

DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Juli 2012 N° 9

Kurswechsel für Europa

von Klaus von Dohnanyi



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Zusammenfassung

Kurswechsel für Europa

von Klaus von Dohnanyi

Europa leidet unter drei schweren Krisen: einer Krise internationaler Wettbewerbsfähigkeit, einer gefährlichen öffentlichen und vielerorts privaten Verschuldung sowie einer Vertrauenskrise. Alle drei wurzeln in einer verfehlten Politik, denn europäische Institutionen missachten seit Jahrzehnten die Unterschiedlichkeiten und nationalen Verantwortungen der Mitgliedstaaten. Wir brauchen »mehr« Europa – aber eine Europa-Politik, die den demokratischen Willen der Menschen berücksichtigt und nutzt.

Dagegen forcieren Kommission und Rat immer einheitlichere Regelungssysteme für die gesamte Europäische Union, bei der gleichzeitigen Beschleunigung und Vertiefung der weltweiten Wirtschaftsverflechtung.

Dies verschärft die Spannungen zwischen den sich in den einzelnen Ländern unterschiedlich auswirkenden globalen Wettbewerbsbedingungen und der immer weiter egalisierenden Europa-Politik. Eine zu weit gehende Angleichung zerstört in der Tat Europas Wettbewerbsfähigkeit – was sich noch nicht bis zur Kommission herumgesprochen hat. Die Europäische Union wird aber nur dann Bestand haben, wenn die europäischen Institutionen die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Unterschiede in Europa wieder sehr viel mehr respektieren. Denn gerade diese Unterschiede sind Teil der europäischen Kraft. Dezentrale Entwicklungen stärken Europas Wettbewerbsfähigkeit in der Globalisierung, zentralistische bedrohen sie.

Ein wichtiger Teil dieser Wettbewerbsfähigkeit ist die Möglichkeit der nationalen Regierungen, ihren Unternehmen gezielt zu helfen. Diese Möglichkeit wurde aber von der Kommission tiefgreifend beschnitten, so dass die europäischen Regierungen inzwischen sehr viel weniger Möglichkeiten zur Unternehmensförderung haben als in den außereuropäischen Konkurrenzländern zur Verfügung stehen.

Der deutlich zu konstatierende Verfall der europäischen Gesinnung ist Folge dieser übertriebenen europäischen Zentralisierung, die den nationalen Regierungen Legitimität entzieht, ohne dafür selbst Ersatz leisten zu können.

Und nationale, regionale und sogar kommunale Einheiten sind flexibler und effektiver dabei, wirksame Antworten auf die Globalisierung zu entwickeln. Das schwerfällige Abstimmungsverfahren zwischen den 27 Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene hinkt dem weit hinterher.

Die Folgerung lautet also, dass sich Rat und Kommission auf die Themen konzentrieren, die zwingend einheitlich geregelt werden müssen. Alles andere aber sollen sie – gerade im Sinne des oft beschworenen Prinzips der Subsidiarität – den Einheiten überlassen, die bessere Lösungskompetenzen für die anstehenden Probleme besitzen.

Summary

A Change of Course for Europe

by Klaus von Dohnanyi

Europe is suffering three grave crises: a crisis of its competitive ability, a crisis of dangerous national and often private debt, and finally a crisis of confidence. All three are rooted in a mistaken policy, as European institutions have disregarded the differences and national responsibilities of member states for decades. We do need “more Europe”—but in the sense of a European policy that respects and utilizes the democratic will of the people.

In contrast, the Commission and the Council push for ever more unified systems of regulation for the whole European Union, and this during an accelerating and deepening global interlacing of national economies.

This cannot help but exacerbate the tensions between differentiated global conditions of competition and the ever more equalizing European policy. Harmonization that goes too far will indeed destroy Europe’s competitiveness—a fact the Commission apparently has not yet grasped. The European Union, however, will only continue to exist if the European institutions again respect the economic, cultural and social differences in Europe. For these differences are part and parcel of Europe’s strength. Peripheral developments strengthen Europe’s global competitiveness, while central developments threaten it.

An important part of this competitiveness is the ability of national governments to distribute targeted aid to businesses. These abilities, however, have been drastically cut by the Commission and therefore national governments in Europe have fewer possibilities to aid businesses than do competitors outside of Europe.

The wide spread decay of European-mindedness is a consequence of exaggerated European centralization, which robs national governments of their legitimacy without offering a replacement.

And finally, national, regional and even local institutions are more flexible and more efficient for developing effective answers to globalization. The clunky procedures of finding consensus on the European level between the 27 member states lag far behind.

The inevitable conclusion is that the Council and the Commission should only focus on issues that have to be decided on the European level. Everything else should be left to institutions that have a higher potential for finding solutions—in accordance with the often mentioned, but all too seldom observed principle of subsidiarity.

Inhalt

Die Europäische Wirtschaftsregierung: ein Irrweg.....	5
»Verzerrter« Wettbewerb.....	6
Sparen und reformieren.....	7
Erosion des Vertrauens.....	9
Die Nützlichkeit kleinerer Räume.....	10
Mehr Europa als mehr Eigenverantwortung verstehen.....	11
Im Zweifel für die Mitgliedstaaten.....	11
Ein dezentraler Kurs für Europa.....	12
Anmerkungen.....	12

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Kurswechsel für Europa

von Klaus von Dohnanyi

Nach 1957 begann Europa schrittweise. Wirtschaftspolitische Integration und nationale Souveränität blieben vereinbar. Die Staaten verantworteten ihre Standortqualitäten. Zwei wesentliche Säulen Europas wurden von Jahr zu Jahr stärker: Wirtschaftskraft und neues Vertrauen einst verfeindeter Nationen.

Um einen offenen, gemeinsamen Markt zu schaffen, forcierten Kommission und Rat jedoch immer einheitlichere rechtliche Regelsysteme. Weil sich aber zugleich die weltweite Wirtschaftsverflechtung beschleunigte, entwickelten sich Spannungen zwischen den sich differenzierenden globalen Wettbewerbsbedingungen und egalisierender Europa-Politik. In den vergangenen zwanzig Jahren sind die Staaten der ehemaligen »Dritten Welt« zu ernsthaften Konkurrenten auf den Sektoren der Hightech-Industrie (China) sowie bei wissenschaftsbasierten Dienstleistungen (Indien) geworden. Zugleich wurden diese Länder aber auch wichtige Kunden für diejenigen europäischen Staaten, die wettbewerbsfähig Maschinen, Transportgeräte und große Infrastrukturprojekte anbieten konnten.

Die wachsende, globale Wirtschaftsverflechtung ist nicht nur eine wesentliche Ursache für zunehmende Ungleichheiten innerhalb der nationalen Gesellschaften, sie ist auch die tiefere Ursache für das beschleunigte ökonomische und soziale Auseinanderdriften der EU-Mitgliedstaaten. Denn während sich im innereuropäischen Austausch eine relativ stabile Spezialisierung der nationalen Volkswirtschaften entwickelt hatte (Leichtindustrien und Tourismus im Süden; Maschinen, vergleichbare Produkte und Dienstleistungen eher im Norden) erzeugte die Globalisierung sehr unterschiedliche Folgen: Deutschland profitierte als »Industrialisierungsausstatter« erheblich, Regionen mit Schwerpunkten in der Leichtindustrie und im Tourismus wurden dagegen negativ betroffen; ihnen gingen wesentliche Bausteine ihrer Wettbewerbsfähigkeit verloren.

Diese unterschiedlichen Globalisierungsfolgen verlangen heute von den EU-Mitgliedstaaten industrie-

politisch immer stärker maßgeschneiderte nationale Antworten. Griechenland, Spanien, Italien oder auch Frankreich: überall finden sich jeweils andere standortgebundene Notwendigkeiten. Europäische Länder haben eben verschiedene Strukturen. Wettbewerbsfähigkeit kann es für sie jeweils nur unter Berücksichtigung dieser Vielfalt geben. Sie alle brauchen deswegen Spielräume für eine nationale, standortorientierte Wettbewerbspolitik. So, wie für eine wirkungsvolle Standortpolitik auch im föderalen Deutschland die Entscheidungen von Ländern und Kommunen meist wichtiger sind als manche bundespolitische Rahmenvorgabe (siehe Bayerns Erfolge im Vergleich zu Niedersachsen).

Die Europäische Wirtschaftsregierung: ein Irrweg

Globalisierung ist das Ergebnis erweiterter Freiheitsräume. Revolutionäre Informationstechnologien haben diesen Prozess in den letzten Jahrzehnten exponentiell beschleunigt. Und weil wir uns deren zukünftige Auswirkungen heute noch kaum vorstellen können, ist eine Schlussfolgerung unausweichlich: Um diesen freiheitsgetriebenen, kaum berechenbaren Entwicklungen in der Welt erfolgreich begegnen zu können, braucht Wirtschaftspolitik zukünftig immer mehr Beweglichkeit. Oder anders ausgedrückt: Um in der Globalisierung wettbewerbsfähig zu überleben, ist nichts wichtiger als Flexibilität. Diese Flexibilität aber kann in der EU erfolgreich nur von den Mitgliedstaaten praktiziert werden.

Das heißt: Wer Europa zu weitgehend egalisiert, zerstört Europas Wettbewerbsfähigkeit. Doch diese Tatsache hält die Kommission heute nicht davon ab, die Vereinheitlichung der europäischen Strukturen mit ehrgeiziger Rasenmäherpolitik anzustreben. Die Beispiele sind unzählig. Schon in meinen Jahren als Koordinator der Europa-Politik innerhalb der Bundesregierung (1968/69 und 1976–1981)

musste ich mich ständig mit so überflüssigen Fragen beschäftigen wie der Angleichung der Zahl der Studiensemester bei Ingenieuren und Architekten (statt gegenseitiger Anerkennung der Unterschiede); der Prüfung, ob ein gewisser französischer Käse nach Meinung der Kommission eventuell im übrigen Europa magenschädlich sein könnte (die Franzosen essen den aber seit einigen hundert Jahren), und so fort: Alles im angeblichen Interesse einer abstrakten »Wettbewerbsgleichheit« in Europa. Das »Gurkentheater« war nur die Spitze des Eisbergs.

Soll Europa als Union Bestand haben, müssen die europäischen Institutionen wirtschaftliche, kulturelle und soziale Unterschiede in Europa zukünftig wieder sehr viel stärker respektieren. Diese sind nämlich kein Fehler, kein Erfolgshindernis, sondern Teil unserer europäischen Stärke. Nicht Einheitlichkeit, sondern Vielfalt; nicht Gleichheit, sondern regionale (und später nationale) Unterschiede, waren zwar auch Ursache für Streit und Kriege – aber eben auch die wirkliche Quelle europäischer Kreativität und weltweiter Dominanz.

Deswegen wäre heute eine gemeinsame »europäische Wirtschaftsregierung« mit weitreichenden Zuständigkeiten ein Irrweg, auch für die Eurozone. Denn es gibt kaum einen wichtigen Baustein des wirtschaftspolitischen oder sozialen Systems einzelner Mitgliedstaaten, den man zum Zweck der Vereinheitlichung herausnehmen könnte, ohne die sehr komplex entwickelten Leistungssysteme unkalulierbaren Folgewirkungen auszusetzen. Reformen müssen immer standortgemäß sein.

Dazu nur ein Beispiel: Oft wird zum Ausgleich der Ungleichgewichte zwischen Nord und Süd und als Baustein zukünftiger Europa-Politik die Harmonisierung des Arbeitsrechts und der Sozialgesetzgebung gefordert. Wäre aber die deutsche Agenda 2010 damals von einem dafür zuständigen europäischen Parlament oder von einer dafür zuständigen Kommission oder von einem, einstimmige Entscheidungen fordernden Rat rechtzeitig und so konsequent für die ganze EU durchsetzbar gewesen? Noch heute gibt es doch, besonders in den überschuldeten Ländern, massive Widerstände gegen offenkundig notwendige Flexibilisierungen der Arbeitsmärkte. Wo aber wäre die EU heute,

wenn Deutschland nicht damals, »eigenmächtig« und eben »dezentral«, diese Arbeitsmarktreformen beschlossen und realisiert hätte? Wer wäre denn dann heute Stabilitätsanker der Gemeinschaft?

»Verzerrter« Wettbewerb

Die historisch über Jahrhunderte gewachsenen Strukturen der Staaten sind wirtschaftlich, sozial und auch politisch betrachtet hoch interdependent. Dies ist der wahre Grund (weit weniger als der viel gescholtene nationale Egoismus), warum zentral verordnete Angleichungsstrategien aus Brüssel immer häufiger auf den – begründeten – Widerstand einzelner Mitgliedstaaten stoßen. Soll Deutschland wirklich Handwerkerern anderer Länder ohne weitere Prüfungen eine unbeschränkte Dienstleistungsfreiheit einräumen, wenn diese Zuwanderer nicht nach unserem hoch qualifizierten, dualen System geprüft wurden? Und was könnte das am Ende für die Qualität des Standortes »Made in Germany« bedeuten?

Versuche, die Mitgliedstaaten durch allgemeine EU-Vorschriften strukturell anzugleichen, müssen deswegen zukünftig mit sehr viel größerer Behutsamkeit unternommen werden. Nicht Gleichschaltung aller Mitgliedstaaten wird für die Gemeinschaft die besten Ergebnisse bringen (wie man wohl mehrheitlich heute noch in der Kommission und im Europäischen Parlament meint); Europa wird vielmehr als Gemeinschaft gemeinsame Vorteile nur mit den Chancen seiner nationalen Unterschiede erringen. Das aber heißt: Dezentrale Entwicklungen stärken Europas Wettbewerbsfähigkeit in der Globalisierung, zentralistische könnten sie bedrohen.

Dezentralität – auch Subsidiarität genannt – muss endlich wieder als die wahre Stärke Europas verstanden, angestrebt und verteidigt werden. Wir müssen wieder lernen, in unserer europäischen Föderation Unterschiede überall dort auszuhalten, wo Einheitlichkeit nicht unbedingt erforderlich ist. Es ist doch kein Zufall, dass die Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit in den gefährdeten, südlichen Peripherien Europas heute nur von den dort verantwortlichen nationalen demokratischen Regierungen erwartet und von Brüssel auch nur dort angemahnt werden kann.

Allerdings steht hier ein wichtiger Baustein Brüsseler Politik quer: Die sehr eingeschränkte Möglichkeit der Nationalstaaten, ihren Unternehmen gezielt zu helfen (Beihilfekontrolle). Diese europäische Politik ist angeblich unerlässlich, um »gleiche« Bedingungen auf einem freien europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten. Staatliche Beihilfen, so heißt es, »verzerrern« (sogar im Rahmen der WTO-Regeln), den Wettbewerb.

Nun sind Wettbewerbsbedingungen in einem so heterogenen Gebilde wie der EU zwangsläufig immer »verzerrt«. Allein geografisch betrachtet: Die Deutschen müssen weit reisen, um an die Sonne zu gelangen – Spanier, Griechen, Franzosen und Italiener haben sie zu Hause. Niederländer haben Erdgas, Briten Öl, Franzosen große Schigebiete, drei lange sonnige Küsten und viel heimisches Obst und Gemüse über das ganze Jahr –, die Deutschen aber brauchen für den Ausgleich ihrer Nachteile überall Geld. Oder: Deutschland und Österreich sind Durchfahrtsländer mit der Folge erheblicher Anforderungen an die Infrastruktur; Vergleichbares gilt für den niederländischen Küstenschutz oder die spanischen Wasserversorgungen. Und dann Italien! Was kostet hier allein die Bewahrung der unermesslichen Kulturschätze dieses Landes, dem Europa fast alles verdankt, was es heute ist.

Wichtig ist aber auch: Die übrige Welt betreibt heute eine staatlich geförderte Industriepolitik, wie sie in der EU verboten ist. Was jeder US-Bundesstaat an Ansiedlungshilfen geben darf, ist Deutschland untersagt. Uns wollte (und hat zum Teil) die EU sogar das »Aufbauprogramm Ost« durch eine (international betrachtet) wettbewerbsfeindliche, restriktive Beihilfepolitik blockiert. Und während die EU Griechenland aufforderte, wettbewerbsfähiger zu werden, beklagte vor einigen Monaten der damalige griechische Finanzminister (allerdings öffentlich unbeachtet), dass die EU selbst ihn ja daran hindere: wohl durch ihre Beihilferegeln.

Diese Regeln bedürfen also der Reform: Die Strukturhilfen, die von der EU an die Mitgliedstaaten gehen, sollten als Finanzausgleich verstanden werden und ohne Kontrolle der Kommission den nationalen Regierungen für eine dort verantwortete Verwendung freigegeben werden: für Wachstum.

Das würde den schuldenbelasteten Staaten der EU weit mehr helfen als ein »Wachstumspakt«, der dem ewigen Irrtum folgt (siehe auch »neue Länder«), Infrastruktur allein schaffe schon Arbeitsplätze.

Sparen und reformieren

Wettbewerbsfähigkeit – und zwar internationale, globale, – ist die unerlässliche Voraussetzung zur Überwindung der Staatsschuldenkrise. Man muss eben beides gleichzeitig machen: sparen und wettbewerbsorientiert reformieren. Die Befürworter des Euro hatten aber darauf vertraut, dass klare Regeln, wie sie in Maastricht vereinbart wurden, die notwendige Haushaltsdisziplin überall erzwingen könnten. Kritiker behaupten nun heute, das sei von vornherein unmöglich gewesen, weil den schwächeren Staaten das Instrument der Wechselkursflexibilität genommen worden sei. Diejenigen jedoch, die dies vertreten, sind oft auch dieselben, die Deutschland vorwerfen, im vergangenen Jahrzehnt durch Lohnzurückhaltung (d. h. durch Stabilisierung der Lohnstückkosten) unberechtigte Wettbewerbsvorteile erlangt zu haben. Diese deutsche Strategie war aber doch nur eine schmerzhaft nationale Reaktion, um im internationalen Vergleich die zu Beginn der Euroeinführung weit überhöhten deutschen Lohnstückkosten zu reduzieren. Noch heute nehmen übrigens unsere Lohnstückkosten innerhalb von EU und OECD eine Spitzenposition ein.

Unterschiede ökonomischer Stärke kann es also auch in einer Währungsunion geben – die Organisatoren und Manager der Eurozone haben aber die unterschiedlichen demokratischen und politischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten überschätzt, die hierfür notwendige finanzpolitische Disziplin auch zu praktizieren. Wiederum zeigt es sich: ohne nationale politische Stabilität und Entscheidungskraft auch keine finanzpolitische europäische Stabilität. Europa kann eine gemeinsame Währung nur mit demokratischer Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten haben, weil angesichts der strukturellen und mentalen Unterschiede der EU-Mitgliedstaaten auch die Durchsetzung der im Globalisierungsprozess immer wieder notwendigen »Nachbesserungen« bei den Wettbewerbsbedingungen letztlich nur auf nationaler Ebene möglich sein wird.

Die erfolgreiche Durchsetzung der Agenda 2010 in Deutschland deckt daher auch einen anderen, wichtigen Fehler der Euroeinführung auf: Es gab zwar für die Mitgliedstaaten der Eurozone nicht mehr die »äußere Abwertung« durch flexible Wechselkurse, aber es gab doch für alle Staaten durchaus den Weg einer »inneren Abwertung«, nämlich die schrittweise Anpassung des nationalen Lohnniveaus an europäische und/oder internationale Wettbewerbsbedingungen. Doch diese »innere Abwertung«, also eine disziplinierte, selbst verordnete Anpassung an europäische und/oder globale Wettbewerbsbedingungen, ist nicht nur eine ökonomische Frage. Sie setzt politische Strukturen, Mentalitäten und soziale Gegebenheiten voraus, die solche Entscheidungen überhaupt erst möglich machen. Und hier erkennen wir wieder die illusionäre Politik europäischen Gleichheitsdenkens: Denn was in Deutschland, was in den Niederlanden, Schweden oder Finnland eventuell politisch möglich ist, das mag in Griechenland oder Italien aus strukturellen und mentalen Gründen, oder auch angesichts politischer Traditionen, so vielleicht gar nicht möglich sein – auch nicht bei guter Absicht. Mit Ökonomie hat das dann kaum etwas zu tun, aber mit politischer Praxis, mit politischen Institutionen und gesellschaftlichen Traditionen. Wenn eines in der gegenwärtigen Eurokrise offenkundig geworden ist, dann dies: Nationale Konsensfähigkeit und politische Entschlossenheit – also letztlich politische Kraft – können am Ende bedeutender sein als viele, eher ökonomische Vorteile.

Aber diese Kraft ist eben in der EU sehr verschieden ausgeprägt. Das müssten Kommission und Parlament stets in Rechnung stellen und diese Unterschiede in ihrer Politik und ihren einzelnen Maßnahmen berücksichtigen. Verschuldung von Staaten ist nämlich immer Schuld der Politik. Nicht Spekulanten oder Rating-Agenturen waren die Ursache europäischer Staatsverschuldung, sondern immer diejenigen Politiker und Parteien, die sich seit Jahrzehnten weigerten (und zum Teil bis heute weigern), auf die realen und allgemein erkennbaren Bedingungen der Globalisierung kraftvoll zu reagieren. Und so beweist heute die Eurozone: Notwendige Anpassungsstrategien für eine europäisch und international erforderliche Wettbewerbsfähigkeit Europas, und damit auch für eine Reduzierung der Verschuldung, können aus politisch-demokratischen

Gründen am Ende immer nur auf nationaler, beziehungsweise regionaler Ebene durchgesetzt werden. Deswegen wäre auch kein Mitgliedstaat bereit, das finanzpolitische Schicksal seiner Nation, also die Details der Haushaltspolitik, in die Hände von Rat, Kommission oder Europäischem Parlament zu legen. Das wäre auch Unsinn. Wo bliebe denn da die Demokratie?

Staatsschulden sind eben immer auch Beweise institutioneller Fehlkonstruktionen. Dafür gibt es genug wissenschaftliche Studien, und das gilt auch für das bisherige Euromanagement. Der Fiskalpakt kann nur der Anfang besserer europäischer politischer Strukturen sein. Aber nicht nur zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas, sondern auch zur Lösung der Schuldenproblematik bleiben starke Nationalstaaten unentbehrlich. Die europäischen Institutionen können und müssen Anstöße geben, eventuell auch harte Kontrollfunktionen ausüben und europäische Verträge wortmächtig öffentlich verteidigen – aber für die Umsetzung und eventuelle Erzwingung einer eurogemäßen Fiskalpolitik, zum Beispiel, bleiben dennoch am Ende demokratisch legitimierte, nationale Regierungen und Parlamente unerlässlich. Denn »Zwang« für eine wettbewerbsorientierte Politik wird kaum von einem weit entfernten europäischen Parlament ausgehen können, sondern letztlich nur über eine nationale Begrenzung der Mittel zur weiteren Verschuldung (s. Fiskalpakt).

Deswegen kommt alles darauf an, dass die Mitgliedstaaten selbst die notwendigen Reformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Sparen und Flexibilisierung stringent umsetzen. Dabei haben allerdings Kommission und Parlament bedeutende Kontrollfunktionen zu erfüllen. Diese Aufgabe müssen sie ebenso unabhängig wie unnachsichtig gegen alle ausführen. Und wenn mehr Wachstum gewünscht wird: Mehr Geld steht nicht zur Verfügung; und Infrastrukturprojekte dauern nicht nur lange, ihre Beschäftigungswirkungen werden überall erheblich überschätzt. Deswegen sind die Reformen, die man in Frankreich scheut, genau die Wachstumsinstrumente, die Frankreich braucht.

Der Euro ist heute eine wirkungsmächtige Realität und bleibt deswegen auch ein unentbehrlicher Bau-

stein europäischer Einigung. Wir müssen ihn mit gemeinsamen, aber dezentral wirkenden Instrumenten sichern. Mag die Einführung vielleicht verfrüht und mit zu vielen Mitgliedstaaten begonnen worden sein, so ist der Euro heute doch das entscheidende Instrument für eine weitere Integration Europas. Gelegentlich wird man den Verdacht nicht los, die USA, und wohl auch Großbritannien, hätten nichts dagegen, wenn wir unsere gemeinsame Währung wieder zerstören und so eine Währungskonkurrenz zu Dollar und Pfund beseitigen würden. Aber dem darf die Eurozone schon aus Selbsterhaltungstrieb nicht nachgeben. Der Fiskalpakt war daher die richtige Antwort. Hier vermisse ich allerdings dann die kämpferische Stimme der Kommission in den internationalen Medien. Die EU sollte sich streitig, deutlich und geschlossen gegen die täglich neuen Untergangsszenarien vieler internationaler und nationaler Medien zur Wehr setzen. Nebenbei: Die Kommission verfolgt zwar viele überflüssige Projekte, doch weder eine der internationalen Medienmacht gewachsene gemeinsamen kontinentale Wirtschaftszeitung noch eine europäische Ratingagentur hat man bisher in Brüssel zustande gebracht.

Kommission und Parlament müssten ihre Verteidigung europäischer Interessen auch jeweils während nationaler Wahlen deutlich machen und zeigen, wo ihre – wo die europäische – Position ist. Was ist das für eine europäische Führung, die es in einer eindeutig übernationalen, europäischen Sache wie dem Fiskalpakt, einer einzigen nationalen Regierung – nämlich der deutschen – überlässt, diesen von 25 Staaten gezeichneten europäischen Vertrag mutig zu verteidigen? Hier wäre die Kommission gefragt – nicht bei den Gurken.

Erosion des Vertrauens

Die forcierte Vereinheitlichung der EU ist heute also nicht nur ein Hemmschuh europäischer Wettbewerbsfähigkeit, sie kann auch Staatsverschuldungen nicht wirklich eingrenzen oder gar abbauen. Doch Kommission und EU-Parlamente tun so, als könnten sie, was am Ende nur nationale Regierungen können. Wenn aber weiterhin unklar bleibt, wer in Europa eigentlich wofür und warum verantwortlich ist, dann gefährdet die EU schließlich sogar ihr

demokratisches Fundament. Hier droht deswegen heute die dritte und fatalste Krise.

Man muss nur die europäischen Tageszeitungen lesen, um den Verfall europäischer Gesinnung zu beobachten. Das gilt nicht nur für den britischen oder griechischen Boulevard. So zitierte die französische Tageszeitung *Le Monde* aus einer Umfrage, nach der die Mehrheit der Franzosen »weniger Europa« wünsche, an der europäischen Idee nicht interessiert sei und »ihrem Land mehr Einfluss durch den Vorteil der politischen und ökonomischen Entscheidungen in der Welt« geben wolle.¹ Nicht nur Frankreichs neuer Staatspräsident François Hollande, auch dessen Vorgänger Nicolas Sarkozy wünschten sich das im Wahlkampf. Und – erschreckend – schon am 10. April meldete dieselbe Zeitung, dass die erklärte Europa-Feindin Marine Le Pen unter den 18–24-Jährigen inzwischen den höchsten Stimmenanteil aller Parteien verbuchen kann;² ihr hohes Wahlergebnis am 22. April bestätigte es.³

Es wäre aber zu einfach, diese Entwicklung in erster Linie auf nationalen, parteipolitischen Opportunismus zurückzuführen. Vergleichbare Entwicklungen gibt es ja faktisch in allen Mitgliedstaaten der EU. Die nationalen Besonderheiten in Europa sind eben viel zu bedeutend für eine »Anweisungsdemokratie« aus Brüssel.

Auch die drohende Legitimationskrise der EU ist Folge einer falschen, wiederum die Unterschiede der Mitgliedstaaten zu wenig respektierenden Politik. Jürgen Habermas hat in seinem Essay »Zur Verfassung Europas«⁴ versucht zu begründen, dass sich in einer »geteilten Souveränität«, jene an der Gründung der Union »beteiligten Bürger (oder deren Repräsentanten) von Anbeginn in zwei Personen aufspalten« könnten. Aber der Soziologe und Philosoph argumentiert doch sehr juristisch und übersieht dabei sogar seine früheren Erkenntnisse.⁵ Denn während Legalität eine juristische Kategorie ist und auf fest stehenden Strukturen gründet, ist Legitimität eine soziologische Kategorie und somit eine liquide Angelegenheit: Sie ist gewissermaßen ein – wie Ernest Renan einst formulierte – »tägliches Plebiszit«, eine tägliche, innere Abstimmung der Menschen über die Politik. Legitimität wird

folglich besonders in Krisen geprüft und benötigt. Gegenwärtig ist die Union dabei, ihr bisher stabiles Fundament leichtfertig zu zerstören.

Derartige Erosionen sind nie die Schuld der Bürger und Wähler. Für die Stabilität eines Gebäudes sind ja auch nicht die Bewohner verantwortlich, sondern Statiker und Architekten. Warum verlieren Bürger gegenwärtig das Vertrauen in »Europa«? Nicht weil sie gegen »Europa« sind oder einem hinterwäldlerischen Provinzialismus anhängen, sondern weil die Praxis der Europäischen Gemeinschaft ein juristisches Flickwerk gezimmert hat, das den Wirklichkeiten und den Vorstellungen der Bürger von Europa nicht entspricht.

Die Nützlichkeit kleinerer Räume

Wiederum spüren wir die Folgen der Globalisierung, die zweierlei erzwingt: Einerseits schaffen Wirtschaft und Finanzen ökonomisch große Räume, andererseits wird aber von den Bürgern gerade deswegen ein vertrauensvoll demokratisches Fundament zunehmend in kleineren Räumen gesucht. Es ist schon erstaunlich, mit welcher Nonchalance Kommission und Europäisches Parlament ihre zentralistischen Strategien vorantreiben, während zugleich Schottland, Wales, Katalonien, die Lombardei, das Baskenland oder Korsika, um nur einige europäische Beispiele zu nennen, immer nachdrücklicher ihre Identität sogar unterhalb der in Jahrhunderten gewachsenen Nationalstaaten suchen. Das ist ökonomisch logisch, weil kleinere Einheiten wie Städte, Gemeinden oder Regionen sich auf die verändernden Wettbewerbsverhältnisse einer offenen Welt oft schneller, pragmatischer und spezifischer einstellen können. Und demokratisch ohnehin sinnvoll, weil demokratisches Vertrauen eher in kleineren Räumen erreichbar ist.

Die meisten Europa-Politiker haben diesen Zusammenhang nie verstanden. So schrieb Joschka Fischer 1994: »Während sich die Märkte globalisieren, renationalisiert sich die europäische Politik, darin liegt eine große Gefahr.«⁶ Ihm scheint jedes Verständnis für diese doch soziologisch sehr einsichtige Tendenz zu fehlen. Erstaunlich für einen Befürworter der Basisdemokratie.

Gerade sozial schmerzhaft Entscheidungen – wie sie immer häufiger eine unausweichliche Folge der Globalisierung sein werden – können am ehesten in kleinen, überschaubaren und eben auch erklärbaren politischen Einheiten durchgesetzt werden – zum Beispiel, wie wir täglich erfahren, in Betrieben eher als in großen Gewerkschaftsverbänden. Kleine Einheiten stabilisieren auch die europäische Gesellschaft heute wirkungsvoller als große europäische Institutionen, die »viel zu weit weg« sind, um das volle Vertrauen, eben eine krisenfeste Legitimität, zu gewähren. Es ist doch kein Zufall, dass oft gerade viele der kleineren Staaten – und zwar nicht nur in der EU – die Globalisierung erfolgreicher bestehen. Warum übersehen wir in Brüssel so geflissentlich den Prozess einer Aufspaltung auch ehemals fest gefügter Nationalstaaten, anstatt darin eine Sehnsucht, ja den politischen Willen der Menschen zu erkennen, sich angesichts der übermächtigen globalen Wirtschaftskräfte wieder in überschaubaren Verantwortungsräumen zu organisieren? Das heißt nicht Europa aufgeben. Aber es heißt, die Europa-Politik anders auszurichten.

Das Ziel von Walter Hallstein (dem ersten Präsidenten der Kommission), einen europäischen Zentralstaat (genannt Vereinigte Staaten von Europa) entlang dem Modell USA zu schaffen, war damals höchst problematisch und ist im Zuge der Globalisierung grundfalsch geworden. Aber noch immer wirken die Thesen fort, die er in den siebziger Jahre wie ein Vermächtnis so formulierte: »Nur Einheiten kontinentalen Umfangs sind den heutigen Anforderungen gewachsen ... Dafür muss [die Europäische Gemeinschaft] sich in Form bringen und halten. Dazu gehört zunächst, dass sie die schwersten konstitutionellen Wunden heilt [...]: die faktische Beseitigung der Supranationalität [...].«⁷

Es ist unter den Bedingungen der Globalisierung zunächst zweifelhaft, ob überhaupt große Einheiten (ein Gründungspostulat der Europäischen Union) bessere Überlebenschancen haben werden als kleinere. In Europa selbst ließe sich diese These jedenfalls heute nicht bestätigen: Schweden, Norwegen, Finnland, baltische Staaten, Österreich und ganz besonders, außerhalb der EU die Schweiz: Sie alle behaupten sich gut oder sogar besser. Vielleicht, weil sie kleiner, überschaubarer und dadurch auch

anpassungsfähiger sind? Singapur hat zwei Millionen Einwohner und ist einer der reichsten Staaten der Welt; viel reicher jedenfalls als das 1,3 Milliarden Menschen starke China. Dasselbe gilt für den Vergleich von Hongkong und »mainland«-China.

Das Fortwirken von Hallsteins Gedanken ist für die Zukunft der EU fatal, denn man bedenkt dabei nicht die Folgen der Globalisierung: Im weltweiten Wettbewerb müssten schon aus ökonomischen Gründen auch in Europa regionale Antworten differenziert gefunden werden. Ebenso kann auch die Legitimität der Europäischen Union bei ihren Bürgern nur bestehen, wenn es in einem geeinten Europa gelingt, durch überschaubare regionale Zuordnung politischer Verantwortung die demokratische Legitimität der Union zu sichern. Supranationalität kann und darf nur für solche Bereiche gelten, die in Europa unbedingt international und zentral geregelt werden müssen.

Mehr Europa als mehr Eigenverantwortung verstehen

Hier ist ein grundsätzliches Missverständnis auszuräumen: Mehr nationale Verantwortung ist kein Plädoyer gegen Europa, kein Euroskeptizismus. Wir brauchen heute »Mehr Europa« – aber eben ein anderes »Mehr«: Nämlich einerseits weniger europäischen Zentralismus in vielen überflüssigen Einzelheiten und wieder »mehr« regionale Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten. Aber andererseits braucht Europa auch gesamteuropäische Verantwortungen dort, wo diese unbedingt erforderlich sind. Nur so kann die EU das Vertrauen der Europäer zurückgewinnen.

Meist wird dieser Weg »Subsidiarität« genannt. Dieses Wort findet zwar viel Zustimmung, ist aber oft nur eine bequeme Leerformel. Tausende von Beratungsstunden werden in Brüssel verbracht, hunderttausende Seiten von Gutachten, Denkschriften und Konferenzprotokollen verfertigt – aber sogar angesichts der Legitimationskrise der Gemeinschaft gab und gibt es anscheinend keine intensive Beratung, die dieser Frage der subsidiären Aufgabenverteilung in Europa ihr alles entscheidendes Gewicht gäbe.

Im Zweifel für die Mitgliedstaaten

Europa ist ein einzigartiges, kompliziertes, föderales Gebilde. Es ist besonders deswegen kompliziert, weil seine föderalen Einheiten historisch und kulturell so verschieden, oft mental so gegensätzlich und ökonomisch so unterschiedlich strukturiert sind. Die entscheidende Frage und die wichtigste für ein solches Europa muss deswegen immer lauten: Welche Ebene ist für welche Aufgaben am geeignetsten? Und angesichts der beschriebenen globalen Tendenzen und der strukturellen europäischen Ausgangslage sollte die Antwort dann lautstark und definitiv heißen: Im Zweifel immer die jeweils kleinere.

Hier wird dann zu Recht der Einwand laut: Allzu viele Unterschiede verzerren den Wettbewerb. Daran schließt dann aber wiederum die Frage an: Wie viel Wettbewerb unterschiedlicher nationaler Strukturen und Politiken kann bei unbeschränkt offenen Grenzen innerhalb eines wirklich gemeinsamen Marktes ein föderales, dezentrales Europa ertragen? Denn einerseits müssen wir der Vielfalt Europas Rechnung tragen, um in der Globalisierung im regionalen Wettbewerb zu bestehen, und andererseits wollen wir den europäischen Integrationsprozess voran bringen. Die richtige Antwort lautet dann: Soviel Wettbewerb der Unterschiede wie möglich und nur soviel zentrale Einheitlichkeit wie unbedingt nötig. Ein Gemeinplatz, gewiss, der eben Fall für Fall sorgfältig, ideologiefrei und konkret analysiert und entschieden werden muss. »Im Zweifel für die Mitgliedstaaten« sollte jedenfalls die Devise lauten.

Das bedeutet heute eine grundsätzliche Umkehr der Beweislast: Rat, Kommission und Parlament sollten zukünftig jeweils eindeutig beweisen müssen, warum etwas unbedingt europäisch geregelt werden – oder auch geregelt bleiben – muss. Denn auf dem heutigen Weg des »im Zweifel für Kommission, Parlament und Europäischem Gerichtshof« kann Europa weder wettbewerbsfähig noch schuldenneutral werden und könnte am Ende sogar die Zustimmung der Menschen gänzlich verlieren.

Wir brauchen also eine grundsätzliche Änderung der europäischen Agenda: weg von der täglichen Belästigung der Mitgliedstaaten durch immer weitere Eingriffe in deren unerlässliche Eigenverant-

wortung und demokratische Legitimität. Und hin zu einer konzentrierten, auf die wirklich wichtigen Fragen einer gemeinsamen Zukunft gerichteten Politik.

Ein dezentraler Kurs für Europa

Was wäre in diesem Sinne wichtig? Einige Beispiele: Die Schaffung einer am globalen Wettbewerb ausgerichteten, flexiblen europäischen Wirtschaft mit – im Zweifel – der Zuständigkeit für die meisten Regelsysteme bei den Mitgliedstaaten; eine entschiedene Sicherung des Euro durch Fiskalpakt und eventuell vorübergehend auch durch unkonventionelle Politiken der EZB; eine stringente Regulierung und Aufsicht des in Europa wirksamen Fiskalpakts, des Finanzsystems und der Banken; die Vereinbarung einer effektiven und wirklich koordinierten Außenpolitik; eine gemeinsame, strategisch-orientierte Verteidigung soweit wie (nukleare Barriere!) möglich. Und natürlich eine eng koordinierte, gemeinsame Position dort, wo gemeinsame globalpolitische Entscheidungen wirklich wichtig sind: Von der Klimapolitik bis zum Waffenhandel, vom Internet zum Urheberrecht, von der Ordnung globaler Finanzmärkte bis zum weltweiten Ausgleich der unerträglichen Einkommensunterschiede; von einer wirksamen gemeinsamen Sicherheitskontrolle für Atomkraftwerke (übrigens auch innerhalb Europas) bis zu einer gerechteren internationalen Beihilfekontrolle (Basis WTO), die eine national basierte, und eventuell auch bilateral europäisch ausgebaute Industriepolitik ermöglicht; denn wir müssen der staatskapitalistischen Industriepolitik der Schwellenländer und der viel liberaleren Beihilfeordnung der USA gewachsen bleiben. Es gibt also genug zu tun für »Mehr Europa«.

War also »zu wenig« Europa, wie man aus Brüssel hört, die Ursache der Krise? Nein. Europa leidet einerseits an unsinniger Zentralisierung und andererseits an einem Mangel effektiver, übergreifender Regeln dort, wo in einem gemeinsamen Europa regionale Unterschiede unter keinen Umständen eine Rolle spielen dürften. Wir leiden an einer Europa-Politik, die – aus welchen Gründen auch immer – sowohl allzu zentralistisch, allzu stark vereinheitlichend und allzu interventionistisch betrieben wird, aber zugleich auch daran, dass bei vielen großen Fragen Kommission und Parlament fast unsichtbar bleiben. Bemühungen, zum Beispiel, heute in allen Mitgliedstaaten eine akademische Ausbildung für Krankenschwestern durchzusetzen oder einen gemeinsamen Mehrwertsteuersatz für Kunst zu schaffen oder für eine verbindliche Frauenquote in allen Mitgliedstaaten zu sorgen (alles Fälle von Kommissionsinitiativen der letzten Zeit), sind eine Belästigung ohnehin überforderter nationaler Regierungen: sie sind überflüssig und europafeindlich.

Die wirklich wichtigen Aufgabenfelder der europäischen Institutionen sind natürlich – wie immer – auch die »dicken Bretter«. Aber das europäische Haus wird sich stabil nicht aus lauter »dünnen Brettern« bauen lassen, nur weil man die »dicken« nicht in den Griff kriegen kann. Europa braucht heute mehr grundsätzliches Nachdenken bei Kommission und Parlament über die einzigartigen, produktiven Verschiedenheiten Europas und einen entschlossenen, dezentralen Kurswechsel, der diese Vielfalt Europas nutzt.

Dr. Klaus von Dohnanyi (SPD), Staatsminister im Auswärtigen Amt 1976 bis 1981, Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg 1981 bis 1988.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Le Monde, *Le triste délitement de l'idée européenne*, 10.3.2012.
- 2 Vgl. Le Monde, *Le FN pourrait arriver en tête chez les jeunes*, 10.4.2012.
- 3 Vgl. Le Monde, *L'inattendue du premier tour*, 24.4.2012.
- 4 Vgl. Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas*, Berlin 2011.
- 5 Vgl. etwa ders., *Legitimationsprobleme des Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main 1973.
- 6 Vgl. Joschka Fischer, *Risiko Deutschland. Krise und Zukunft der deutschen Politik*, Köln 1994, S. 231.
- 7 Vgl. Walter Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf 1979 (5. Aufl.), S. 473.

