

Zu den großen Chancen  
einer politischen Union

## Europa in der Krise – Gibt es ein Erfolgsrezept?

Norbert Walter

Die Politik und die Kapitalmärkte sind verhakt in der Rettungsarbeit für die Krisenfälle in Euroland. Und weder die Schuldnerländer, die die Rote Karte der Finanzmärkte gesehen haben, noch die Länder, die aus wohlwogendem Eigeninteresse solidarisch sein sollten, sind politisch handlungsfähig.

Rechthaberische Positionen, nationalistische Reaktionen und absolut nutzlose Schuldzuweisungen haben Hochkonjunktur. Dieser Cocktail ist höchst gefährlich. Er könnte die Grundlage für Freiheit und Wohlstand Europas gefährden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass bald EU- und Euro-Mitglieder ausgeschlossen werden und einige Länder Anträge zum Austritt aus der EU stellen.

National-Ökonomen und populistische Politiker verbünden sich, und auf der Basis einer mehrheitlichen Ablehnung Europas durch die Bürger könnten Verfassungsgerichte und Parlamente den Kitt des europäischen Zusammenhalts bald zerbröseln.

### Gute Nacht, Europa?

Alle wissen, was sie nicht wollen. Die Griechen wollen nicht sparen, ihre Sachwerte nicht verpfänden, fremden Einfluss auf ihre Wirtschaftspolitik nicht akzeptieren. Geberländer wollen Griechenland nicht direkt stützen, nicht die Banken stützen, die durch einen griechischen Schuldenschnitt ihr Eigenkapital verlieren, und die Deutschen wollen keine Euro-Bonds, die die preiswerteste Finanzierung der Malaise erlauben würden,

und schon gar nicht wollen sie die Politische Union Europas.

Gute Nacht, Europa?

Nein! Europa war immer ein Anliegen für Herz und Verstand. Vernunft und Glaube sind (in dieser Reihenfolge) notwendig, um mit dem Kontinent richtig umzugehen. Das gilt in diesen Monaten in ganz dramatischer und dringender Weise. In Athen, aber nicht nur da, entscheidet sich das Schicksal Europas. Die Parlamente, die Regierungen, die Verfassungsgerichte sind mit Ereignissen, Entwicklungen und Herausforderungen befasst, die in ihrer Bedeutung über das meiste, was seit dem Zweiten Weltkrieg zu entscheiden war, hinausgehen. Es geht um existenzielle Fragen.

Was in dieser Diskussion fehlt, ist die überwältigende Zustimmung zum Projekt Europa. Kaum jemand wagt es, die Sache Europa zu seiner Sache zu machen. Die Amerikaner würden sagen: „The project Europe lacks ownership.“

Europa ist ein großartiges Projekt, an dem schon lange und von vielen gebaut wurde. Treten wir einen Schritt zurück, um zu verstehen, wo wir heute stehen und was wir tun können, um aus der Existenz-Krise wieder herauszukommen.

### Immer größer ...

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam Europa mithilfe der Amerikaner wieder auf die Beine. Die deutsch-französische Freundschaft bildete den Kern des neuen institutionellen Europa. Aus der Achse

Paris–Bonn und der Montanunion entstand die EWG, der Sechserclub, die Römischen Verträge. Italien als drittes großes europäisches Land und die Beneluxstaaten formten den Nukleus des institutionellen Europa.

Dem Europäischen Parlament war anfangs eine allzu bescheidene Rolle gegeben worden. Der Standort Straßburg war ebenso symbolträchtig wie unpraktisch für größere Wirkmächtigkeit. Der Mangel an direktem Einfluss der Wähler auf ihre Abgeordneten sowie die geringen Rechte des Europäischen Parlaments bewirkten eine geringe Wahlbeteiligung, geringes Interesse. Und so entstand sie nicht – die europäische Bürgerschaft. Der Satz von Cicero: „Ich liebe meine Heimat Apulien und bin ein stolzer Bürger Roms“ ist auf Europa übertragen bis heute nicht gehört worden. Das europäische Staatsvolk ist bisher noch nicht einmal im Entstehen.

Die erste Erweiterung Europas 1973 über die Kernländer der Römischen Verträge hinaus war dem wirtschaftlichen und politischen Erfolg des EWG-Europa geschuldet. Die Überlegenheit gegenüber einer puren Freihandelszone, der EFTA, war nicht zu übersehen.

England war das wichtigste der Übertrittsländer, gleichzeitig auch das zögerlichste. Dies hatte und hat mit seiner Historie als Zentrum des Commonwealth zu tun. Die Verabschiedung dieser Perzeption des vorletzten Jahrhunderts in die Geschichtsbücher ist noch immer nicht abgeschlossen.

Gleichzeitig hat die erste Erweiterungswelle auch einige „rote Linien“ des europäischen Integrationsprozesses deutlich gemacht. Die Intensität der ökonomischen Bindungen im europäischen Raum war nicht immer das Entscheidungskriterium. Wie sonst hätte man das Fernbleiben der Schweiz oder Norwegens verstehen sollen. Staats- und wirtschaftsphilosophische Gründe wogen oftmals schwerer als das ökonomische Interesse.

Damit wird auch deutlich, wie wichtig die Festlegung, die Erörterung solcher Perzeptionen ist. Die auf bürgerliche Freiheiten besonders achtenden Schweizer haben dem Europa, das sich oft bürokratisch, kollektivistisch und umverteilungsorientiert gerierte, nicht die Hand reichen mögen. Dies macht deutlich, dass Zusammenschlüsse Homogenität der grundsätzlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Orientierungen voraussetzen. Es mag sein, dass manchmal nationale oder regionale Perzeptionen mit den Wirklichkeiten nicht übereinstimmen und so die Interessen nur scheinbar nicht konvergieren. Die britische Begründung für ein Fernbleiben von der Europäischen Währungsunion erscheint als ein solcher nur vorgeschobener Konzeptionsunterschied. Damit wird die Bedeutung eines gründlichen und wiederholten internationalen Diskurses für jeden Integrationsprozess – soll er denn gelingen – sichtbar.

... immer erfolgreicher ...

Ein anderer Begründungszusammenhang erklärt die Süderweiterung Europas 1981 und 1986 um Griechenland, Portugal und Spanien. Für diese Länder war Europa das demokratische Modell, das die eigene, nationale Verfassung rascher und umfassender als jeder andere Prozess in eine neue, funktionierende Form bringen konnte. Mit dem EU-Beitritt, einem modernen König, einer kompetenten sozialdemokratischen Führung unter Gonzales konnte das Franco-Regime überwunden werden. Bei der Süderweiterung stand die politische Konvergenz im Vordergrund. Die ökonomische Einbindung und Hilfe war eine erwünschte Nebenwirkung. Sie hat in Bezug auf Infrastruktur und Modernisierung selbst in Griechenland funktioniert. Mit Auslandsinvestitionen nach und aus Griechenland hat sich der Südosten Europas beträchtlich weiterentwickelt. Interessant bei jeder

dieser Erweiterungsrunden war die mit der Intensivierung des Außenhandels verbundene positive Wirkung auf das Wachstum – vor allem, aber nicht allein, der Beitrittsländer.

Diese Erfahrung gilt es international zu vermitteln, herrscht doch oft die Sorge in den Ländern, die sich auf einen Beitritt zubewegen, dass sie durch verstärkten Wettbewerb verlieren könnten. Hier sind die europäischen Erfahrungen eine umfassende Widerlegung solcher Befürchtungen.

Die letzte, große Erweiterungsrunde, die nach Mittel- und Osteuropa (2004 und 2007), geht mit einer bedeutenden internationalen Zeitenwende einher, dem Ende des international verfassten Kommunismus unter der Führung der Sowjetunion. Die große Erweiterungszeremonie in Athen 2003 war symbolträchtig. Erst jetzt – nach der Wiedervereinigung Deutschlands und der Reintegration Mittel- und Osteuropas – erhielt das moderne Europa wieder eine seiner tiefen Identität entsprechende umfassende Gestalt.

Die stürmische Aktivität westeuropäischer Unternehmer im Erweiterungsraum mit enormen Investitionen, die starke, beeindruckende Beteiligung mittel- und osteuropäischer Persönlichkeiten in den europäischen Institutionen macht die Natürlichkeit dieses Prozesses sehr deutlich. Osteuropa gewann mit dem Beitritt ein erprobtes Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell, sofortigen Zugang zu den globalen Vernetzungen der westeuropäischen Patenunternehmen sowie Kapital und technische Hilfe für eine zügige Modernisierung.

Ob Europa im Jahr 2012 versteht, dass solche Effekte auch für künftige Erweiterungen gelten? So etwa für die Integration einer Reihe weiterer südosteuropäischer Länder (insbesondere Kroatien und Serbien). Eine solche Beitrittspraxis ist Entwicklungspolitik *par excellence*.

In der Begeisterung wegen und über die Erweiterung nach Osten wurden weitere Länder in die EU integriert, deren Zugehörigkeit zu Europa unzweifelhaft ist, lässt man die oben beschriebenen Linien des langen europäischen Entwicklungsprozesses noch einmal vor seinem geistigen Auge vorüberziehen. Freilich waren einige – was die Sicherung des Grundbestandes an Gemeinsamkeit anbelangt – noch nicht „reife“ Länder, wie beispielsweise Bulgarien oder Rumänien (Korruptionsproblematik). Auch Zypern mit seinem ungelösten, externen politischen Problem wurde in die EU eingebunden. Solche Sachverhalte sind ebenfalls Hinweise auf Bedingungen für gelingende oder problematische Beitritte, die für künftige europäische Runden zu bedenken sind. Der Fall Zypern zeigt, dass man sich wohl keinen Dienst erweist, wenn man jemanden in die EU aufnimmt, der konstitutionell wichtige Fragen für die Zusammenarbeit nicht akzeptiert. Hier gilt es, die Bedingungen für den Beitritt strikt zu formulieren und eindeutig anzuwenden. Insbesondere Grundrechte wie die der Frauen, Religions- und Pressefreiheit können nicht zur Disposition stehen.

### ... doch politisch eine Unvollendete

Auch mit dieser Erweiterung auf 27 Länder bleibt Europa eine Unvollendete. Nicht nur sind die Beitrittsverhandlungen mit einigen Ländern zum Teil schon lange unterwegs (Türkei) oder rasch vorangekommen (Kroatien), es gibt auch offenkundige Kandidaten (Serbien, Mazedonien), für die das Prozedere alles andere als klar ist. Da die EU aus immer mehr Mitgliedern besteht, wurde und wird offensichtlich, dass eine Reihe von Gemeinschaftsmethoden – insbesondere die Einstimmigkeit – ihre Effektivität einbüßt. Dies und die jüngsten Entwicklungen in Griechenland haben Schritte zur Vertiefung der europäischen Integration nötig und zum Teil möglich gemacht. Die

Initiativen Deutschlands und Frankreichs für Vertragsänderungen für den frühen Verlauf von 2012 belegen dies.

Gegenseitige Anerkennung, Binnenmarkt, Schengen, Lissabon-Agenda: Vieles – gerade was die institutionellen Weichenstellungen anlangt – hat Europa bereits konzipiert, als es noch ein Klub von sechs Ländern war. In einer solchen Gemeinschaft ist das Prinzip der Einstimmigkeit nichts, was Kopfschmerzen bereitet. Wenn der Klub aber auf 15 Mitglieder kommt, kann das Prinzip der Einstimmigkeit nicht mehr mit Sinn auf alle anstehenden Fragen angewendet werden, sondern nur noch auf solche von sehr grundlegender Bedeutung. Das gilt umso mehr heute, wo sich Europa auf einen Klub von dreißig Teilnehmern zubewegt, zudem von oftmals dramatisch unterschiedlicher Größe (von Malta mit 400 000 Einwohnern bis Deutschland mit 82 Millionen Einwohnern).

Allein Repräsentanten aller Mitgliedsländer in einem Raum zu versammeln, allen eine Redezeit einzuräumen, für jede nationale Sprache zeitnah die entsprechenden Übersetzungen bereitzustellen erscheint zunehmend wie der Turmbau zu Babel. Europa hat einige dieser Herausforderungen erfolgreich angenommen, andere aber nach wie vor nicht angepackt. Wenn Europa verlässlich vorankommen will, braucht es wieder – wie am Ausgang des Mittelalters, als die europäischen Antworten wissenschaftlich und kulturell einen Sprung vorwärts machten – eine *lingua franca*. Dieses heiße Eisen wird formal nicht angefasst – das schadet. Europa braucht für seine Schüler eine Pflicht, drei Sprachen zu lernen, davon als erste die Landessprache, die zweite Englisch und eine dritte (wichtige) europäische Sprache. So ausgestattet, könnten die europäischen Einrichtungen sich der englischen Sprache bedienen. Dies hat Effizienzvorteile, auch weil es Entscheidungsprozesse transparenter und schnell-

ler macht. Es hat den vorübergehenden Nachteil der nicht vollen Traktion derer, deren Muttersprache nicht Englisch ist. In der nächsten Generation gibt es diese Benachteiligung nicht mehr. Mit einer solchen formalen Entscheidung Europas würde für internationale Verhandlungen die Dominanz des Englischen gestärkt – das würde, wie man im Luftverkehr in puncto Flugsicherheit sieht, möglicherweise auch die Krisenanfälligkeit der Finanzwirtschaft reduzieren, weil Risikomanager und Regulatoren die gleiche Sprache sprächen und die Dokumentationen auf diese Weise größere Transparenz herstellten.

### Gegenseitige Anerkennung

Es gibt aber nicht nur Unerledigtes wie bei der gemeinsamen Sprache, es gibt auch Fortschritte, die die Integration politisch voranbrachten und praktisch verwirklichten. Statt etwa in allen Fällen auf harmonisierten Antworten für Europa zu bestehen, hat man die Offenheit und die rasche Verzahnung der Märkte dadurch ermöglicht, dass man das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung akzeptierte. Die Begründung war: Wenn eine nationale Behörde in Europa ihre Bürger durch eine bestimmte nationale Regulierung als gut genug geschützt ansieht, dann soll vermutet werden, dass ein so reguliertes Produkt oder eine so überwachte Dienstleistung ohne weitere Prüfung auch den Bürgern der übrigen EU „zugemutet“ werden könne. Eine solche Regelung reflektiert das gute Grundvertrauen in die Anwendung ähnlicher Prinzipien. Dieser pragmatische Ansatz hat die Handels- und Produktionsverflechtungen in Europa maßgeblich vorangebracht. Ich finde es enttäuschend, dass diese wirkungsvolle europäische Antwort auf ein respektables Problem von der Öffentlichkeit kaum gewürdigt wird. Stattdessen keilt man auf der Festlegung für die Krümmung von Gurken herum. Das Prinzip

„Die Freiheit bei Handel und später bei Kapital, zunehmend auch die Freiheit zur Wanderung von Menschen (und Arbeitskräften) wurde ergänzt um die Niederlassungsfreiheit und die damit erforderliche gegenseitige Anerkennung von beruflichen Abschlüssen“, so Norbert Walter.  
Hier: Berufsinformationszentrum der Chemnitzer Arbeitsagentur im Jahre 2007.

© picture-alliance/dpa, Foto: Wolfgang Thieme



der gegenseitigen Anerkennung auch transatlantisch oder gar global anzuwenden, war nicht durchsetzbar. Dies hat mit größeren Differenzen in der „Kultur“ zu tun, aber vielleicht auch mit der Eigenschaft der USA, unzweifelhafter Hegemon zu sein, während es eine solche Rolle in Europa für kein Land gibt, auch nicht für Deutschland nach der Wiedervereinigung.

### Vorbild Schengen?

Ein besonders praktischer Schritt zur Vertiefung der europäischen Integration war die Beseitigung der Binnengrenzen durch das Schengen-Abkommen. Die vollen Implikationen dieses weitgehenden Schrittes werden bis heute von Bürgern und Politikern nicht verstanden. (Fußnote: Im Zuge der Flüchtlingsbewegung aus Nordafrika aufgrund der

dortigen politischen Umwälzungen haben Praktiken Italiens zu einer Infragestellung der Schengen-Verabredungen geführt. Es wäre zu hoffen, dass der Schock erneuter Grenzkontrollen etwa durch Dänemark das Bewusstsein für die Bedeutung der Abschaffung der Binnengrenzen schärft.)

Es ist offenkundig, dass die Beseitigung der Binnengrenzen dem Schengen-Raum eine gemeinsame Außengrenze gab. Es ist ebenso deutlich, dass nur bei reibungsloser Zusammenarbeit von Polizei und juristischen Einrichtungen die Sicherheit im neuen Binnenraum gewährleistet werden kann. Von dieser Wirklichkeit sind wir praktisch und konzeptionell noch immer meilenweit entfernt. Dies gibt Freiraum für Kriminalität und macht eine effektive Einwanderungspolitik unmöglich. Das Schengen-Abkommen ist

der „lauteste“ Imperativ für eine politische Union in den genannten Feldern.

Das Schengen-Abkommen hat vieles an intensiver Integration in Europa ermöglicht. Grenzkontrollen stehen einer „just in time delivery“ im Wege. Moderne, tief vertikal gegliederte Produktion erfordert absolut störungsfreie und stetige Lieferung von Teilen; dies ist erfahrungsgemäß mit bürokratischen Hindernissen nicht zu gewährleisten. Europaweite Aufstellung von Unternehmen wurde durch diesen Schritt beschleunigt. Um die tiefe Bedeutung einer solchen Regelung zu verstehen, darf man vielleicht auf Grenzregelungen zwischen Indien und Pakistan verweisen, wo Lastwagen umgeladen werden müssen, damit Waren die Grenzen passieren dürfen. Freilich deutet dieses Beispiel auch auf die Grenzen des Vergleichs hin: Wo hohe Sicherheitsbedenken existieren, werden Länder Abkommen wie das von Schengen nicht wagen zu unterzeichnen. Was hier also Henne und was Ei ist, kann nicht leicht oder eindeutig beantwortet werden.

Dass die Schweiz als Nicht-EU-Land Schengen-Mitglied ist, ist Hinweis auf den Wert des Schengen-Abkommens. Keine Grenze zu haben sorgt für einen anderen *mind set*. Wer Grenzstellen abbaut, denkt über gemeinsame Trassenplanung bei Straßen und Eisenbahnen wie selbstverständlich nach, entwickelt gemeinsame Task-Forces gegen Autodiebstahl und muss sich klare Vorstellungen über die Auslieferung von Personen und den Austausch sicherheitsrelevanter Informationen machen. Dieser *mind set* hätte Europa bereits zu einem stärkeren Wir-Gefühl verhelfen müssen. Aber man darf ja hoffen.

Die Etablierung des einheitlichen Binnenmarktes – eine Initiative von Kommissionspräsident Jacques Delors in gutem Einvernehmen mit dem deutschen Promotor, dem Außenminister Genscher gegen Ende der 1980er-Jahre – kann in

ihrer Bedeutung für die Vertiefung des Europa-Gedankens gar nicht genug gewürdigt werden. Die vier Grundfreiheiten waren zwar prinzipiell bereits in den Römischen Verträgen etabliert, ihre explizite Anwendung, ihre Ausbuchstabierung war indes das Verdienst der Initiative „Europäischer Binnenmarkt“. Die Freiheit bei Handel und später bei Kapital, zunehmend auch die Freiheit zur Wanderung von Menschen (und Arbeitskräften) wurde ergänzt um die Niederlassungsfreiheit und die damit erforderliche gegenseitige Anerkennung von beruflichen Abschlüssen. Dieses große Werk ist immer noch in Arbeit. Europa ist inzwischen durch diesen Ansatz in vielen Facetten ein neuer Kontinent geworden. Europäisches Recht dominiert in vielen Fällen die Entscheidungen. Dies hat den Firmen in Europa, dies hat den Bürgern in Europa neue Freiheitsgrade gegeben und produktivitätssteigernd gewirkt. Europäische Unternehmenszusammenschlüsse, die Sicherung von Mindestbedingungen am Arbeitsplatz und Umweltstandards wurden auf diese Weise auf dem adäquaten Niveau geregelt. Die europäische Wettbewerbsbehörde gewann an Statur und Einfluss weit über die EU hinaus. Die Ausbildung von Institutionen, die die Vertiefung Europas betreiben konnten, war mit dieser Initiative angelegt.

Mit dem Cecchini-Report hat die EU-Kommission die ökonomische Bedeutung des Binnenmarktes zu fassen versucht. „The costs of Non-Europe“ zu benennen erwies sich als ein starkes Instrument, diesem Projekt politische Schubkraft zu verleihen. Eine allein qualitative Begründung für eine Reform ist weniger effektiv als eine mit empirischen Befunden unterlegte quantitative Beurteilung der Effekte des initiierten Projekts. Somit heißt die Schlussfolgerung: Niemals ein Projekt initiieren, ohne auch quantitativ, wenn nicht gar plakativ seine Bedeutung zu beschreiben. So wäre die euro-

päische Energiewende der nächsten Jahre etwa wie folgt zu bewerben: Eine integrierte Energiepolitik mit einem effizienten Stromnetz vom Nordkap bis nach Gibraltar erhöht das Sozialprodukt um x Prozent und verkleinert die Importabhängigkeit Europas von Öl und Gas aus politisch labilen Ländern um y Prozent.

Die Vertiefung Europas wäre derzeit besonders wichtig, da immer öfter alle Kraft für Reparaturarbeiten in Europa verwendet wird, die dem Projekt Europa keine Vision und keinen Appeal vermitteln.

### **Wir brauchen die Vereinigten Staaten von Europa**

Europa muss eine Festlegung jener Aufgaben, die mit einfachen oder qualifizierten Mehrheiten zu regeln sind, zustande bringen. Es muss sich von der Dominanz des „Prinzips“ „Ein Mitgliedsland – Eine Stimme“ zu einem Europa hin entwickeln, in dem „Ein Wahlbürger – Eine Stimme“ zum wichtigeren Prinzip wird. Durch keinen Schritt kommt man dem näher als durch die umfassende Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments. Dort gilt es, auf dem Wege zur Politischen Union ein – begrenztes – Budget- und Steuerrecht zu etablieren.

Statt eine nicht sonderlich produktive Debatte über eine Wirtschaftsregierung auf EU-Ebene zu führen, sollte das Gemeinschaftsprinzip dadurch gestärkt werden, dass man die Kommission personell und was ihre Vorschlagsrechte und -pflichten anlangt, aufwertet.

Eine Kommission von der Statur der 1980er-Jahre mit einem Kommissionspräsidenten mit dem Gewicht und der Chuzpe von Jacques Delors würde für

ein solches Ziel besonders wirksam sein. Europa braucht endlich wieder einen Agenda-Setzer. Es benötigt aber auch eine fundiertere, demokratische (parlamentarische) Legitimierung und ebenso eine Vision als Mitgestalter geostrategischer Fragen fürs Erste als Partner der USA und vor allem in Feldern, auf denen Europa als „state of the art“-Gestalter anerkannt ist, so etwa bei alternativen Energien und beim Umweltschutz.

Um die dafür erforderliche Schlagkraft und das notwendige Gewicht in der Gestaltung der internationalen Strategie zu gewinnen, müssen wir die Vereinigten Staaten von Europa wollen. Dafür sollten wir freilich nicht bei den Präsidialverfassungen Frankreichs oder der USA Maß nehmen, sondern eher an der Verfassung unseres kleinen Nachbarn, der Schweiz. Die kantonale, föderale Verfassung der Schweiz ist eine geeignete Blaupause für die Vereinigten Staaten von Europa. Die Schweiz hat vier Sprachen, viele Kantone mit höchst unterschiedlichen Flächengrößen und Bevölkerungszahlen, höchst unterschiedlichen durchschnittlichen Einkommenshöhen und Steuerbelastungen, aber eine Währung und einen Bund in Bern mit eigener Kompetenz, und eigenem – wenn auch begrenztem – Budgetrecht. Gemeinsamkeit dort, wo es die Aufgaben erfordern, Subsidiarität bei den anderen Aufgaben macht Europa glaubwürdig und wirkmächtig. Die politischen Zwerge Europas müssen die größere Statur wollen, wenn sie bei der Gestaltung der Welt Designer bleiben wollen.

*Teile der Textes sind Norbert Walters jüngstem Buch entnommen: Walter, Norbert: Europa – Warum unser Kontinent es wert ist, dass wir um ihn kämpfen, Campus Verlag, Oktober 2011.*