

Noch mehr Europa?

Josef Janning | Scheitern Euro und EU ohne eine Vertiefung der Integration, oder droht die EU an diesem „mehr Europa“ zu zerbrechen? Auf welchen Weg soll die Politik setzen: den großen Wurf oder das Durchwursteln? Oder liegt der Ausweg in weniger Europa, in der Konzentration auf Finanzthemen oder in einem Binnenmarkt netto nach britischem Muster?

Europa braucht den Euro nicht

Thema verfehlt. Die EU ist auch ohne Euro vorstellbar, doch nicht mehr, seitdem sie ihn hat. Grundsätzlich wäre auch ein „Sarrazin-Szenario“ des Ausstiegs aus dem Euro und die Rückkehr in das Währungsgefüge der neunziger Jahre möglich. Die Kosten wären beträchtlich, sicher deutlich höher als die unmittelbaren Aufwendungen für die Wiedereinführung nationalen Geldes, die Umstellung der Konten und des gesamten Rechnungswesens in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Die auf den Euro gegründeten Institutionen wie die EZB oder der ESM müssten abgewickelt werden.

Die nationalen Währungen gerieten unmittelbar zum Spekulationsobjekt, mit starkem Aufwertungsdruck auf die „harten“ und entsprechendem Abwertungsdruck auf die „weichen“ Währungen. Deutschland verlöre rapide an Wettbewerbsfähigkeit. Anderen Staaten ginge es nicht besser, und die Entlastung durch massive Abwertung im Süden wäre schnell verbraucht, die Schuldenlast durch die Übernahme von Schulden in harter Währung und hohe Risikoaufschläge bei ihrer Refinanzierung drückender denn je. Lebensmittel wären billiger, doch importierte Konsumgüter und Energie viel teurer. Der Süden würde einen Schuldenschnitt fordern, ihn aber weder vom IWF noch den europäischen Nachbarn erhalten (oder nur gegen Auflagen, die härter sind als zu Euro-Zeiten), und dem Bankrott entgegen taumeln. Von dort ist es dann nur ein kurzer Schritt in ein Szenario einseitiger Währungsschnitte, das die Geldvermögen vieler Europäer vernichten würde. Die vier Freiheiten des Binnenmarkts, der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit, dürften ein solches Schlachtfest nicht überstehen.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

EU und IWF werden sich immer ähnlicher

Kann man so sehen. Die Krise verwandelt die Europäische Union in eine Institution, die eher dem Internationalen Währungsfonds ähnelt, der das Verhalten seiner Mitglieder vornehmlich über die Gewährung bzw. den Entzug von Finanzhilfen zu steuern versucht. Wollte man es zuspitzen, geschieht dies derzeit in der Durchsetzung von Strukturreformen mit der Konditionalitätsknote des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), in den Entscheidungen von Regierungen über die Politik anderer Regierungen. Wie überschuldete Staaten Reformen gestalten, öffentlich vermitteln und umsetzen, bleibt hauptsächlich ihnen selbst überlassen.

Bilaterale Hilfen – etwa bei der Verwaltungsreform, wie sie Frankreich und Deutschland in Griechenland leisten – sind in einer IWF-EU eher Geste als Methode. Kommunikation in und mit Krisenstaaten wird nicht intensiviert, sondern reduziert auf die Prüfraster der Inspektoren und den Verhandlungspoker in Brüssel. Huldvoll empfängt man Regierungschefs des Südens in den eigenen Hauptstädten, aber vor Ort lassen sich die politischen Spitzen einer solchen EU ungern sehen; sie müssten ja sonst selbst die Menschen vom Neuanfang, seinen Lasten und seinen Chancen überzeugen.

Die Werte der europäischen Einigung, die innergemeinschaftliche Solidarität wie das Ziel der schrittweisen Annäherung der Lebensverhältnisse leiden unter einer solchen Verhaltensweise, die Politik auf die Steuerung nach Kennziffern reduziert. Es erscheint zweifelhaft, ob die im Kern politisch begründete Integration Europas eine solche Zuspitzung mittelfristig aushält.

Durchwursteln bringt die Lösung

Vordergründig ja. Da weder die Abschaffung des Euro noch die Durchsetzung von Strukturreformen à la IWF wirkliche Alternativen sind, setzt die EU-Politik auf das ihr eigene „muddling-through“. Erfahrene Politiker haben erkannt, dass das Budgetmonopol nationaler Parlamente in der real existierenden Währungsunion der EU nicht haltbar ist. Sie wissen, dass Finanztransfers eine Verstärkung der Aufsicht und Kontrolle auf europäischer Ebene erfordern, um bei den Zahlern Akzeptanz zu finden, ohne zugleich eine Hegemonie der Starke über die Schwachen zu zementieren. Das bedeutet „mehr Europa“, zunächst in der Haushalts- und Steuerpolitik, mittelfristig dann auch in den Bereichen, die das meiste Steuergeld binden: Arbeitsmarkt, soziale Sicherung, Gesundheit und Renten.

Das Problem liegt in der Umsetzung. Während im Norden die Tendenz vorherrscht, vor allem den überschuldeten Süden mit neuen Regeln zu binden, versucht der Süden, vor allem den Norden auf den Transfer von Kredit und Bonität zu verpflichten. Überall lehnt die öffentliche Meinung eine auch nur partielle Vergemeinschaftung der Haushaltssouveränität ab.

Auf dieser Basis entstanden die Aufwertung des Europäischen Semesters und die Härtung der Prozesse durch die Regelungspakete Six-Pack und Two-Pack, unterstützt durch den Fiskalpakt – eine unübersichtliche, technokratisch wirkende Konstruktion, geboren aus der Dringlichkeit aktueller Zuspitzungen. Irgendwie entsteht „mehr Europa“ – doch ohne Etikett, ohne Inszenierung und ohne die großen Verhandlungen, welche die Europäer seit den Tagen des Mastrichter Vertrags kennen.

Die Schwäche dieses Ansatzes liegt in seiner Wirkung in den europäischen Gesellschaften. Die Logik der Finanzmärkte, ihrer Bewertungen und Steuerungsinstrumente prägt das derzeitige Gesicht der EU-Politik weit mehr als die politische Idee des Zusammenhalts der Europäer und die in den Verträgen immer wieder bekräftigten Ziele von Sicherheit und Wohlfahrt. Das Nutzenkalkül überlagert eine Identität als Schicksalsgemeinschaft. Zur Malaise heutiger Europapolitik gehört, Solidarität in Finanztransfers und der Bereitstellung von Patentrezepten zu buchstabieren. Nicht weniger als nach dem Gipfel von Nizza vor zwölf Jahren braucht die Europäische Union einen konstitutionellen Akt, ein neues demokratisches Mandat, um ihre Balance wiederzufinden.

Europa zerstört den nationalen Zusammenhalt

Im Gegenteil. Die Krise der Wirtschafts- und Währungsunion verstärkt vielmehr den nationalen Zusammenhalt in den europäischen Gesellschaften zulasten Europas, indem sie deren Vorrat an Stereotypen aktualisiert. Geradezu harmlos nehmen sich die Diskussionen über die Binnenmarktliberalisierung

der späten achtziger Jahre gegen das Schäumen dieser Tage aus; selten war es so einfach, den Unterschied zwischen „Denen“ und „Wir“ zu markieren. Die Europäer entsolidarisieren sich, oder: sie erkennen die Grenzen ihres Solidarempfindens. Der Kampfbegriff der „Austerity“ bezeichnet längst nicht mehr eine fiskalische Strategie, sondern ist zum politisch-kulturellen Topos geworden. Je nach Standort des Betrachters beinhaltet er entweder Annahmen über Misswirtschaft, Faulheit und Selbstbedienung als Ergebnis von Einstellungen und Verhaltensweisen anderer oder aber Mutmaßungen über Macht- und Hegemoniestreben, Politikstil und Eigennutz.

Dies alles wäre trivial, wenn Krisenzeiten nicht zugleich formative Phasen wären, in denen sich längerfristig wirksame Einstellungen bilden und ablagern. Stärker aus der Krise hervorgehen als man hineingegangen ist, lautet einer der Sinnsprüche der Bundeskanzlerin für Deutschland wie für die EU. Es könnte sich zeigen, dass dies auch für das Maß nationaler Stereotype der Europäer gilt – eine Vermögensvernichtung eigener Art im Verlust von Vertrauenskapital.

Die Souveränität der Staaten gibt es nicht mehr

Ja, sie wird bereits heute zwischen staatlicher und europäischer Ebene geteilt. Aber vielen ist das Ausmaß dieser Teilung nicht bewusst. Souveränität bedeutet „eigenständige Handlungsfähigkeit“. Die Erfahrung des zerstörerischen Zuviel und des lähmenden Zuwenig an Souveränität bildete die Grundlagen der europäischen Integration. Die aus den Kriegserfahrungen und der Teilung der Welt entstandene Gemeinschaft sollte Hegemonie verhindern und Souveränitätsverlust kompensieren. Nirgends war dieser Zusammenhang offensichtlicher als hierzulande, blieb aber nicht auf Deutschland beschränkt: Integration vermochte den Verlust an Gestaltungsfähigkeit der Regierungen auszugleichen, Sicherheit und Wohlfahrt der Europäer zu mehren, und sie dennoch überwiegend in dem Glauben zu lassen, dies alles verdanke sich dem rastlosen Wirken der nationalen Regierungen und der sie tragenden Parlamente. Grundlegende Veränderungen wie die Vorrangstellung des Gemeinschaftsrechts oder der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat wurden semantisch übertüncht: Politiker wussten diese Wahrnehmungslücke zu nutzen, wenn sie wochentags ihr Ringen gegen Brüsseler Bürokratie und für die Durchsetzung der eigenen Interessen feierten und sonntags Lobreden auf Europa schwangen.

Je weiter nun die Vertiefung der Europäischen Union voranschreitet, je näher sie an die Schwelle eigener Staatlichkeit heranrückt, desto schwerer wird es Politik und Öffentlichkeit fallen, diese Deckungslücke von Souveränität und Identität aufrecht zu erhalten. Mehr noch: Schon heute schwächt der Mangel an politischer Loyalität gegenüber europäischen Entscheidungen und Institutionen das gemeinsame Handeln der Europäer in der EU. „Mehr Euro-

pa“ wird diesen Konflikt zuspitzen, solange die Politiker die tatsächlichen Gegebenheiten nicht offen benennen und den Versuch unternehmen, den scheinbaren Gegensatz von nationaler Identität und europäischer Handlungsfähigkeit aufzulösen.

Die EU zerbricht an „mehr Europa“

Nein, doch die EU könnte in einen längeren Verfallsprozess hineingleiten, wenn ihre Handlungsfähigkeit deutlich hinter der Problemhöhe zurückbleibt. „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“ – diese These gehört zu den Kernthemen Angela Merkels seit ihrer Regierungserklärung zur Schuldenkrise vom Mai 2010. Ihre Krisenpolitik zielte darauf ab, ein Scheitern der Währungsunion durch den ungeordneten Bankrott eines oder mehrerer Euro-Staaten zu verhindern. Die dazu erforderliche Verstärkung der Kontroll- und Sanktionsinstrumente auf gemeinschaftlicher Ebene sollte die Finanzleistungen und Garantien Deutschlands und anderer Mitgliedstaaten absichern und öffentlich legitimieren. Zusätzliche zwischenstaatliche Vereinbarungen, wie der Fiskalpakt, sollten die Selbstverpflichtung der EU-Staaten auf die Ziele der Währungsunion stärken. Dieses „mehr“ an Europa musste jedoch unterhalb der Schwelle von Vertragsänderungen bleiben, um nicht am Ratifikationsprozess scheitern zu können. Damit war eine Strategie von reaktiven Teilschritten vorgezeichnet, die im Ergebnis nur zugunsten der Regierungen und in begrenztem Rahmen zugunsten der Europäischen Kommission ausfallen konnten.

Die Kosten dieser Politik sind sehr hoch. Die europäischen Exekutiventscheidungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Bürger, die aber nicht wirklich mitbestimmen können, weil ihre nationalen Regierungen keine echte Handlungsfähigkeit haben. Die von Politikern dabei erklärte Alternativlosigkeit des Handelns basiert auf eben dieser Reaktivität. Sie hat zu massiven Verwerfungen in der politischen Willensbildung und zu Umbrüchen im Parteiensystem geführt, Politikverdrossenheit und populistische Strömungen und in deren Folge die Zuspitzung der Gegensätze in Europa befördert.

Wir brauchen eine bessere EU

Ja. Die EU muss fitter werden statt dicker, sei es auf dem Weg zu einer „echten“ Wirtschafts- und Währungsunion, wie Herman Van Rompuy es im Reformpapier der vier Präsidenten vom 5. Dezember 2012 nennt, sei es in der Schaffung einer Politischen Union, die über die Finanz- und Wirtschaftspolitik auch Bereiche wie die Sozialpolitik oder die Außen- und Sicherheitspolitik integrieren würde. „Bessere EU“ steht für einen proaktiven Umgang mit dem Integrationsdruck der Euro- und Staatsschuldenkrise und zielt auf die teilweise Vergemeinschaftung der genannten Politikfelder. Klare Worte sind dazu von den Hauptakteuren der Krisenpolitik kaum zu hören; sie benehmen sich wie

am Pokertisch: organisiertes Misstrauen, nur ja nicht zu früh die Karten offenlegen, wenn überhaupt.

Die Zurückhaltung kommt nicht von ungefähr, denn die Risiken proaktiven Handelns sind beträchtlich. Tiefere Integration, die neben der Kompetenzübertragung auch die Frage der demokratischen Kontrolle umfasste, käme ohne Vertragsänderungen, nationale Ratifikationsverfahren und wahrscheinlich auch Verfassungsänderungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten nicht aus. Nach derzeitiger Stimmungslage ist ein Scheitern am Nein der Bürger wahrscheinlicher als deren Zustimmung. Die mit der derzeitigen reaktiven Strategie beförderte Verdrossenheit der europäischen Souveräne könnte sich im siegreichen Triumph des Volkes über seine Regierenden entladen, nichts wäre gewonnen außer der Zerstörung des Mythos von der „immer engeren Union der Völker Europas“.

Und doch: Eine solche Auseinandersetzung ließe sich auch gewinnen, auf der Basis einer neuen und offenen Debatte über Europa, auf der Grundlage ehrlicher Kommunikation seitens der Regierungen zur tatsächlichen Reichweite ihrer nationalen Handlungsfähigkeit sowie einer transparenten und wirksamen Gewaltenteilung und demokratischen Kontrolle. Sie könnte dort gewonnen werden, wo die Einsicht in den Nutzen des gemeinsamen Handelns bzw. die Kosten eines Scheiterns am größten sind, in den Zentren der alten EG etwa, oder, weiter gefasst, im Euro-Raum. Unter diesen Vorzeichen entfernte sich die EU weiter von dem im Vertrag von Maastricht verankerten Bild eines Europa verschiedener Geschwindigkeiten, das ein nur temporäres Vorgehen einiger Staaten kennt. Die Vertiefung zu einer „echten“ Wirtschafts- und Währungsunion könnte die EU dauerhaft spalten; die Kluft zwischen innerem und äußerem Kreis wäre umso tiefer, je größer die Integrationsfortschritte ausfielen. Die aktuelle Europapolitik Großbritanniens liest sich in diesem Sinne bereits als Kampagne für ein anderes Europa, das bewusst auf eine Vertiefung verzichtet und sogar den heutigen Integrationsstand auf den Kern des Binnenmarkts reduziert.

Im Ergebnis könnte Europa dann nicht nur durch konzentrische Kreise mit verschiedenen Geschwindigkeiten bestimmt werden; es könnte zwei Europa geben: den Rest und einen Kern, gegen dessen rechtliche, politische und kulturelle Eintrittsvoraussetzungen die Kopenhagener Beitrittskriterien für Mittel- und Osteuropa banal erscheinen müssten. Aber genau das passiert hier nicht: Statt einer besseren EU kommt „more of the same“. Sachzwang besiegt das politische Projekt Europa. Tiefere Integration legitimiert sich vor allem über Erfolg, dessen Hauptkriterien die Abwendung noch höherer Kosten bzw. des Zusammenbruchs des Euro sind. Europa wächst nicht zur gemeinsamen Ebene demokratischer Staatlichkeit, sondern wird zur Agentur der Regierungen verwandelt.



Josef Janning
ist Mercator Fellow des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen im Forschungsinstitut der DGAP.