

Was hält die EU zusammen?

von Stefan Immerfall



Prof. Dr. Stefan Immerfall lehrt Soziologie an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd.

Die Europäische Union hat schon viele Krisen erlebt, aus denen sie noch immer gestärkt hervorging (Thiemeyer 2009). Niemand vermag zu sagen, ob es in der gegenwärtigen Situation ebenso sein wird. Denn zur Unzufriedenheit der Bürger – die sich im Scheitern des Verfassungsvertrags ausdrückte – kommen fundamentale wirtschaftliche Spannungen hinzu. Einmal mehr stellt sich die Frage, was die EU zusammenhält.

Aus Sicht der Soziologie sind drei Aspekte zu beleuchten. Ausgangspunkt ist dabei die Überlegung, dass keine, rechtlich und wirtschaftlich noch so fein geknüpfte demokratisch verfasste Gemeinschaft auf Dauer Bestand haben kann, wenn sich die Bevölkerung von ihr abwendet.

1. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Die Europäische Union wird zuallererst durch das Recht zusammengehalten. Sie ist eine durch das Mittel des völkerrecht-

lichen Vertrags konstituierte Rechtsgemeinschaft mit den vier wirtschaftlichen Freiheiten (Güter, Personen, Kapital, Dienstleistungen) als Kernbestandteil. Hinzu kommen die verschiedenen Politiken, wie Forschung und Technologie, Industrie und Umwelt, namentlich die Agrarpolitik und die europäische Kohäsionspolitik, als eine Art innereuropäische Umverteilungspolitik. Rechtsakte, vor allem Richtlinien, sind denn auch die bevorzugten Handlungsformen der EU. Dies hat zwei Folgen. Zum einen muss EU-Recht im Regelfall erst durch die nationalen Parlamente umgesetzt werden, bevor es Rechtswirksamkeit erlangt. Deshalb wird der tatsächliche Einfluss der EU auf die Mitgliedstaaten nur unzureichend sichtbar. Zum zweiten ist die EU ein vergleichsweise schlankes Herrschaftssystem, weil sie sich der nationalen Bürokratien bedienen kann.

Die EU kann nur in vertraglich ausdrücklich ermächtigten Tätigkeitsbereichen tätig werden. Doch ist die Abgrenzung zwischen gemeinschaftlichen und nationalen Kompetenzen nur auf den ersten Blick klar gezogen. Nicht ohne Erfolg versucht die Kommission Bereiche (wie z. B. den der Bildung), die dem Subsidiaritätsvorbehalt unterliegen, mit dem Binnenmarkt zu verknüpfen, weil sie hier die größten Rechte hat. Sie wird dabei meist vom Europarlament unterstützt, das so seine Kompetenzen ausweiten kann.

Mit Mitteln des Rechts allein, lässt sich der Fortbestand einer Rechtsgemeinschaft nicht garantieren, zumal es der EU an unmittelbarer Sanktionsgewalt mangelt. Die Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten ist nicht selbstverständlich. So hat das deutsche Bundesverfassungsgericht stets offen gelassen, dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg dann zu widersprechen, wenn es die in den europäischen Verträgen niedergelegten Kompetenzgrenzen überschritten sähe. Bindungswirksame Verträge stellen handlungsleitende Institutionen nur solange dar, solange sie wenigstens hingenommen werden. Um nur ein Beispiel

zu geben: Obwohl die Währungsunion als unumkehrbar geschlossen wurde und ein einseitiger Austritt aus ihr daher juristisch nicht vorgesehen ist, ist es fraglich, ob einem entschlossen austrittswilligen Mitglied das Verlassen der Euro-Zone ernsthaft verwehrt werden könnte.

2. Die Europäische Union als Elitenprojekt

Die politische Integration Europas war im Wesentlichen eine Angelegenheit der politischen, bürokratischen und auch wirtschaftlichen Eliten (Bornschiefer/Ziltener u. a. 2000). Sie haben ein Gebilde geschaffen, das über einen teilweisen Souveränitätsverzicht seiner Mitgliedsstaaten Frieden sichern und Wohlfahrtsgewinne ermöglichen soll. Der längerfristige Nutzen der Mitglieder soll durch ihre Selbstbindung gemehrt werden: die Mitgliedstaaten verpflichten sich, dem Recht der Europäischen Union auf ihren Territorien unter der Bedingung Geltung zu verschaffen, dass auch alle anderen Mitgliedsländer dies tun. Um die Durchsetzung der dazu notwendigen Maßnahmen zu garantieren und auf Dauer zu stellen, wurde mit dem transnationalen Vertrags- und Rechtssystem zugleich ein neues, politisch-administratives System zu dem Zweck geschaffen, die nationalen Partikularinteressen zu zähmen (Bach 2010). Gerade mit der Aufgabe der Marktschaffung und -überwachung, ist im Lauf der Zeit der Europäischen Union, namentlich der Kommission, erhebliche Macht zugefallen.

Dass die Eliten dabei auch eigene Interessen verfolgen, verwundert nicht (Haller 2009). Die europäischen Gesellschaften sind bislang damit gut gefahren. Die Europäische Union stellt außerhalb der Vereinigten Staaten den einzigen Versuch dar, im kontinentalen Maßstab eine Wirtschaftsgemeinschaft zu schaffen, welche die ökonomische und die politische Logik miteinander vereint. Dass dieses Gebilde nicht besonders demokratisch gestaltet ist, hat lange nicht gestört. Doch nun ist die nach dem Architekten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl benannte „Methode Monnet“, die Integration

schrittweise von oben voranzutreiben, an ihre Grenzen gestoßen. Dafür sind verschiedene Gründe verantwortlich.

Erstens ist die EU alltagsrelevant geworden. Sie beeinflusst alltägliche Entscheidungen der Leute. Sie verändert, was sie einkaufen und, mehr noch, wo und zu welchem Preis sie einkaufen, wo sie ihre Ferien oder ihren Lebensabend verbringen, wie sie für ihr Lebensalter vorsorgen. Kurzum: „Die Leute“ kommen ins Spiel (Vobruba 2007), die EU wird zu einem Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung und möglicherweise der Ablehnung. Zweitens wurden Handelsschranken und Behinderungen des freien Wettbewerbs so sehr beseitigt, dass marktkorrigierende Maßnahmen der Nationalstaaten nur mehr eingeschränkt möglich sind. Ein europäisches Gegenwicht gibt es aber nicht. Denn der EU wird wegen der höchst unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Interessen der Mitgliedsländer im Regelfall nicht zugestanden, sozialpolitisch gestaltend einzugreifen. Drittens wird mit den Erweiterungsrunden der EU die bewährte konsensuelle Politik immer schwieriger. Das zwingt entweder zu anhaltend langwierigen Verhandlungen oder zu Abstimmungsverfahren nach dem Mehrheitsprinzip, für die das EU-System eigentlich nicht gedacht ist.

3. Die Europäische Union als Bürgerprojekt

Wenn die scheinbar entpolitisierte Integration von oben an ihre Grenzen stößt, wird es in Zukunft wichtiger, die Haltung der EU-Bürger zu bedenken. Dies soll im Folgenden anhand von zwei Fragen untersucht werden: (a) Wie weit trägt die Zustimmung der EU-Bürger zur politischen Integration? (b) Empfinden sich die EU-Bürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten als Mitglieder einer politischen Gemeinschaft?

(a) Nimmt man die Einstellungen der Bürger zur Europäischen Union als Indikator, so zeigt sich, dass die große Mehrzahl der Bürger durchaus die Vorteile der EU anerkennt. Nur eine Minderheit spricht sich für deren Auflösung aus. Allerdings ist es der Europäischen Union nicht gelungen, im Laufe der Zeit

die allgemeine Zustimmung emotional zu verbreitern und im Gefühlshaushalt der Bürger affektiv zu verankern. Demgegenüber kann die EU sozusagen verstandesmäßig im Bereich wirtschaftlicher Freiheiten punkten; Reisefreiheit und offene Grenzen werden geschätzt. Sie ruft jedoch kaum spontane Assoziationen hervor, schon gar keine affirmativen Gemütsbewegungen.

Wenn man nun versucht, die bestimmenden Kräfte auf die Haltungen der Bürger zur Europäischen Union im Ganzen zu quantifizieren, so ergibt sich zusammenfassend folgendes Bild (Immerfall/Boehnke/Baier 2010): Die wichtigste Bestimmungsgröße dafür, ob und wie sehr man die Mitgliedschaft in der EU befürwortet, die Integration vorantreiben und der EU weitere Rechte zuerkennen möchte, ist das, was die Soziologen als soziotropische Nutzenerwägung bezeichnen. Das heißt, diejenigen Bürger treten für eine intensivere Integration ein, die davon überzeugt sind, dass sich diese auf ihre Nation günstig auswirkt. Einflussreich, aber weniger wichtig sind egozentrische Nutzenerwägungen, also die Einschätzung, ob man persönlich profitiert oder nicht. Deshalb neigen im Allgemeinen Personen mit einer höheren Ausbildung eher zu einer positiven Bewertung der EU als Personen mit einem niedrigen Bildungsgrad, weil erstere sich vom freien Binnenmarkt zusätzliche Vorteile versprechen. Neben den Nutzenerwägungen und individuellen Werten prägt die Art der nationalen Identität die Haltung zur EU, und zwar durchaus zwiespältig. Je nach der eigenen nationalen Identität können nationale und europäische Identität ein in einem Konkurrenz- als auch in einem Komplementärverhältnis stehen.

Bemerkenswert ist auch, welche Faktoren für die Bewertung der EU nur eine geringe Rolle spielen. Das ist zum einen die Geschlechtszugehörigkeit, obgleich häufig gemutmaßt wurde, Frauen würden der EU-Integration kritischer gegenüberstehen. Nach unseren Analysen, die die verschiedenen sozioökonomischen Merkmale wie Bildung, Alter, Einkommen oder sozioökonomischer Status gemeinsam berücksichtigen, gibt es hingegen kaum Unterschiede. Das Gleiche gilt für die politische Rechts-

Links-Orientierung. Die EU-Integration ist von vorneherein weder ein linkes noch ein rechtes Projekt; sie findet Gegner (wie Befürworter) in beiden Lagern.

Auch wenn die Sympathien der Bürger für die Europäische Union im Zeitablauf schwanken: ein Trend hin zu mehr Zugehörigkeitsgefühl ist nicht erkennbar. Umgekehrt gilt aber auch, dass die Zahl eingefleischter EU-Hasser gering ist. Überdies bedienen sich selbst EU-Skeptiker ohne Scheu der Freiheiten des EU-Binnenmarktes. Gewohnheitsmäßige EU-Gegner aus Großbritannien kaufen ihren Wein (billiger) in Frankreich oder lassen sich im Alter an der Algarve in Portugal nieder. Vielleicht sind wir hier dem Geheimnis der EU auf der Spur, aus allen Rückschlägen doch immer gestärkt hervorzugehen: Die EU ist den Bürgern auch ohne ein Gefühl der Verbundenheit zur Selbstverständlichkeit geworden.

(b) Wie nehmen die Bürger unterschiedlicher Mitgliedstaaten einander wahr? Begreifen sie sich als einer Einheit zugehörig? Dies könnte man angesichts der Mannigfaltigkeit grenzüberschreitender Beziehungen durchaus erwarten (Mau/Büttner 2009).

Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass nicht alle Bürger gleichermaßen an grenzüberschreitenden Interaktionen teilhaben; vielmehr steigt deren Wahrscheinlichkeit mit den Ressourcen, über die eine Person verfügt. Dennoch dürften nach den Erhebungen von Steffen Mau (2007) immerhin ein Drittel der Deutschen regelmäßig Kontakt mit Bürgern außerhalb der eigenen Nation haben.

Entsteht nun aufgrund dieser dichter und intensiver werdenden Netzwerke so etwas wie ein europäischer Raum des Vertrauens? Vertrauen ist in mehrfacher Hinsicht für das Funktionieren einer politischen Gemeinschaft wichtig. So muss sich eine unterlegene Minderheit darauf verlassen können, nicht dauerhaft der Möglichkeit beraubt zu werden, ein anderes Mal die Mehrheit zu erlangen. Allerdings ist der Kreis von Menschen, mit dem man sich identifiziert, für die Mehrheit weiterhin stark nationalstaatlich geprägt ist (Immerfall u.a. 2010). Zwar wird einigen Nationen mehr vertraut als anderen, nämlich solchen, die kulturell ähnlich, eher klein und modern sind. Die

Mitgliedschaft eines Landes in der EU spielt für die Beurteilung hingegen keine Rolle. Insofern muss gesagt werden, dass sich die EU-Bürger nur ausnahmsweise gegenseitig als Angehörige einer gemeinsamen, politischen und sozialen Gemeinschaft wahrnehmen.

4. Die Europäische Union als Kulturraum

Oft wird betont, dass die EU auf einem festen Fundament allgemein geteilter kultureller und humanistischer Werte beruhe. Ein kulturgeographisch klar abgrenzbares Europa gibt es aber nicht. Im Gegenteil ist Europa durch ein hohes Maß an Binnendifferenzierung gekennzeichnet (Immerfall 2006).

Dies gilt bis heute. So gibt es anhaltende Niveauunterschiede in den Sympathien der verschiedenen Bevölkerungen für die politische Integration, die sich nur historisch erklären lassen (Menéndez-Alarcón 2004). Weitere Beispiele – etwa das Fehlen eines europäischen Parteiensystems (Immerfall 2006, Kap. 6) oder Gegensätze in den gesellschaftlichen Idealen der Bürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten (Gerhards 2010) – ließen sich anführen. Bemerkenswerterweise entspricht ausgerechnet der nordwesteuropäische Teil der EU am stärksten zentralen EU-Positionen, wie sie in deren offiziellen Dokumenten niedergelegt sind, obgleich gerade diese Region besonders EU-skeptisch ist. Hingegen unterstützen die neuen EU-Mitgliedsländer die vorgegebenen EU-Werte weit weniger. Besonders auffällige Abweichungen vom kulturellen Selbstverständnis der EU finden sich bei den islamischen Beitrittskandidaten. Jürgen Gerhards (2010) erklärt diese Differenzen allerdings nicht kulturell, sondern mit dem Modernisierungsgrad und ist insofern zuversichtlich, dass mit zunehmendem Wohlstand demokratische Werte und Geschlechtergleichheit in der Familie und am Arbeitsplatz stärkere Zustimmung finden werden. Selbst wenn diese optimistische Aussage zutrifft, wären EU-Erweiterungen (wie auch Vertiefungen) somit ein Schönwetter-Projekt, als die Angleichung der Werteorientierungen solides wirtschaftliches Wachstum erfordert.

5. Fazit: Pragmatische Verbundenheit und ihre Grenzen

Alles in allem hat mehr als ein halbes Jahrhundert Integrationsgeschichte nur begrenzte Loyalitäten für die EU hervorgebracht. Zwar weckt Europa mit seiner Geschichte und Kultur durchaus ein diffuses Gefühl der Zusammengehörigkeit. Aber dieses gilt mehr dem gedachten Kulturraum Europa als dem „real existierenden Europa“ (Immerfall 2006, S. 25). Das Reservoir gefühlter Gemeinsamkeiten ist dünn. Folgebereitschaft, z. B. die Bereitschaft zur solidarischen Umverteilung, dürfte demnach wohl nicht auf unbedingten „Gemeinsamkeits-Empfindungen“ (Max Weber) beruhen, sondern dem Glauben an die durch die EU-Integration erzielten Wohlfahrtsgewinne folgen. Das muss nicht beunruhigen; politische Herrschaftsordnungen stellen schließlich keinen Wert an sich dar. Darin liegt der pragmatische Charme der Europäischen Union. Sorgen macht aber, dass sich die Kluft zwischen den die EU-Integration befürwortenden Eliten und ihrer Wahlbevölkerung ausgeweitet hat (Haller 2009).

Wenn es mit Blick auf die Haltungen der Bürger wenig Anhaltspunkte für die Entwicklung eines belastbaren europäischen Zusammengehörigkeitsglaubens gibt, muss eine deutlich ausgeweitete Umverteilung der Lasten über nationale Grenzen hinweg, zu der die derzeitige Finanzkrise nötigt, Zweifel der Bürger an der Sinnhaftigkeit des europäischen Projekts wecken. Von Einigen wird daher gefordert, der Europäischen Union jene finanzpolitischen Rechte und Sanktionsmöglichkeiten zu übertragen, die man ihr bei Einführung der gemeinsamen Währung noch verweigert hatte. Angesichts der widerstreitenden Vielfalt und der schwach ausgeprägten Identität Europas erscheint es indes fraglich, ob die Bürger in den Geberländern zu einem solchen Souveränitätsverzicht bereit wären und ob die Schuldenstaaten schmerzhaft Anweisungen einer Brüsseler Autorität akzeptieren würden, dessen demokratische Legitimität zweifelhaft wäre.

Europasozioologen haben frühzeitig darauf hingewiesen, dass der gesellschaftliche Unterbau der politischen Integration uneben ist (vgl. Bach 2000).

Sie waren daher wenig überrascht, dass die mit der Einführung des Euros anfangs zu beobachtende wirtschaftliche Konvergenz keine Konvergenz der weiterhin national gefärbten Gesellschaftsmodelle nach sich zog. Die politische Integration Europas schritt schneller voran als die gesellschaftliche. Niemand vermag genau zu sagen, wie belastbar das gemeinschaftliche Band ist, das die Mitgliedsgesellschaften verbindet. ♦

Literatur

- Bach, M. (Hg.): Die Europäisierung der nationalen Gesellschaft? KZfSS-Sonderheft 40/2000, Opladen 2000.
- Bach, M.: Die Konstitution von Räumen und Grenzbildung in Europa. In: Eig Müller, M.; Mau, S. (Hg.): Gesellschaftstheorie und Europapolitik, Wiesbaden 2010, S. 153–178.
- Bornschier, V.; Ziltener, P. u.a.: State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration, Cambridge 2000.
- Gerhards, J.: Culture. In: Immerfall, S.; Therborn, G. (Hg.): Handbook of European Societies, New York 2010, S. 159–215.
- Haller, M.: Die Europäische Integration als Elitenprozess, Wiesbaden 2009.
- Immerfall, S.: Europa – politisches Einigungswerk und gesellschaftliche Entwicklung. Eine Einführung, Wiesbaden 2006.
- Immerfall, S.; Boehnke, K.; Baier, D.: Identity. In: Immerfall, S.; Therborn, G. (Hg.): Handbook of European Societies, New York 2010, S. 325–353.
- Immerfall, S.; Priller, E.; Delhey, J.: Associations and Community. In: Immerfall, S.; Therborn, G. (Hg.): Handbook of European Societies, New York 2010, S. 7–37.
- Mau, S.: Transnationale Vergesellschaftung. Die Entgrenzung sozialer Lebenswelten, Frankfurt/M. 2007.
- Mau, S.; Büttner, S.: Transnational Integration in Europe. In: Immerfall, S.; Therborn, G. (Hg.): Handbook of European Societies, New York 2010, S. 537–570.
- Menéndez-Alarcón, A.: The Cultural Realm of European Integration: Social Representations in France, Spain, and the United Kingdom, Westport, CT 2004.
- Thiemeyer, G.: Europäische Integration. Motive – Prozesse – Strukturen, Stuttgart/Köln 2009.
- Vobruba, G.: Die Dynamik Europas, Wiesbaden. 2. Aufl. 2007.