

Günter Verheugen

## Welches Europa wollen wir?

»Mehr Europa«, so lautet eine landläufige Floskel, wenn über die Wege zur Krisenbewältigung in der EU diskutiert wird. Dabei wird leicht übersehen, dass Vertrauen in der Bevölkerung nur dann entstehen kann, wenn die oder der Einzelne Fortschritte in der europäischen Integration auch als Verbesserung ihrer bzw. seiner Lebensperspektive erfahren kann. Wie das gelingen könnte, zeigt der ehemalige EU-Kommissar.

### Günter Verheugen

(\* 1944) war von 1999 bis 2010 Mitglied der Europäischen Kommission und davor lange Jahre SPD-MdB. Heute lehrt er als Honorarprofessor an der Europa Universität Viadrina in Frankfurt/Oder.

gv@european-experience.de



Es mag sein, dass das Schlimmste hinter uns liegt, wie Herman Van Rompuy, der Präsident des Europäischen Rates, nach der – ergebnislosen – Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs im Dezember aufatmend feststellte. Das Schlimmste: Damit meinte er das Auseinanderbrechen der Euro-Zone, vielleicht sogar den Zerfall der Europäischen Union insgesamt. Wenn auch die meisten Europäerinnen und Europäer wohl nicht ernsthaft an diese Möglichkeit geglaubt haben, so ist es doch richtig, dass um uns herum die Zweifel wachsen, ob und wie der europäische Integrationsprozess sich weiter entwickeln kann. In seiner kürzlich veröffentlichten Studie zu den globalen Trends bis 2030 hält das National Intelligence Center der USA das Szenario eines weiteren politischen Bedeutungsverlustes und relativen wirtschaftlichen Abstiegs der EU für das wahrscheinlichste Szenario. Neben der demografischen Entwicklung (ein Thema, das speziell von der deutschen Politik beharrlich ausgeblendet wird), den Defiziten in der Technologieentwicklung und der nachlassenden globalen Wettbewerbsfähigkeit nennt die Studie genau die Politikunfähigkeit der EU als

das Grundübel. Natürlich muss es nicht so kommen, denn noch liegt unsere Zukunft in unserer Hand. Aber wie lange noch?

Dabei hat der verhaltene Optimismus Van Rompuys durchaus seine Gründe. Die Währungsunion ist immer noch da. Griechenland ist immer noch darin und bleibt es auch. Der Außenwert des Euro hat sich auf einen angemessenen und für uns durchaus vorteilhaften Kurs eingependelt. Die Inflationsrate ist niedrig. Die Zinsbelastung für Spanien und Italien geht zurück. Das Fahren auf Sicht, wie der europäische Schlingerkurs beschönigend genannt wird, hat trotzdem ein paar Ergebnisse hervorgebracht, die sich sehen lassen können: der Fiskalpakt kann die Haushaltsdisziplin in der EU verbessern, der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) ist in seiner Interventionsfähigkeit besser ausgestattet als sein Vorgänger EFSF, man hat sich über die Bankenaufsicht geeinigt (allerdings ohne zu wissen, wie man Großbanken im Notfall abwickeln kann und ohne die risikobehafteten Spekulationsgeschäfte der Banken vom normalen Kreditgeschäft zu trennen) und man hat zugelassen, dass die EZB das von der Politik geschaffene Vakuum gefüllt hat und praktisch als *lender of last resort* zur Verfügung steht. Soweit, so teilweise gut. Ob die vorhandenen Instrumente ausreichen, die Schuldenkrise endgültig zu überwinden, wird sich erst noch zeigen müssen. Neben dieser Unsicherheit bleibt eine große Frage jedoch völlig offen, und die Art und Weise, wie die EU diese Frage beantwortet, wird darüber entscheiden,

wo wir im Jahr 2030 tatsächlich stehen werden. Die Frage lautet: Wie erreichen wir das notwendige Maß an politischer Handlungsfähigkeit und wirtschaftlicher Stärke, um in der Welt von morgen als gleichberechtigter Akteur mitwirken zu können? Die klassische Antwort darauf lautet: Mehr Europa. Das ist eine ehrenwerte Forderung, wenn man einmal außer Acht lässt, dass die teilweise aggressive Rhetorik, mit der sie vorgetragen wird und die Denunziation Andersdenkender als schlechte Europäer, die doch gefälligst ihrer Wege gehen sollen, der Sache natürlich nicht nützt. In der Substanz heißt »mehr Europa« die Übertragung weiterer, zum Kernbereich der nationalen Souveränität gehörenden Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die supranationale Ebene. So ist es seit 1957 gelaufen, und so würde es ohne Zweifel auch weiter laufen, wenn die Krise nur ein »Ausrutscher« wäre, und wenn nicht hinter der Schuldenkrise ein paar sehr fundamentale Probleme lauern würden.

### **»Mehr Europa« – was heißt das?**

Die Frage muss gestellt werden, ob ein schlichtes »Weiter so« unter den gegebenen Bedingungen überhaupt realistisch, und mehr noch, überhaupt wünschenswert ist. Realistisch ist es jedenfalls nicht. In der Praxis bedeutet Kompetenzübertragung Vertragsänderung. Ein neuer EU-Vertrag verlangt die Ratifizierung in 27, bald 28 Mitgliedstaaten, von denen eine beträchtliche Zahl die Entscheidung einem Referendum unterwerfen muss. Es ist schon sehr unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten sich in absehbarer Zeit auf einen neuen Vertrag werden einigen können, aber es ist noch unwahrscheinlicher, dass ein solcher neuer Vertrag die Ratifizierungshürden überwinden würde. Und das hängt genau damit zusammen, dass »mehr Europa« einer wachsenden Zahl von Bürgerinnen und Bürgern nicht als lohnendes Ziel, sondern

eher als Bedrohung erscheint. Es hat sich herumgesprochen, dass die Vorteile der europäischen Integration sehr ungleichmäßig verteilt sind. Das gilt für Regionen und für soziale Gruppen gleichermaßen. Es hat sich zudem herumgesprochen, dass die herkömmliche Europapolitik eine Domäne der Exekutive ist, in der hohe Beamte – und immer dieselben – untereinander die Entscheidungen auskugeln. Es ist nicht übertrieben, von einer Integrationskrise in dem Sinn zu sprechen, dass die Legitimation der europäischen Politik mehr und mehr hinterfragt und das Vertrauen in die politische Führung erschüttert wird.

Diese Legitimations- und Vertrauenskrise ist nicht das Ergebnis von Lehman Brothers und deren Folgen. Das schlechte Krisenmanagement der nationalen Regierungen und der Brüsseler Institutionen hat die tiefe Verunsicherung verstärkt, aber nicht erst geschaffen. Erinnern wir uns an die Jahre nach 1989. Europäische Integration war bis dahin ein Projekt des Westens, jetzt wurde plötzlich eine gesamt europäische Dimension sichtbar. Ja, wir haben mit der Osterweiterung eine strategisch mutige Antwort gefunden, aber sind die »Neuen« wirklich angekommen in der EU? Sind sie wirklich willkommen und als gleichberechtigt akzeptiert? Sie selber empfinden es nicht so. Der Vertrag von Maastricht, der eine wirkliche politische Union herbeiführen sollte, hat sein Ziel nicht erreicht, dafür eine Währungsunion mit schweren Konstruktionsmängeln geschaffen. Jeder weitere europäische Vertrag kam nur mühsam über die Runden. Das Projekt einer EU-Verfassung ist gänzlich gescheitert. Wir sehen starke Re-Nationalisierungstendenzen. Zwar gibt es kaum genuine integrationsfeindliche Bewegungen, aber populistische und nationalistische Kräfte benutzen vielerorts die Europaskepsis oder Europa-Verunsicherung der Wählerschaft als Transmissionsriemen für ihre brandgefährlichen Ziele. Und dann haben wir noch das gewisse nicht integrationsfeindliche Bundesverfas-

sungsgericht, dessen Rechtsprechung in europapolitischen Fragen nur den Schluss zulässt, dass Integrationsfortschritte nach dem herkömmlichen Muster an die Grenzen des Grundgesetzes stoßen. Aber auch unabhängig vom warnend erhobenen Zeigefinger der Karlsruher Richter kann dieses Problem der demokratischen Legitimation europäischer Entscheidungen nicht mehr vertagt werden. Was man gemeinhin europäischen Fortschritt nennt, stößt regelmäßig auf den Beharrungswillen der nationalstaatlichen Tradition und nur der Übergang zu einem voll entwickelten parlamentarisch-demokratischen System auf europäischer Ebene könnte das ändern.

### **Politik aus einem Guss**

Dahin kommen wir nicht ohne die Bereitschaft der Menschen, die in der Europäischen Union leben. Den notwendigen europäischen Umbau in wenigstens zwei Bereichen, Außen- und Sicherheitspolitik und Wirtschafts- und Währungsunion, wird man nicht in einem Kraftakt der europäischen Eliten, wenn sie es denn überhaupt wollen, bewerkstelligen können. Es muss zuerst eine Vertrauensbasis hergestellt werden, die es dem Einzelnen möglich macht, Fortschritte in der europäischen Integration als Verbesserung seiner eigenen Lebensperspektive zu begreifen. Ich glaube deshalb, dass wir uns mit »mehr Europa« erst in einem zweiten Schritt beschäftigen sollten. Im ersten Schritt sollte es um ein besseres Europa gehen, eine Europäische Union, die entsprechend ihren eigenen Werten handelt, die sich strikt darauf beschränkt, nur das europäisch regeln zu wollen, was der Nationalstaat nicht mehr leisten kann, die also nicht Gleichmacherei als europäischen Fortschritt erachtet, sondern Diversität als schützenswertes Gut unserer Identität hochhält.

Fangen wir einmal mit dem Geld an, bei dem – wie in den letzten Jahren eindrucks-

voll bestätigt wurde – leider die Freundschaft aufhört. Es war instinktiv von der Europäischen Kommission, einen mehrjährigen Finanzrahmen vorzuschlagen, der eine beträchtliche Erhöhung des EU-Haushalts impliziert in einer Zeit, in der sie die Mitgliedstaaten zu mehr Haushaltsdisziplin aufruft, ja sogar das Recht bekommen möchte, die nationalen Parlamente zu dieser Disziplin zu zwingen. Während die ganze europäische Welt die Briten als die Bösewichte in dieser Frage ausmachte, wurde übersehen, dass andere wichtige Länder, wie zum Beispiel auch Deutschland, ebenfalls nicht glaubten, dass die EU mehr Geld braucht. Richtig wäre es in dieser Lage, sich mehr Gedanken darüber zu machen, wie die europäischen Mittel zielgenauer und effektiver eingesetzt werden können. Die großen Ausgabenposten – Agrarfonds, Strukturfonds und Forschungsausgaben – sollten nicht so ohne Weiteres als gesetzt angesehen werden. Es gibt zu viele Projekte, die nur deshalb ins Leben gerufen werden, weil es europäisches Geld dafür gibt, aber nicht, weil sie wirklich notwendig sind. Kann zum Beispiel eine europäische Regionalpolitik richtig sein, in deren Ergebnis sich die Lebensverhältnisse nicht annähern sondern die Disparitäten wachsen? Oder betrachten wir die Rahmensetzung für die europäische Wirtschaft. Die EU braucht heute nicht mehr die Binnenmarkt-Kompetenz allein, um diesen Rahmen zu bestimmen. Sie hat sich – vertraglich abgesichert – immer neue Felder erschlossen, die die ökonomischen Prozesse in der EU regulieren. Was fehlt, ist eine Politik aus einem Guss, obwohl die Kommission von ihrer Konstruktion als Kollegium her bestens dazu geeignet wäre. Tatsächlich aber ist die Politik fragmentarisch und widersprüchlich. Industriepolitische Ziele kollidieren mit dem Klimaschutz, energiepolitische Ziele kollidieren mit den tatsächlichen Gegebenheiten in den einzelnen Volkswirtschaften usw. usf. Viel schlimmer noch ist, dass – zugegebenermaßen vor allem unter deut-

schem Einfluss – während der Krise die realwirtschaftlichen Faktoren unbeachtet geblieben sind. Tatsächlich haben die Auflagen für einzelne Länder die Rezession geschaffen und verschärft. Es gibt keinen europäischen Vertrag, der das verlangt hätte.

Ein anderes Beispiel ist das ungehemmte Fortschreiten des europäischen Regulierungsdrangs. Hier waren wir schon einmal weiter. »Think small first« war schon einmal als grundlegende Handlungsmaxime politisch bestätigt. Es bedeutet, dass es nicht notwendig ist, Unternehmen und Institutionen mit europäischen Vorschriften zu überziehen, die überhaupt nicht grenzüberschreitend tätig sind. Das Projekt, überflüssige Regulierungen abzuschaffen oder Regulierungen zur Vermeidung unnötiger administrativer Belastungen für Unternehmen zu optimieren, ist leider zum Stillstand gekommen, allen Bekenntnissen der Europäischen Kommission zu »smart regulation« zum Trotz. Es entstehen immer neue Vorschriften, Kompetenzen, Haushaltsposten und selbstverständlich auch Personalstellen. Man müsste tief eingreifen in das Selbstverständnis und die eingeschliffenen Handlungsweisen der europäischen und der nationalen Bürokratien. Das ist schwierig und kontrovers, aber kein Vertrag hindert uns daran, es zu tun. Es ist eine Frage des politischen Willens und der politischen Führungskraft.

Und damit sind wir bei den Entscheidungsprozessen. Es sieht nicht so aus, als habe der Vertrag von Lissabon eine Wendung zum Besseren bewirkt. Was man sehen kann, ist die Etablierung des Europäischen Rates als eine Art europäischer Überregierung – nur, dass dieser Rat eher intergouvernemental orientiert ist. Hier sitzen die Staats- und Regierungschefs und betreiben Mikromanagement nach dem Einstimmigkeitsprinzip. Der Allgemeine Rat, der für die Kohärenz der EU-Politik sorgen sollte, ist in seiner Bedeutung ausgehöhlt. Andere Räte, insbesondere der Wettbewerbsfähigkeitsrat, in dem die Wirtschafts-

minister sitzen, verharren im Klein-Klein. Substanzielle Beiträge, wie die Realwirtschaft wieder robustes und anhaltendes Wachstum schaffen kann, hat man nicht wahrnehmen können. Ein besseres Funktionieren der Räte setzt allerdings voraus, dass die Hauptstädte daran ein Interesse haben. Das scheint speziell in Deutschland nicht der Fall zu sein, wo die Europapolitik von einer Handvoll hoher Beamte im Bundeskanzleramt (und teilweise noch von einem erratischen Finanzminister) gemacht wird, aber eine wirkliche ressortübergreifende Koordinierung und Prioritätensetzung fehlt.

Die Liste lässt sich verlängern, wenn man zum Beispiel an die wenig überzeugende gemeinsame Außenpolitik oder an die Sicherheitspolitik denkt. Was sich aus alledem ergibt, scheint mir jedoch klar zu sein. Wir haben Reformbedarf in der EU, was unsere Methodik und unsere Prioritätensetzung betrifft. Und ich wiederhole. Dazu sind keine neuen Verträge und keine neuen Institutionen notwendig. Notwendig ist allerdings, dass die Verantwortlichen die nationale Dimension europäischer Entscheidungen und die europäische Dimension nationaler Entscheidungen begreifen und ernst nehmen. Notwendig ist, dass die Verantwortlichen den Mut aufbringen, mit den Menschen ehrlich über unsere Stärken und unsere Schwächen zu reden. Und vor allen Dingen müssen sie begreifen, dass wir in unserer Lage keine nationalen Vorteile mehr gewinnen können, die zu Lasten anderer in Europa oder zu Lasten des gesamten europäischen Projektes gehen.

Und wenn das alles erreicht ist, dann müssen wir intensiv darüber diskutieren, wie volle Demokratie auf europäischer Ebene erreicht werden kann. Schaffen wir es aber nicht, aus dem jetzt Vorhandenen das Beste zu machen, dann werden wir bis zu diesem Punkt nicht kommen und wir landen beim *worst case*, den die Amerikaner annehmen. Dann muss man mit uns Europäern nicht mehr ernsthaft rechnen. ■