöst. Es kommt nicht von ungefähr, dass der Präsident der Europäischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, bei seiner Karlspreis-Rede die Schaffung eines Europäischen Finanzministeriums forderte. Der gemeinsame Wirtschaftsraum verlangt nach gemeinsamer praktischer Gestaltung. Europa wird dem nicht ausweichen können. Insofern wird es mittelfristig trotz aller Kontroversen zu einer europäischen Wirtschaftsregierung, zu einem europäischen Finanzministerium kommen. Die europäisierten Sachverhalte und die internationalisierten Problemstrukturen verlangen nach adäquaten politischen Gestaltungsstrukturen. Da mögen sich die Mitgliedstaaten unter dem Symbol der nationalen Souveränität so intensiv sträuben, wie sie wollen. Die Integrationsgeschichte zeigt: Unter dem massiven Druck der Schwierigkeiten kommt es zu Lernprozessen und man gibt nach. Der Fortschritt der politischen Form Europas wird akzeptiert.

Die Distanz der Menschen zur Politik muss wieder reduziert werden, soll Europa handlungsfähig bleiben. In der Europäischen Union sind die Bürger dabei, der Politik ihr Vertrauen zu entziehen. Europa mutiert zur Misstrauensgesellschaft. Die Verfahren des Rechtsstaates und der Demokratie sind ihnen fremd geworden. Die Bürger wollen mitmachen, ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und nicht bloß Objekte ferner Entscheidungsinstanzen sein. Politik ist gut beraten – ob auf europäischer, nationaler oder kommunaler Ebene –, alle Interessierten, alle Betroffenen frühzeitig sich artikulieren zu lassen und ihre Vorstellungen einzubringen.

Wenn wir Problembefund und mögliche Antworten zur europäischen Zeitenwende auf einen Nenner bringen, dann lautet der: Die Europapolitik muss hart arbeiten an der strategischen Zukunftsperspektive, die schließlich in einer neuen Form entstehen und vermittelt werden muss.

Jedes politische System bedarf zu seiner Handlungsfähigkeit eines Orientierungsrahmens, auf den sich die Konflikte und die Begründung von Prioritäten beziehen. Man mag es politische Kultur oder politische Identität nennen. Europa aber kann auf diese Ressource bisher nur begrenzt zurückgreifen. Natürlich existieren auch hier gemeinsame Erfahrungen, die Ablagerungen einer konfliktreichen Geschichte und die Erlebnisse gemeinsamer Erfolge. Aber diese Schicht europaweiter Gemeinsamkeit bleibt vergleichsweise dünn. Sie reicht, um einen gemeinsamen Markt zu begründen, sie offenbart jedoch ihre Schwäche bei jedem Schritt, der darüber hinausgeht.

Die Europäer erzählen sich nicht die gemeinsame Geschichte. Sie verfügen nicht über ein Narrativ. Selbst die traumatische Erfahrung einer Rückkehr des Krieges auf den Balkan wurde nicht gemeinsam verarbeitet, sondern in getrennten nationalen Erlebniskulturen – in Großbritannien anders als in Deutschland, in Frankreich anders als in Italien. Das gilt auch für andere große Themen – von der Wirtschafts- und Währungsunion bis zur Verfassungsfrage.

Ohne einen solchen Kontext der europäischen Selbstverständigung aber fehlen für den europapolitischen Kurs der Kompass und das stützende

Geländer. Da wird alles zum situationsorientierten Basarhandel – wie wir es von Gipfelkonferenzen her kennen. Dies ist jedoch nicht wie eine naturgesetzliche Zwangsläufigkeit über uns gekommen, sondern auch der Reflex einer jahrzehntelangen Vernachlässigung europäischer Orientierungsdebatten.

Die weltpolitische Mitverantwortung

Jahrzehntelang feierte das europäische Integrationsprojekt überwiegend mit ökonomischen Themen Erfolge, angefangen mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft bis hin zum Projekt des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes. Außen- oder gar verteidigungspolitische Überlegungen, wie sie beispielsweise in den Plänen zur letztlich gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft expliziert wurden, konnten indes lange Zeit keine Zustimmung finden. Angesichts der Bedrohung durch die Sowjetunion orientierten sich die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft (EG) in ihren sicherheitspolitischen Ansätzen in erster Linie an den Vereinigten Staaten und am nordatlantischen Verteidigungsbündnis, der NATO. Von Fragen der „high politics" abgesehen, besaß die Entstehung eines wirtschaftlich integrierten Europas jedoch eo ipso auch eine außenpolitische Dimension, die sich nicht zuletzt in einer Veränderung von internationalen Handelsströmen zeigte. Darüber hinaus leistete die EG bereits im Rahmen der EWG-Verträge Entwicklungshilfe für ehemalige Kolonien der EG-Mitgliedstaaten. In der Folge wurden diese Maßnahmen durch die Partnerschaftsabkommen von Jaunde, Lomé und Contonou weiterentwickelt.

Erst nachdem sich die geopolitischen Bedingungen in Europa durch das Ende der Ost-West-Konfrontation wandelten und das europäische Integrationsprojekt in Form der Europäischen Union (EU) eine politische Ausgestaltung erhielt, wurden auch klassische Fragen der Außenpolitik Thema gemeinsamer europäischer Politik. Im Vertrag von Maastricht wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als zweite Säule der EU etabliert. Die rudimentären Strukturen und Prozesse, die dabei geschaffen wurden, erwiesen sich freilich schnell als unzureichend zur Handhabe der sich stellenden Herausforderungen. Der Zerfall der Bundesrepublik Jugoslawien und die sich

anschließenden blutigen Bürgerkriege auf dem Balkan zeigten schnell die Grenzen der GASP auf. Die EU und ihre Mitgliedstaaten waren weder politisch und noch weniger militärisch in der Lage, den Entwicklungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft Einhalt zu gebieten.

Angetrieben von Ereignissen auf der weltpolitischen Bühne, wie den Bürgerkriegen auf dem Balkan, zerfallenden Staaten in Afrika, der Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus und dem Risiko einer internationalen Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, befindet sich die außenpolitische Komponente der EU seit Mitte der 1990er-Jahre in einem kontinuierlichen Prozess der institutionellen und konzeptionellen Weiterentwicklung. Der Vertrag von Amsterdam schuf den Posten eines Hohen Repräsentanten der Außen- und Sicherheitspolitik, der seit 1999 vom ehemaligen NATO-Generalsekretär Javier Solana bekleidet wird. 1998 starteten Frankreich und Großbritannien eine Initiative, die EU mit einer militärischen Komponente auszustatten. Dieser Vorschlag wurde durch die Europäischen Räte in Köln und Helsinki 1999 aufgenommen und durch die Schaffung entsprechender institutioneller Strukturen innerhalb der Architektur der EU sowie Zusagen der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der notwendigen militärischen Kapazitäten umgesetzt. Der Vertrag von Nizza nahm die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auch formal als militärische Dimension der GASP mit auf.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends und in Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 samt den folgenden Verwerfungen in den internationalen Beziehungen, entwickelte die EU das konzeptionelle Fundament ihres außenpolitischen Handelns weiter. Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahr 2003 verfügt die EU erstmals über ein Referenzdokument zur sicherheitspolitischen Ausrichtung ihrer Außenpolitik. Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Staatszerfall, organisierte Kriminalität, Terrorismus und regionale Konflikte werden in der ESS als die fünf Hauptbedrohungsszenarien für die EU bezeichnet. Peripher erwähnt werden zudem ökologische Probleme, Migration sowie die Sicherstellung der Energiesicherheit Europas. Vor allem diese letztgenannte Frage hat seitens der Mitgliedstaaten und der Kommission im Verlauf des Jahres 2006 eine verstärkte Aufmerksamkeit erfahren. Als Nachtrag zur ESS fertigte Javier Solana ein Strategiedokument über den außenpolitischen Beitrag zur europäischen Energiesicherheit an.

Die ESS gab zudem einen Impuls zur weiteren Entwicklung der sicherheitspolitischen Kapazitäten der EU. So verabschiedeten die Mitgliedstaaten im Jahr 2004 zwei Aktionspläne, einen zu militärischen und einen zu zivilen Komponenten von ESVP-Missionen. Der Fokus dieser Dokumente liegt auf planerischer Kohärenz, Mobilität und Kooperationsfähigkeit. All diesen Strategiedokumenten und Aktionsplänen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Europas Sicherheit zum einen in einem weiteren Sinne zu begreifen ist, als dies im Zeitalter des Nationalstaatsparadigmas der Fall war, und zum anderen, dass Europa handlungsfähig und -willig sein muss, um seinen sicherheitspolitischen Interessen gerecht werden zu können. Europäische Außenpolitik findet jedoch auch neben diesen sicherheitspolitischen Kernbereichen statt. Die wirtschaftliche Dynamik, die sich in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg entfaltete, war in nicht unerheblichem Maße durch außenwirtschaftliche Verflechtung über die Grenzen des Kontinents hinaus gestützt. Die Idee der wirtschaftlichen Liberalisierung und Kooperation, die das europäische Binnenverhältnis prägte und prägt, wird von der EU daher auch nach außen vertreten. Die EU tritt dementsprechend traditionell für einen freien Welthandel ein. In den Verhandlungen des Welthandelsregimes (GATT) verfolgen die Mitgliedstaaten bzw. die Europäische Kommission bis heute stets eine liberale Agenda. Aufgrund ihrer weltweiten wirtschaftlichen Verflechtungen ist die EU in ganz erheblichem Maße darauf angewiesen, dass gerade die besonders prominent mit dem Begriff der Globalisierung verknüpfte Entgrenzung der Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie die Mobilität von Kapital aufrechterhalten werden. Ein wesentliches Ziel europäischer Außenpolitik ist es daher, neben einer Senkung von Zöllen und dem Abbau von Kapitalkontrollen, den politischen Rahmen aufrechtzuerhalten bzw. auszubauen, der notwendig ist, um offene Grenzen und funktionierende Märkte sicherzustellen. Um diese Zielsetzung zu verwirklichen, verfolgt die EU in der Regel einen kooperativen Ansatz, in dem gemeinsam mit wichtigen Partnern, allen voran den Vereinigten Staaten, und unter Rückgriff auf multilaterale Foren, wie der Vereinigung der wichtigsten Industrienationen (G-7 bzw. G-8) oder die internationalen Finanzinstitutionen, den Internationale Währungsfond (IWF) oder die Welthandelsorganisation (WTO), Regeln und Prozeduren für die Weiterentwicklung internationaler Handels- und Finanzregimes sowie die friedliche Beilegung von Streitfragen geschaffen werden sollen.

An der Schnittstelle von außenwirtschaftlichem und sicherheitspolitischem Interesse sowie normativen politischen Grundhaltungen liegt zudem die Entwicklungspolitik der EU. Im Verlauf der 1990er-Jahre wurde die klassische Entwicklungshilfe dabei zunächst um die Förderung von Demokratie und Menschenrechten ergänzt. In Anbetracht fortgesetzten staatlichen Zerfalls in Afrika, der auch vermeintliche Musterländer der Entwicklungspolitik wie Ruanda erfasste, wurde jedoch bald auch die sicherheitspolitische Relevanz von Entwicklungszusammenarbeit thematisiert. Die EU-Strategie ist seitdem grundsätzlich auf die Schaffung „struktureller Stabilität" in Entwicklungsländern ausgerichtet. Mit dieser Zielsetzung leistet die EU Hilfe bei politischen und rechtsstaatlichen Reformen, die die Funktionsfähigkeit der vorhandenen Institutionen erhöhen. Die unterstützten Länder sollen so in die Lage versetzt werden, ihre Probleme selbstständig lösen zu können. Gefördert werden zudem ökologische, soziale und ökonomische Maßnahmen, die einer nachhaltigen Entwicklung zuträglich sind. Europäische Entwicklungspolitik ist damit wesentlich breiter angelegt, als dies zuvor der Fall war.

Die europäische Außenpolitik hat sich seit dem Vertrag von Maastricht konzeptionell und institutionell erheblich weiterentwickelt. In einer globalisierten Welt ist die EU ein globaler Akteur mit regionalen Handlungsschwerpunkten. Vor allem auf dem Balkan und in Afrika ist die EU auch militärisch engagiert. Trotz aller Fortschritte übersteigen die Ansprüche, die die EU an sich selbst hegt bzw. die andere an sie stellen, bisweilen ihre tatsächlichen Handlungskapazitäten. Abhilfe ist hier zum einen durch die erwähnten Aktionspläne zur weiteren Ausgestaltung der ESVP zu erhoffen, deren Umsetzung bereits erfolgreich auf den Weg gebracht wurde. Zum anderen wurde im Europäischen Verfassungsvertrag eine Reihe von Vorschlägen zur Reform der institutionellen Strukturen und rechtlichen Grundlagen der GASP insgesamt sowie der ESVP im Speziellen gemacht, die auch nach dessen (vorläufigem) Scheitern eine wertvolle Richtschnur zur weiteren Entwicklung der außenpolitischen Komponente der EU darstellen.

Nach Scheitern der Europäischen Verfassung wurde dieser Grundgedanke im Vertrag von Lissabon (2009) umgesetzt. Die EU erhält einen eigenen Europäischen Auswärtigen Dienst. Die oberste Verantwortung trägt der Hohe Repräsentant für Außen- und Sicherheitspolitik, dessen Zuständigkeiten vorher auf Ministerrat und Kommission aufgeteilt waren. Der Vertrag von Lissa-

bon bedeutet für die Außen- und Sicherheitspolitik eine deutliche institutionelle Optimierung.

Allerdings: Die aktuellen weltpolitischen Konflikte treffen auf Ratlosigkeiten. Sie sind nicht wirklich in der Tiefe auflösbar – von Korea über den Iran bis zu Afghanistan, von der europäischen Währung über das Schwarze Meer bis zur Donauregion. Das heutige Paradigma ist noch nicht auf den Begriff gebracht. Dies unterscheidet die Gegenwart von früheren Epochen: dem Zeitalter der Imperien, der Epoche des Nationalstaates, der Ära des weltpolitischen Konflikts zwischen Ost und West.

Der Ost-West-Konflikt konnte praktisch alles erklären. Er bot einen Antagonismus der politischen Systeme, der ökonomischen Ordnungen und der Menschenbilder – alles verbunden mit konkurrierenden Machtansprüchen. Als dieser alles dominierende Konflikt unterging, brach eine gewisse Ratlosigkeit aus. Erste neue Erklärungsversuche blieben höchst unscharf: Post-Kommunismus, Post-Moderne, Post-Nationalismus. Es erschienen erste Bestseller zu dieser konzeptionellen Suchbewegung: Francis Fukuyama, Das Ende der Geschichte, Sam Huntington, Kampf der Kulturen. Aber ein politisch und kulturell akzeptiertes Erklärungsangebot existiert bis heute nicht. Wir werden vielmehr begleitet von Deutungsdefiziten, Erklärungsmängeln, Interpretationsnöten.

Verschärft wurde diese Entwicklung durch den Verlust des sicherheitspolitischen Schlüssels: Das Prinzip der Abschreckung kann nicht mehr die Sicherheit garantieren. Das Abschreckungskalkül hob ab auf das Risikokalkül des potenziellen Angreifers. Kein Angreifer wollte die Selbstvernichtung riskieren. Deshalb kalkulierten die Eliten in Ost und West so sorgfältig – was ein friedenserhaltendes Ergebnis zeitigte. Heute aber ist die Sicherheit bedroht, u. a. durch professionelle Terroristen, denen paradiesische Zusagen im Falle ihres eigenen Todesopfers gegeben sind. Risikokalkül ist keine Grundlage von deren sicherheitspolitischem Denken und Handeln. Sicherheit hat weitgehend ihre rationale Grundlage verloren. Die Gesellschaften sind auf neue Art zu Schutzsuchenden geworden.

Der erste Befund lautet also: Wir befinden uns in einer Orientierungskrise. Diese Orientierungskrise verbindet sich mit einer Vertrauenskrise. Moderne bedeutet ja wachsende Komplexität, technologisch bedingte weltweite Kommunikation, schnellen Wandel, wachsende Arbeitsteilung. Das bedeutet:

Die moderne Gesellschaft lebt vom permanenten Vertrauensvorschuss in jeder Lebenssituation. Daraus erwächst die Schlüsselrolle der Kategorie „Vertrauen". Die empirische Datenlage aber beweist uns den dramatischen Vertrauensentzug. Die westliche Welt ist inzwischen zur Misstrauensgesellschaft geworden. Dies aber bedeutet Vitalitätsentzug, gesellschaftlichen Sauerstoffverlust.

Wenn wir diese Verbindung von Orientierungskrise und Vertrauenskrise auf die weltpolitische Bühne projizieren, dann müssen wir uns sensibel eine elementare Erkenntnisgrundlage vor Augen halten: Alles ist Perzeption – nicht ein Ding an sich. So konstatierte es bereits ein Immanuel Kant. Wie also ist die Wahrnehmung der weltpolitischen Architektur? Das empirische Datenmaterial vermittelt eine weltweit eindeutige Botschaft: Gegenwärtig dominieren zwei große Weltmächte: USA und China. In 20 Jahren aber werden es sechs Weltmächte sein, die unser Leben prägen: USA und China, Indien und Japan, Russland und Europa. Nach dem Zeitalter der Bipolarität folgt eine komplexe Multipolarität.

Wer aber wird diese Multipolarität prägen? Die konventionellen Kategorien der Macht lauten: wirtschaftliche Potenz, politische Stabilität, wissenschaftliches Potenzial, militärische Kraft. Aber wirklich entscheidend wird sein, wer über die Deutungsmacht verfügt, wer das Erklärungsmodell in der Hand hat, dem die anderen folgen. Jede Weltmacht muss also strategische Kulturen und strategische Eliten aufbauen.

Europa trägt als eine werdende Weltmacht natürlich eine große weltpolitische Mitverantwortung. Doch gleichgültig, ob es sich um die globalen Finanzmärkte oder den Klimawandel handelt, um Migration oder ethnologische Konflikte – keine Weltmacht kann solche Herausforderungen allein bewältigen. Wir brauchen dazu strategische Partnerschaften. In Indien, China und Brasilien sucht Europa bis heute aber vergeblich nach solchen Partnern. Nicht einmal bei den USA oder Russland lassen sich strategische Profile ausmachen. Die EU verzeichnet also einerseits einen Bedeutungsgewinn – andererseits aber leidet sie unter der gleichen Erosion der politischen Kultur wie auch ihre Mitgliedstaaten. Hier wie dort bedarf es dringend einer Strategie, eines Zukunftsbildes und einer Botschaft – aber hier wie dort wird nur punktuell, situativ und sprunghaft agiert. Das politische Grundmuster muss sich ändern.

Wer sich in Zeiten der Globalisierung und der Entstehung einer multipolaren Weltordnung Ausmaß und Tragweite des politischen und kulturellen

Wandels vor Augen führt, spürt das Fehlen einer Debatte umso schmerzlicher. Im Sinne einer sentimentalen Vergangenheitsschwärmerei ist heute für eine Idee namens Europa zweifellos kein Platz. Aber als ein systematisches Konzept zum Beitrag einer weltpolitischen Ordnung braucht der Kontinent eine Idee von sich selbst. Das Bild eines differenzierten Europas könnte die Verwirrung in unseren Köpfen neu ordnen. Und es könnte helfen, Europa die Fähigkeit zu erhalten, den Wandel erfolgreich zu organisieren – ein zentrales Identitätsmerkmal des europäischen Projekts.

Weiterführende Literatur

WEIDENFELD W., Die Europäische Union, 2. Auflage, München 2011.
WEIDENFELD W./WESSELS W. (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012.
WEIDENFELD W./WESSELS W. (Hg.), Europa von A bis Z, 12. Auflage, Baden-Baden 2011.

POLITIK UND PARTEIENFORSCHUNG