

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Ludger Kühnhardt

**Regieren in der  
europäischen Föderation**

**Discussion Paper**

**C212  
2012**

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt, Jahrgang 1958, ist seit 1997 Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) und Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn. Zwischen 1991 und 1997 war er Ordinarius für Politische Wissenschaft in Freiburg, wo er als Dekan seiner Fakultät auch in der akademischen Selbstverwaltung tätig war. Studium der Geschichte, Philosophie und Politischen Wissenschaft in Bonn, Genf, Tokio und Harvard. Dissertation zum Weltflüchtlingsproblem, Habilitation über die Universalität der Menschenrechte. Kühnhardt war Mitarbeiter von Bundespräsident Richard von Weizsäcker und Gastprofessor an renommierten Universitäten weltweit.

Von seinen Veröffentlichungen seien erwähnt: Europäische Union und föderale Idee, München 1993; Revolutionszeiten. Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang, München 1994 (türkische Ausgabe 2003); Von der ewigen Suche nach Frieden. Immanuel Kants Vision und Europas Wirklichkeit, Bonn 1996; Zukunftsdenker. Bewährte Ideen politischer Ordnung für das dritte Jahrtausend, Baden-Baden 1999; European Union - The Second Founding. The Changing Rationale of European Integration, Baden-Baden 2008 (2. erweiterte Auflage 2010); Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005 (eds.), New York/Oxford 2009; Region-Building, 2 Bände, New York/Oxford 2010.

*Ludger Kühnhardt*

## **Regieren in der europäischen Föderation**

### ***I.***

Auf die Frage, wie er die langfristigen Auswirkungen der Französischen Revolution einschätze, soll Chinas Revolutionsführer Mao Tse-tung gesagt haben, dass es für ein solches Urteil noch zu früh sei. Diese Sichtweise hebt sich wohltuend von den alarmistischen Szenarien über den gegenwärtigen europäischen Krisenbogen ab. Ob es sich tatsächlich – wie gelegentlich behauptet wird – um die größte Krise seit dem Zweiten Weltkrieg handelt, ließe sich ebenfalls mit Blick auf China hilfreich einordnen: Dort werden die gleichen Schriftzeichen für „Krise“ und für „Chance“ verwendet. Ein abschließendes Urteil über die gegenwärtigen europäischen Krisenerscheinungen verbietet sich gewiss. Bis zum faktischen Beweis des Gegenteils darf, ja sollte in jedem Falle mit einer Hypothese gearbeitet werden, die seit dem Zweiten Weltkrieg immer wieder Bestätigung gefunden hat: Fundamental unterschieden werden muss zwischen Krisen der europäischen Integration und Krisen in der europäischen Integration.<sup>1</sup>

Während nationale Erschütterungen, geschweige denn demokratische Kontroversen selten zu einer Krise der Nation stilisiert werden, steht die EU auch sechs Jahrzehnte nach ihrem Beginn als politisches Projekt eigenartigerweise noch immer unter dem Damoklesschwert des Verdachts,

1 Weiterführend Ludger Kühnhardt (Hrsg.), *Crisis in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005*, New York/Oxford: Berghahn Books, 2009.

jede auch noch so relevante Krise in der Integration könne alsbald in eine Existenzkrise der Integration umschlagen. Das Gegenteil ist empirisch richtig. So wie nur aus der Asche der Zerstörung in zwei Weltkriegen das Projekt der europäischen Einigung beginnen konnte – die gleichsam gegen die europäische Geschichte gesetzte und damit bisher erfolgreichste europäische Utopie – so haben alle seitherigen Krisen in der europäischen Einigungsgeschichte als Beschleuniger der Einigung gewirkt.

Die gegenwärtige Unruhe in der Europäischen Union ist auf drei Ursachen zurückzuführen:

1. Die massive Staatsverschuldung in faktisch allen EU-Mitgliedsstaaten (und vielen anderen modernen Industriegesellschaften, die von einem Wohlfahrtsstaat getragen werden, aber immer geringere Reproduktionsraten ihrer Bevölkerung und infolgedessen immer niedrigere Wachstumsraten ihrer Wirtschaft zeitigen), nationaler Populismus und die zinsgünstige Bereitstellung von Krediten haben zu überbordenden Staatsschulden geführt, an deren Ende nicht einmal das neue Schuldenmachen zum Abbau der angesammelten Schulden funktioniert. Das Problem war und ist dabei nicht so sehr die Solvenz der Staaten, sondern ihre Liquidität. Dass Staaten nicht mehr vertraut werden kann, wenn es darum geht, ob sie ihre Schulden bedienen, hat die Finanzmärkte erschüttert. Misstrauen erzeugte Misstrauen, zwischen Banken, zwischen Banken und Regierungen, zwischen Regierungen und ihren Wählern. Nationale Rettungsaktionen reichten nicht aus, da sie viel zu lange nicht wirklich europäisiert wurden, z.B. durch einen Europäischen Einlagensicherungsfonds, der das europäische Finanzsystem frühzeitiger stabilisiert hätte. Die Agonie zog sich mithin zu lange hin. Die verantwortlichen Regierungen einer Reihe von überschuldeten europäischen Ländern – Irland, Portugal, Griechenland, Italien, Spanien und Slowenien – wurden abgewählt oder durch technokratische Regierungen ersetzt. In einigen anderen EU-Mitgliedsstaaten weiß man nicht mehr so recht zu erklären, was die ordnungspolitischen Unterschiede zwischen amtierenden Mehrheiten und dissentierenden Oppositionen sind – oder es haben sich großkoalitionäre Konsensregierungen gebildet. Insgesamt lässt sich sagen: Die nationale Politik gestaltet nicht mehr,

sondern reagiert unter dem Zwang der Europäisierung. Und: Der nationale Demokratie- und Kontrollmechanismus funktioniert, nicht aber eine gemeinsame europäische Wirtschaftsregierung und deren politische Verortung.

2. Durch den europäischen Binnenmarkt und die Eurozone sind die strukturellen Bedingungen des künftigen wirtschaftlichen und finanziellen Wohlergehens in der EU weit enger aneinander gebunden als lange Zeit in der Breite der europäischen Bevölkerung akzeptiert. Eine Währungsunion ohne Fiskalunion kann auf Dauer nicht funktionieren. Die zaghaften, aber richtigen Schritte in Richtung einer europäischen Wirtschaftsregierung, die derzeit über das undurchsichtig gewordene Konfliktmanagement hinaus vollzogen werden, sind die einzig plausible Antwort. Das Krisenmanagement reicht aber als Gesamtstrategie mit Zukunftsperspektive nicht aus. Stabilität und Glaubwürdigkeit kehren in die EU erst wieder zurück, wenn die EU aus dem Geist und dem Modus einer gemeinsamen europäischen Innenpolitik heraus gedacht und gestaltet wird.

3. Unzulänglich sind im heutigen Europa die Scharniere, die zwischen der Union der Staaten und der Union der Bürger bestehen. Die EU hat eine Staatenunion und eine Union der Bürger mit ihren Rechten und Ansprüchen hervorgebracht. Eine europäische Gesellschaft aber – als Scharnier zwischen Staatenunion und Bürger(rechts)union – ist bisher nicht einmal im Ansatz gedacht, geschweige denn zu gestalten versucht worden. Das rächt sich nun: Dort, wo die Interessen (Erwartungen, Hoffnungen und Ängste) der einzelnen Bürger unmittelbar an ihre jeweiligen Staatsorgane gerichtet werden, aber diese in Bezug auf die Verantwortung für den Abbau der Staatsschulden versagen, überträgt sich das Unbehagen über dieses nationale institutionelle Versagen unmittelbar auf die europäische Regulierungsebene, die die Schuldenkrise weder hervorgebracht hat noch eine adäquate politisch-rechtliche Gestalt besitzt, um diese mit der aus dem nationalen Rahmen traditionell gewohnten Zugriffskraft zu lösen.

Keine europäische Gesellschaft formuliert europäische Zielperspektiven, über die im Rahmen der europäischen politischen Institutionen

gemeinschaftlich, demokratisch und öffentlich diskutiert und entschieden werden könnte. Stattdessen haben die nationalen Regierungen über Gebühr damit zu tun, exekutives europäisches Regulierungshandeln innenpolitisch zu erklären. Zugleich versuchen sie, den nationalen Sanktionsmechanismen demokratischer Politikgestaltung – Abwahl bei nächster Gelegenheit – dadurch auszuweichen, dass sie entweder EU-weite Kompromisse als nationalen Erfolg verkünden oder sich der Beurteilung ihres Handelns als eines solchen, das unter Bedingungen nationalen Autonomieverlustes gleichsam aufgezwungen wird, zu entziehen.

Diese Konstellation produziert den allseits beklagten Vertrauensverlust in die Politik im Allgemeinen und in die EU im Besonderen. Vertrauen ist das höchste Gut, das mit der europäischen Einigung aufgebaut wurde. Wo Vertrauen leichtfertig verspielt wird, lässt es sich kaum auf schnellem Wege wiederherstellen. Gleichwohl ist die in der EU entstandene Situation nicht unausweichliches Schicksal, sondern Folge einer bislang wenig in Frage gestellten und allzu weit verbreiteten Attitüde, EU-Entscheidungen fast ausschließlich und unmittelbar auf nationalspezifische Interessen zurück zu beziehen. Die EU wird viel zu häufig als ein Nullsummenspiel angesehen, das immer dann angeblich falsch läuft, wenn die eigenen Interessen gegen die Interessen anderer Partner abgewogen werden sollen. In Kategorien eines europäischen Gemeinwohls zu denken, fällt den meisten Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern anhaltend schwer, weil die Union der Staaten(lenker) ihnen dazu wenig Anreize bietet und lieber in Kategorien nationaler Erfolge als in Kategorien europäischer Ziele argumentiert. Dabei kann es für die EU nur eine gute Zukunft geben: Die Frage danach zu stellen, was man denn gemeinsam miteinander machen möchte; Europa also von seinen Chancen und nicht immerfort von seinen Grenzen und ausschließlich von dem eigenen, kurzfristigen Interesse her zu definieren.<sup>2</sup>

2 Vgl. Ludger Kühnhardt, Europa neu begründen, in: Derselbe, Europa: Innere Verfassung und Wende zur Welt. Standortbestimmung der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2010, Seite 153-166.

## II.

In den EU-Mitgliedsstaaten wird immer noch vorzugsweise so getan als werde dort weiterhin autonom regiert, während in den EU-Organen reguliert, aber oft so getan wird als habe dies mit Regieren in den gemeinschaftlich verfassten Organen der EU nichts zu tun. Jede politische Ordnung basiert auf zwei Grundprinzipien, die in der politischen Philosophie und Theorie in allen nur denkbaren Varianten seit Locke, Montesquieu und Rousseau reflektiert worden sind: Gewaltenteilung und Normhierarchie. Gewaltenteilung ist mit Transparenz, Rechenschaftspflicht und Gestaltungsansprüchen verwoben. Normhierarchie bestimmt den Grad an Loyalität und die Reichweite der Anerkennung eines Gemeinwesens. Jede solide politische Ordnungsstruktur basiert auf dem Primat des Regierens und denen ihm nachgeordneten Funktionen des Regulierens. Regieren – dazu gehören der öffentliche Diskurs, parlamentarisch-legislative Entscheidungskompetenz und die Festlegung der strategischen Ziele einer bestimmten Politik. Regulieren – dazu gehört die umfassende Rolle der Exekutive sowie staatlicher und halbstaatlicher Regulierungsbehörden. So sollte es auch in der EU sein, um das kostbarste Gut nicht weiter aufs Spiel zu setzen, das inmitten der Staatsschuldenkrise allenthalben verloren zu gehen droht: Vertrauen.

In der Europäischen Union ist die Sphäre des Regulierens so weit entwickelt, dass sie stets an erster Stelle – und zuweilen fast ausschließlich – wahrgenommen wird, wenn von Entscheidungssituationen in der EU die Rede ist. Das berechtigte Ansinnen der „Finanzmarktregulierung“ ist das jüngste Beispiel dieses Primat des Regulierens, das für Regieren und Argumentieren wenig Platz zu haben scheint. Jede Diskussion zwischen Regierungschefs wird medial sogleich als „Streit“ etikettiert.

Das Regieren (gemeinsame öffentliche Debatte um Präferenzen; Festlegung von strategischen Optionen und Ringen um politische Kompromisse im parlamentarischen und publizistischen Raum) wird in der EU hingegen kleingeschrieben – trotz der gewaltigen Stärkung der

Legislativrechte des Europäischen Parlamentes spätestens seit dem Lissabon-Vertrag. Das Europäische Parlament ist zusammen mit dem Rat der Europäischen Union gleichwertiger Gesetzgeber in fast allen europäischen Politikmaterien („ordentliches Gesetzgebungsverfahren“). Während die Sondersitzungen des Europäischen Rates zu permanenten Krisen- und gelegentlich Chaosbekämpfungsgipfeln stilisiert werden, finden die Debatten des Europäischen Parlaments in den Medien im Raum der EU nur geringen Niederschlag.

Zugleich wird der Europäische Rat immer noch vorrangig als ein nationales Interessendurchsetzungsorgan porträtiert. Er ist dies natürlich auch. In erster Linie aber ist der Europäische Rat ein europäisches Organ. Die Art und Weise, wie seine Beschlüsse dargestellt und interpretiert werden, zieht ihn fatalerweise immer sofort in die Sphäre der jeweiligen nationalen Interessensartikulationen zurück: Jeder Regierungschef spricht am Ende eines jeden Ratstreffens mit seinen jeweils nationalen Medienvertretern. Im Verlauf der beiden Jahre 2010 und 2011 ist der Europäische Rat sechzehn Mal zusammengetreten – anstatt der vertragsüblichen zwei Mal pro Halbjahr. 2012 wird der Reigen fortgesetzt.

Aus Ratstreffen sind Krisentreffen geworden, deren Wahrnehmung die Exekutivlastigkeit der EU bestärkt. Die Erwartungen, die an solche Krisentreffen gerichtet werden, können in der Regel nicht eingelöst werden. Viel zu komplex ist die Materie, als dass von einem einzigen Treffen ein wie auch immer gearteter „Durchbruch“ (das Wort erinnert eher an den Blinddarm-Durchbruch als an die Lösung der komplizierten europäischen Staatsverschuldung) ausgehen könnte. Spektakuläre Nachtsitzungen führen im Ergebnis zu einer weiteren Zerrüttung der Autorität der beteiligten Politiker – und zu ihrer permanenten Übermüdung. Gleiches gilt für die Finanzminister der Euro-Gruppe. Sie sollen sich routinemäßig einmal im Monat treffen. Im Durchschnitt folgt auf zwei Routinetreffen ein weiteres Sondertreffen. Auch diese Sitzungen enden selten vor dem späten Abend. Es wäre ein hilfreicher technischer Schritt zur europäischen Normalisierung des Regierens, wenn alle Treffen des Europäischen Rates, der Euro-Gruppe und aller Räte der Europäischen Union am Vormittag beginnen würden – so wie jeder Unionsbürger dies



von den Treffen seiner nationalen Regierung gewohnt ist. Faktisch agieren in den Europäischen Räten die Mitglieder einer europäischen Regierung – und zwar einer föderalen Regierung der größtmöglichen Koalition. Ihren Zusammenkünften muss endlich die Aura des Spektakulären genommen werden, eines „Gipfels“, von dem aus die Entdeckung neuen Landes ausgerufen wird. Diese Treffen sind gewöhnliche Arbeitstreffen im Rahmen des europäischen Regierungssystems. Weder wird infolge eines Treffens dieser Art die Welt neu geordnet noch steht der Zusammenbruch des europäischen Projektes an der Wand, wenn es einmal nicht zu unmittelbaren Ergebnissen kommt. Die EU benötigt dringend die Normalisierung des Regierungsalltags – inklusive der gebotenen Ruhepausen und der Deeskalation der Ereignissymbolik.

Die Legitimität der Regulierungsaufgaben der Euro-Zone wird unterminiert, wenn diese nachhaltig zu einer Spaltung des politischen Projektes, das heißt des Regierens unter Beteiligung *aller* EU-Mitgliedsstaaten, führen würden. Deshalb können auf Dauer sachlogische Entscheidungen des Wirtschaftsregierens nur so gestaltet sein, dass *alle* EU-Mitgliedsstaaten an ihnen mitwirken, diese umgekehrt im Prinzip aber auch zur Übernahme aller Elemente der Union, inklusive der gemeinsamen Währung, streben sollten. Es wird immer – und zu Recht – Phasen der verstärkten Zusammenarbeit geben und des Vorangehens einiger Staaten bei europäischen Großinitiativen. Aber eine EU à la carte kann auf Dauer weder effektiv noch demokratisch legitimierbar sein oder global plausibel agieren. Denjenigen Staaten, die auf Dauer an einer europäischen Föderation nicht beteiligt sein wollen, steht seit dem Lissabon Vertrag das demokratisch selbstverständliche Recht des Austritts aus der EU offen.

Mit anderen Worten: Europa steht vor der Aufgabe, eine gemeinsame Regierung zu errichten, unter deren Dach das Regulieren erfolgen kann – und nicht umgekehrt weiter zu versuchen, die erreichte und beständig wachsende regulatorische Dichte in Europa immerfort mit Hilfe eines vermeintlich nationalen Regierens zu legitimieren, während die nationale Gestaltungsebene der Politik über immer weniger souveräne Kompetenzen verfügt oder diese zum eigenen, geschweige denn zum gemeinsamen europäischen Nutzen einsetzen könnte. Das heißt nicht, das Regieren im

Nationalstaat abzuschaffen. Aber es heißt wohl, in der Konsequenz des Lissabon Vertrages dem „ordentlichen europäischen Gesetzgebungsverfahren“ ein „ordentliches europäisches Regierungsverfahren“ zur Seite zu stellen und einen „ordentlichen europäischen Mechanismus der Willensartikulation und Ordnungsdiskussion“ zu ermöglichen.

Über das auch im Jahr 2012 anhaltende Krisenmanagement hinaus sollte die Richtung wieder deutlicher formuliert werden, die die EU von ihren Chancen und nicht bloß als Inbegriff des Managements ihrer Krisen sieht. Vier Punkte sind dabei vorrangig, wenn die notwendigen langfristigen Lehren aus der gegenwärtigen Krise gezogen werden sollen:

1. Auch wenn es derzeit schwer fallen mag: Europa muss in Kategorien eines europäischen Gesellschaftsverständnisses neu gedacht werden.<sup>3</sup> Dies ist in erster Linie eine Aufgabe der europäischen Zivilgesellschaft selbst. Zu diesem Ansinnen würde es beitragen, wenn in den öffentlichen Fernsehanstalten oder/und privaten Fernsehanstalten regelmäßige (zum Beispiel monatliche) „Europa-Talkshows“ eingerichtet würden, in denen mit Hilfe der Simultanübersetzung Europäer unterschiedlicher Herkunft ihre Sicht der alle Unionsbürger gemeinsam bewegenden Dinge austauschen. Simultanübersetzungen haben etwas Störendes und sollten nicht überstrapaziert werden. Aber was im Europäischen Parlament als Debatte funktioniert, sollte den interessierten Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern als Talkshow im öffentlichen Fernsehprogramm nicht länger vorenthalten werden. Solche Debatten können mithelfen, dass statt der ständigen Drohung mit irgendwelchen nationalen Referenden zum Euro europaweite Referenden zu langfristig relevanten gemeinsamen Fragen in der EU erwachsen. Artikel 11 des Vertrages über die Europäische Union (Lissabon-Vertrag) gibt es allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern an die Hand: Das Instrument des Bürgerbegehrens, um mit Hilfe von einer Million Unterschriften ein Gesetzgebungsverfahren in der EU zu einer Materie im Kompetenzbereich der EU einzuleiten. Die Themenpalette, die sich als dazu geeignet vorstellen ließe, ist breit – von ökonomischen Fragen

3 Weiterführend Maurizio Bach, Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

im Kontext der Finanzmarktregulierung bis zu Sozialthemen wie der Sicherung des arbeitsfreien Sonntags in der EU.

Die Diskussion um eine europäische Öffentlichkeit wird für gewöhnlich und vorschnell mit dem Hinweis auf das Fehlen eines homogenen europäischen Volkes abgewürgt. So wenig wie die heute bestehenden europäischen Völker vom Himmel gefallene ewige Konstruktionen sind, so wenig sollte die funktionale Herausbildung europäischer Interessenartikulation mit identitätstheoretischen Annahmen überfrachtet werden. Funktionale europäische Interessenartikulation und ihre medienwirksame Präsentation ist weit über den Bereich des heute in der EU üblichen hinaus möglich. An einer europäischen Gesellschaft fehlt es nicht mangels eines europäischen Staatsvolkes, sondern mangels der Phantasie, eine Union der Gesellschaft(en) überall dort zu organisieren, wo dies funktional längst möglich wäre. Man muss es nur wollen, vor allem im Bereich der europäischen Fernsehanstalten.

Bisher rahmen Europas Staaten die Gesellschaften im Raum der Europäischen Union ein, zuweilen sperren sie sie aber auch geradezu ein. Dabei lassen sich im Unterschied zu natürlichen Gemeinschaften mit personalen Loyalitätsverhältnissen abstrakte Groß-Gesellschaften wie diejenige, die in der Europäischen Union besteht, durchaus auch funktional denken – entgegen der weit verbreiteten Staatsrechtsdogmatik, derzufolge Demokratie nur auf Basis eines Staatsvolkes funktionieren könne. Als Verband, Vereinigung oder Bewegung sind Gesellschaften auch im Rahmen der EU denkbar – von Automobilverbänden, Gewerkschaften, Erasmus-Alumni-Vereinigungen bis zu Europäischen Kirchentagen. Bisher wurde viel zu wenig getan, um die Entfaltung einer EU-weit denkenden Funktionselite über die rund fünf Millionen EU-Bürger, die außerhalb ihres Heimatlandes leben, sowie die Akteure in den Brüsseler EU-Organen hinaus zu entwickeln.

2. Es bedarf dringend eines europäischen Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014, damit endlich ein Anreiz entsteht, EU-weite Parteien zu gründen, die mit EU-weiten Wahlprogrammen und Spitzenkandidaten für das Amt des nächsten Kommissionspräsidenten ihre

politischen Präferenzen einheitlich vor allen Wahlberechtigten in der EU präsentieren. Es wäre schon hilfreich, wenn 2014 auch nur ein Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments über gemeinsame EU-weite Wahllisten gewählt werden könnte, während ein anderer Teil einstweilen weiterhin nach nationalen Wahlrechtskriterien gewählt werden würde. Der Schlüssel zum Aufbau einer europäisch verfassten politischen Öffentlichkeit liegt darin, zu den unterdessen längst EU-weit ähnlichen bis identischen gesellschaftlichen Fragestellungen politische Debatten und Strukturen zu ermöglichen. Diese können durchaus netzwerkartige Elemente enthalten und sollten durch die Möglichkeiten der sozialen Medien neue Ausdrucksformen gewinnen, wenn ihr politischer Effekt sichtbar wäre: Warum sollen Facebook-Revolutionen in der arabischen Welt und „Occupy“-Bewegungen gegen die globalen Finanzmärkte die einzigen innovativen politischen Instrumente unserer Zeit überbordender Kommunikationsmöglichkeiten bleiben? Die EU kann, auch mit Hilfe der sozialen Medien, eine Wahlkampfunion werden.

3. Die Konstruktion des europäischen Regierens wird infolge der Komplexität der europäischen Vielfalt und der in ihr anzufindenden Heterogenität (die über die Formel „Einheit in Vielfalt“ durchaus hinausgeht) weiterhin eher vom Prinzip der Gewaltenverschränkung als vom klassischen Topos der Gewaltenteilung bestimmt sein.<sup>4</sup> Der Europäische Rat sollte stärker mit der Europäischen Kommission verschränkt werden – unter Beibehaltung der Gemeinschaftsmethode und des Grundsatzes der supranationalen Föderalität. Ein einheitlicher Präsident des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission wäre die gebotene Klammer zwischen dem Europäischen Rat als dem (neben dem Europäischen Parlament zweiten) legislativem Arm der europäischen Regierung und der Europäischen Kommission als ihrem exekutiven Arm – unter Beibehaltung unterschiedlicher Aufgaben und gegenüber dem Europäischen Parlament als direkt gewählter demokratischer Legislative der EU. Am Ende des Prozesses könnte die Direktwahl des europäischen

4 Weiterführend Marcus Höreth, Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999.

Präsidenten im Zusammenhang mit der Wahl zum Europäischen Parlament stehen, um den Mehrheitswillen, wie er sich in direkten Wahlen artikuliert, in gebotener Form in allen europäischen Institutionen zur Wirkung zu bringen.

Die nationalen Parlamente in der EU sind durch den Lissabon Vertrag deutlich stärker in die EU-weiten Gesetzgebungsprozesse eingebunden. Es würde vermutlich vorerst mit Effektivitätsverlusten auf allen beteiligten Ebenen verbunden sein, würde eine Delegation aus nationalen Parlamenten zu einer zweiten, zumindest konsultativen EU-Kammer ausgebaut. Aber ausgeschlossen werden sollte eine innovative Verschränkung der europäischen und der nationalen Ebenen nicht. Denn das Zusammenwirken, aber auch der Umgang mit den Reibungsflächen zwischen der EU-Entscheidungsebene und ihrer Rückkopplung an die nationalen Politikprozesse in Europa muss optimiert werden. Eine delegierte konsultative europäische Staatenkammer neben der direkt gewählten legislativen europäischen Volkskammer (Europäisches Parlament) könnte unter genau definierten Umständen, die der Gemeinschaftsbildung nicht zuwiderlaufen und zugleich dem Subsidiaritätsprinzip Geltung verleihen, eine innovative Perspektive weisen.

4. Die Aufgaben des europäischen Regierens erfordern dringend weitere Schritte auf dem Weg zu einer Fiskalunion so wie sie vom Europäischen Rat im Dezember 2011 in ihren Eckpunkten beschlossen worden ist – mit allen damit verbundenen Konsequenzen. Eine Fiskalunion kann nicht nur Sanktionsunion für Sünder gegen die Stabilitätskriterien des Euro sein. Einnahmen und Ausgaben der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten stehen schon heute unter verstärkter regulatorischer Aufsicht der Europäischen Kommission. Ein verschärfter Wachstums- und Stabilitätspakt wird sanktionsbewährt sein müssen. Dies schließt eine geordnete Insolvenz Griechenlands im Rahmen der Euro-Zone nicht aus. Eine echte Fiskalunion aber muss darüber hinaus zur Wachstumsunion werden, denn das sparsame Haushalten allein ist nicht die Aufgabenbestimmung der Europäischen Union. Zweck der Europäischen Union ist die Gestaltung des europäischen Gemeinwohls. Deshalb muss

eine Fiskalunion im Rahmen der europäischen Heterogenität und des Subsidiaritätsprinzips auch zur Solidaritäts- und Sozialunion werden. Die EU muss jenseits der exekutiven und rechtlichen Erfordernisse des EU-Regierens auch politische Aufgaben erfüllen: Öffentliche Anliegen – Prioritäten und Posterioritäten – müssen unter dem Schirm der Fiskalunion gemeinschaftswert diskutiert und zum politischen Kompromiss geführt werden. Damit wirft eine Fiskalunion nicht nur die Frage nach den richtigen Gemeinschaftsmechanismen zum Schutz des Euro auf, gleichgültig ob Europäischer Einlagensicherungsfonds oder Euro-Bonds. Über kurz oder lang wird eine Fiskalunion auch die in Deutschland ungeliebte Einführung einer EU-Steuer bei gleichzeitiger Reduzierung der nationalen Steuerhebesätze thematisieren. Es sollte nicht überraschen, wenn aus der Fiskalunion heraus auf Dauer auch der heilsame und sparsame Sprung zu gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungsausgaben als der zwingenden finanzpolitischen Voraussetzung einer EU-Armee gelingen würde. Jenseits aller Souveränitätsabstraktionen gilt: Die Fiskalunion sanktioniert das Regieren in der EU und ist, wenn sie gelingt, der entscheidende Schritt zu einer europäischen Regierung, die diesen Namen verdient, auch wenn die meisten nationalen Akteure sich gegen eine solche Bezeichnung noch lange sperren werden.

### **III.**

Zu den vor allem in Deutschland weit verbreiteten Emotionen in der gegenwärtigen Schuldenkrise gehört die Warnung, es dürfe auf keinen Fall zu einem Umbau der EU zu einer Transferunion kommen.<sup>5</sup> Polemisch wird von der Schuldenunion gesprochen. Diese Polemik besitzt ähnliche Qualität wie die auch durch Wiederholung nicht richtiger werdende Behauptung, die EU besitze kein gemeinsames Volk, könne daher nicht demokratisch verfasst sein und dürfe mithin nicht – was böse Geister

5 Vgl. Otmar Issing, Die Währungsunion auf dem Weg zur Fiskalunion?, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 5, 6. Januar 2012, Seite 10.

offenbar wollen – zu einem Superstaat werden. Ausweislich ihrer Verträge zielt die Union der Bürger und die Union der Staaten seit dem Wortlaut der Römischen Verträge von 1957 darauf ab, eine „immer engere Union“ zu verwirklichen – nicht mehr und nicht weniger. Von Staat oder gar Superstaat ist in keinem offiziellen Dokument der EU die Rede.

Der Rückgriff auf die traditionellen Begriffe und Assoziationen aus der Geschichte der Nationalstaatsbildung ist falsch und irreführend, um den originären und neuen Charakter der europäischen Föderation zu beschreiben. Da es bei der europäischen Integration gerade um einen innovative Verschränkung nationaler kultureller Identität mit gemeinschaftlich-europäischer politischer Identität geht, hilft Polemik nicht weiter, auch wenn sie im Gewand der Staatsrechtsdogmatik oder mit dem Anspruch technokratisch-ökonomischer Gewissheitsregeln (beispielsweise über einen optimalen Währungsraum) selbstgerecht daherkommt. Die EU ist eine Union und will eine Union bleiben. Die EU muss aber dort, wo sie noch keine Union ist, diesen Anspruch einlösen und eine Union im vollen Sinne des Wortes werden wollen. Damit wird sie, was sie im Kern ohnehin schon ist: eine europäische Föderation.

Es muss daran erinnert werden: Die EU war stets ein politisches Projekt und gerade deshalb immer auch in spezifischer Weise eine finanzielle Transferunion. Einige Beispiele verdeutlichen dies: Mit den Römischen Verträgen wurde der Europäische Entwicklungsfonds eingesetzt. Frankreich ließ sich damit (und lässt sich in Massen bis heute) die Folgen seiner Kolonialpolitik durch Deutschland und andere europäische Partner mitfinanzieren. Mit der gemeinsamen Agrarpolitik sollte eine subventionsgestützte Umverteilung eingeleitet werden, die die Ungleichheiten zwischen der agrarischen Stärke Frankreichs und der industriellen Stärke Deutschlands deutlich einebnen sollte. In beiden Fällen akzeptierte Deutschland die Transferunion, weil sie mit einem Zugewinn an deutscher Reputation nach der Hitler-Katastrophe einherging. Die Etablierung der Regional- und Strukturfonds der EU war und ist ebenfalls Baustein einer Transferunion. Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung gelangte auch Deutschland überdurchschnittlich in den Genuss von Regional- und Strukturhilfe, während die anderen postkommunistischen

Transformationsländer sich auf den mühevollen Weg der Beitrittsverhandlungen zur EU machen mussten, ehe sie (anders als die DDR) Teil der Solidargemeinschaft der EU werden durften.

Nicht um die abstrakte Debatte Transferunion „Ja“ oder „Nein“, sondern um ihre Beschaffenheit, ihre Kontrollmechanismen und vor allem ihre zweifelsfrei festgezogenen Grenzen sollte es also gehen. Die enormen Asymmetrien in der europäischen Wirklichkeit zwischen den urbanen Zentren Nordwesteuropas und dem ländlichen Südosteuropa können nie und nimmer harmonisiert werden. Die negativen Erfahrungen mit dem deutschen Prinzip einer grundgesetzlich verbürgten „Angleichung der Lebensverhältnisse“ sprechen für sich. In der EU muss die Absage an ein statisches und unrealistisches Egalitätsprinzip erst recht gelten. Aber ein Kern an EU-weiter Solidargemeinschaft ist erforderlich, ja unausweichlich, wenn die EU ihr Versprechen einhalten will, das Wohlergehen und die Würde aller in der EU lebenden Menschen zu garantieren. Die Einführung von Mindestlöhnen in den meisten EU-Staaten bei gleichzeitig landesspezifisch unterschiedlichen Raten ist Beispiel einer gemeinschaftsförderlichen Grundorientierung, ohne dass eine unrealistische und freiheitsschädigende Gleichheit der Ergebnisse angestrebt würde.<sup>6</sup>

Die Debatte um die Transferunion und um die Euro-Solidarität wird seit mehr als zwei Jahren viel zu stark von den Grenzen des Möglichen her geführt anstatt von den möglichen (und durchaus begrenzten) Chancen. Im Zuge der Euro-Schutzschild-Entwicklung sind bei vielen Menschen die Abwehrmechanismen gegenüber „mehr Europa“ offensichtlich angewachsen. Dies hat viele Ursachen, objektiv plausible, aber auch solche, die nur als stereotyp und vorurteilsbeladen bezeichnet werden können. Ein zentraler Grund aber liegt in der Struktur des politischen Krisenmanagements durch die verantwortlichen Akteure. Die Angehörigen der politischen Klasse in der EU sind weithin Techniker des Weges geworden. Fast alle mussten sich mit dem Ausbruch der Schuldenkrise in

6 Vgl. Ludger Kühnhardt, Europäische Integrationserfahrungen: Periodisierungen und Begründungswandel, in: Derselbe, Europa: Innere Verfassung und Wende zur Welt, op.cit., Seite 77-97.



die Mechanismen und die Diktion der Märkte einarbeiten. Zumeist wurde dies mit einem negativen, marktkritischen Unterton getan, weil „die Märkte“ offenbar den Geltungsanspruch der Politik auszuhebeln angetreten waren, so die Behauptung. Was nicht sein durfte, konnte nicht sein. Angeblich gehetzt von „den Märkten“ hetzt die Politik in Wirklichkeit hinter den Folgen ihres eigenen Versagens hinterher. Bezeichnenderweise ist dieses Phänomen in Europa stärker verbreitet als in den USA, wo der ohnehin begrenzte Glaube an die Staatsmacht als Sozialanstalt auch eine natürliche Barriere gegenüber der Fiktion bildet, „die Märkte“ sollten durch „die Politik“ gesteuert werden.

Auch Mehrheitsdemokratien – so ließ sich in der Schuldenkrise erfahren – können rechtswidrig agieren. Dies geschieht immer dann, wenn Mehrheitsdemokratien ungezügelt Schulden aufnehmen, um soziale Gratifikationen zu verteilen, diese Schulden aber nicht länger zurückzahlen können oder wollen. Wenn die Gläubiger („die Märkte“) ihr Geld zurückverlangen, so tun sie dies mit gutem Recht. Mussten bisher in der Demokratie Regierungen zurücktreten, weil sie die Ansprüche ihrer Bürger nicht eingelöst haben, so müssen Regierungen im Zeichen der Schuldenkrise unterdessen zurücktreten, weil sie ihre Schulden nicht bezahlen können. Das ist kein Argument für die Macht der Finanzwelt über die Politik. Es ist vielmehr Zeichen der erforderlichen Rechtsbindung jeder Politik, auch der Sozialstaatspolitik. Man könnte polemisch vom Sieg des Rechts über die Gefälligkeitsdemokratie sprechen. Deshalb müssen Schuldenaufnahme, Schuldentrückzahlung und Rechenschaftspflicht in allen EU Staaten wieder in Einklang gebracht werden. Die EU-Mitgliedsstaaten sollten sich dabei untereinander stets vom Grundsatz der Solidarität leiten lassen, wobei Solidarität immer ein reziprokes Verhältnis beschreibt. Die Solidarität gegenüber dem übermäßig in Not geratenen muss reziprok zur Bindung an das Recht desjenigen sein, dem geholfen wird.

Geradezu krampfhaft wird seit 2008 – und noch gesteigert seit 2010 – nach Mechanismen und nach der dafür adäquaten Sprache gesucht, um „die Märkte“ zu beruhigen. Diese waren es, die mehr als jeder andere der populistischen nationalen Mehrheitsdemokratie den Spiegel ihres teilweise

langjährigen Fehlverhaltens vorhalten musste, damit diese auf eine Situation reagiert, die infolge alternder Gesellschaften, steigender Sozialabgaben und schwindender Wettbewerbsfähigkeit schon längst zum Gegenstand energischen Schuldenabbaus Anlass hätte geben sollen. Beim Blick auf den Schuldenstand der EU-Mitgliedsstaaten wird deutlich, dass dies kein Problem der besonders intensiv ins öffentliche Augenmerk geratenen Staaten ist. Auch die wettbewerbsfähigen großen Staaten, vorneweg Deutschland, sind über die im Maastrichter Vertrag (in Kraft seit 1993) vereinbarten Kriterien hinaus verschuldet (Deutschland mit 83, Frankreich mit 82, Niederlande mit 63 und Österreich mit 72 Prozent statt der zulässigen 60 Prozent Staatsverschuldung im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt). Unterdessen geschieht der Schuldenabbau unter Zeitdruck und mit sowohl kurzfristigen (Stützungskäufe der EZB) wie langfristigen (Schuldenbremse) Maßnahmen, die sich überschlagen. Nur selten wird allerdings der langfristige strategische Zweck deutlich. Die Zwecksetzung der EU ist es ja nicht, lediglich eine Schuldenverhinderungs-Union zu sein. Wo Politiker nur mehr Klempner der Krise sind, aber keine weitsichtige Begründung für das möglicherweise unvermeidliche Handeln liefern, verliert das Haus an Attraktivität, auch wenn seine Rohre wieder funktionieren. Das Haus aber, bei dem die Rohre klemmen, heißt entgegen der viel zu weit verbreiteten Meinung nicht „Europa“. Versagt hat die nationale Politik. Die EU, das halbfertige Föderationsprojekt, ist Teil der Lösung.

#### **IV.**

Der Zweck des Regierens in Europa ist nicht sparen und strafen, sondern regieren und gestalten. Vor einer wirtschaftspolitisch ähnlichen Situation wie gegenwärtig stand die Europäische Gemeinschaft schon einmal. 1970 hatte die EG mit dem Werner-Plan ein feines Konzept zur Einführung einer Gemeinschaftswährung als Krönung der erreichten Zollunion beschlossen. Dann folgten turbulente Zeiten, die die globale Abhängigkeit der europäischen Pläne und auch die unzulängliche Lage der einzelnen Staaten

und Gesellschaften offenbarten: 1971 kollabierte das Bretton Woods System. Die Bindung des US-Dollar an das Gold, und feste Wechselkurse waren dahin. Mit der Zahlungsunfähigkeit der USA schien der weltfinanzpolitische Untergang unausweichlich. Der Werner-Plan war tot, jede europäische Volkswirtschaft versuchte ihr eigenes Glück mit Hilfe je eigener geldpolitischer Reaktionen auf die neue Lage. Auch damals – in der letzten großen Währungskrise vor dem Euro und angesichts endloser Klage über „Eurosclerosis“ – gab es viel zu viele nächtelange Krisengipfel. Nur mühsam gelang das Krisenmanagement mit dem Ziel einer Beruhigung und Begrenzung der Währungsschwankungen, die allerorten für Unruhe, vor allem für Inflationsangst und die Angst vor dem Arbeitsplatzverlust sorgten. Deutschland und Frankreich gaben dem Krisenmanagement Richtung und Instrumentarium: Helmut Schmidt und Valéry Giscard d’Estaing wurden zu Architekten des Europäischen Währungssystems, das 1979 operativ wurde.<sup>7</sup>

Der deutsche Kanzler und der französische Staatspräsident wussten: Eine europäische Währung würde es erst dann geben können, wenn deren Voraussetzungen gegeben sind, vor allem eine Abstimmung der makroökonomischen Politik und eine halbwegs vergleichsweise Stabilitätskultur. Das damals wie heute praktizierte Denken von den unmittelbaren Grenzen des Möglichen her wirkte zwar Zug um Zug, um die größten Krisenfeuer zu löschen. Aber Krisendenken allein reichte bei weitem nicht aus, um dem europäischen Integrationsprojekt eine neue strategische Richtung und überzeugende Attraktivität und Legitimität in den Augen der Bürgerinnen und Bürger zu verleihen.

Dies gelang erst in den 1980er Jahren, als das finanztechnische Projekt einer Gemeinschaftswährung mit einem strategischen politischen Projekt die Perspektive erhielt, die die öffentliche Stimmung wieder aufzuhellen vermochte: „Europa 92“, das Projekt der Erneuerung Europas durch die konkrete und konsequente Vollendung des Binnenmarktes.<sup>8</sup> Von den Kosten einer Nicht-Integration war plötzlich die Rede (Cechini-Report

7 Vgl. Michael Gehler, Europa. Ideen, Institutionen, Vereinigung, München: Olzog Verlag, 2005, Seite 197-203.

8 Ebenda, Seite 207-214.

1988) und von 16 Millionen neuen Arbeitsplätzen, die im Zuge der vollen Entwicklung des Binnenmarktes geschaffen werden würden. Und von der Selbstbehauptung Europas gegenüber den USA sowie dem unaufhaltsam aufsteigenden Japan. Europa wurde wieder vom Krisenraum zum Gestaltungsprojekt.

Helmut Kohl, François Mitterrand und EU Kommissionspräsident Jacques Delors wurden zu den Protagonisten des energischen Vorantreibens des einheitlichen Binnenmarktes. 282 konkrete legislative Maßnahmen standen an, um ihn bis 1992 zu erreichen. Der Weg zum Maastrichter Vertrag und damit zur rechtlichen Grundlage für den wiederum technischen Weg zum Euro wurde frei durch die Einordnung des Krisenmanagements des Weges in eine europapolitische Strategie des weiten Blicks. Diese Erfahrung enthält erhebliche Lehren für die Gegenwart: Europäisches Krisenmanagement gelingt nur, wenn es in eine europapolitische Strategie übergeht, die öffentliches Vertrauen in allen Teilen der EU gewinnen kann. Noch steht dieser Richtungswechsel in der heutigen EU aus. Aber er ist zwingend, wenn die EU wirklich gestärkt aus der derzeitigen Krisenperiode hervorgehen will. Dabei ist die EU längst nicht mehr eine abstrakte diplomatische Struktur im luftleeren Raum, sondern Teil der europäischen Innenpolitik, so wie sich die nationale Politik auf diese europäische Innenpolitik auswirkt. Aber Fiskalunion und Sanktionsunion können immer nur Teil einer Strategie sein, die zu politischem Auftrag und Sinn zurückfinden muss. Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit, Überwindung sozialer Exklusion – vor allem unter den Jugendlichen, die heute in der EU ohne Arbeit sind –, Selbstbehauptung der EU in der Weltordnung und Mitgestaltung an ihrer Weiterentwicklung unter Beachtung der wichtigsten europäischen Normen und Erfahrungen – nur so kann das langfristige Zukunftskonzept „Europa 2020“ ausgerichtet sein.

Der Zusammenbruch des Bretton Woods Systems wurde seinerzeit noch dadurch verstärkt, dass infolge des Yom Kippur Krieges 1973 und des gegen Europa ausgesprochenen Ölembargos der OPEC die weltpolitische wie weltwirtschaftliche Impotenz der EG offenkundig wurde. Heute werden fast dreißig Prozent der Weltwährungsreserven in Euro gehalten (26,7 Prozent in 2011). Der Außenwert des Euro ist auch in den

vergangenen Krisenjahren gestiegen. Die EU hat einen außenpolitischen Dienst errichtet, der noch in den Anfängen steckt, aber doch im Unterschied zur Lage 1973 ein deutlicher Fortschritt auf dem Weg der Entwicklung eines globalen politischen Auftretens der EU und ihrer Mitgliedsstaaten markiert.

Eine Generation nach Bretton Woods und Yom Kippur ist dieses Bemühen vielen weiterhin zu langsam, zu bürokratisch, zu widersprüchlich. Aber niemand kann leugnen, dass die EU große Schritte der Integration getan hat. Und niemand sollte gering schätzen, wie stark die nationalstaatlichen Widerlager dabei waren und weiterhin sind. Immer wieder sind es dagegen Impulse einzelner gewesen, die den Anstoß zu langfristigem konzertierten Handeln aller Partner des europäischen Gemeinschaftsprojektes gegeben haben. Häufig wurden diese Diskussionen unter dem Stichwort der „finalité européenne“ geführt, einem durch und durch missverständlichen Begriff: In einer Union der Freiheit kann es keinen determinierten Endzustand geben. Nüchterner und nützlicher ist es daher, auf die konkreten Vorschläge zu achten, die über das aktuelle Krisenmanagement in der EU-Schuldenkrise hinausweisen. Besonders eindrucksvoll war bisher vor allem der Beitrag des polnischen Außenministers Radoslaw Sikorski im November 2011.<sup>9</sup> Sikorski stuft das Risiko eines möglichen Kollaps der EU höher ein als die Gefahren, die vom internationalen Terrorismus ausgehen. Er sieht die EU an einer historischen Weggabelung, wie es in der Geschichte von Föderationen immer wieder der Fall gewesen ist: vertiefte Integration oder Zerfall.

Im Blick auf die EU plädiert der polnische Außenminister für eine Stärkung der Europäischen Kommission. Die heute getrennten Ämter des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Präsidenten des Europäischen Rates sollten zusammengelegt werden. Die EU Kommission solle verkleinert und die Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments gestärkt werden. Bei den künftigen Wahlen zum Europäischen Parlament solle ein Teil der Abgeordneten über eine gemeinsame europäische Liste der kandidierenden Parteien gewählt werden, der andere Teil weiterhin auf

9 Vgl. Polen will EU deutlich stärken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 278, 29. November 2011, Seite 5.

Basis nationaler Wahlmodalitäten. Alle Arbeitssitzungen des Europäischen Parlaments sollen künftig in Brüssel stattfinden, um die kostspielige Arbeitsteilung zwischen Brüssel und Straßburg zu überwinden.

Polens Außenminister hat seine bemerkenswerten praktischen Vorschläge mit dezidierten Ausführungen zur Thematik des nationalen Souveränitätsverlustes ergänzt. Die Diskussion um angeblichen nationalen Souveränitätsverlust durch die EU, so Sikorski, sei demagogisch und unehrlich. Jede Einschränkung der eigenen Handlungsfreiheit durch Verbindung mit den EU-Partnern stärke die Kraft jedes einzelnen Staates insgesamt, denn vielfach sei die Behauptung der uneingeschränkten eigenen Handlungsfreiheit nur eine Fiktion, die keineswegs der Realität entspreche. Die bemerkenswerten Darlegungen von Außenminister Sikorski sind der erfreulichste Lichtblick in einem bisher allzu defätistisch grundierten europäischen Diskurs.

Es ist an der Zeit, das Regieren in der in vielerlei Hinsicht längst bestehenden europäischen Föderation zu verbessern. Der Prozess wird weder widerspruchsfrei noch zügig verlaufen. Aber die Intervention von Außenminister Sikorski macht deutlich, dass sich alle Europäer an diesem Prozess beteiligen wollen – unabhängig davon, ob sie bereits über die gemeinsame europäische Währung verfügen oder nicht. Impulse für die Zukunft der europäischen Föderation sind nicht das Privileg einzelner Staaten oder politischer Akteure. Die EU ist und bleibt Gemeinschaftswerk. So muss auch die Methode ihrer Weiterentwicklung angelegt sein. Dabei können Maßnahmen einer verstärkten Zusammenarbeit immer nur temporärer Natur sein. Auf Dauer wird die Europäische Union nur ein Gemeinschaftsprojekt sein können, wenn sie Legitimität nach innen und Geltungskraft nach außen entfalten will.

Dabei spielt die deutsch-französische Zusammenarbeit weiterhin eine zentrale Rolle. Diese Rolle wächst beiden Partnerländern und ihren jeweiligen Regierungen nicht deshalb zu, weil es sich um die stärksten pro-europäischen Dominanzmächte handelt, wie immer wieder suggeriert wird. Deutschland und Frankreich sind zwar die führenden Wirtschaftsnationen der EU. In historischer und struktureller, in soziologischer und mentaler

Hinsicht aber unterscheiden sich beide Länder – und noch mehr ihre Gesellschaften – massiv voneinander. Gleichwohl haben die Führungen beider Staaten und Gesellschaften immer wieder aufs Neue den Willen bewiesen, gemeinsam das europäische Einigungswerk voranzutreiben. Dies gelingt nur dann, wenn beide Länder aufeinander zugehen und Kompromisse zu schließen bereit sind, die für alle EU-Partner die Möglichkeit enthalten, von allen mitgetragen zu werden – gerade wegen der Differenzen, die es zwischen den unterschiedlichen politischen und soziologischen Kulturen in der EU gibt. Nicht wegen ihrer Gemeinsamkeit, sondern wegen ihrer Unterschiedlichkeiten sind Frankreich und Deutschland als Antriebsmächte der EU so wesentlich.

Wie ein roter Faden zieht sich dieser Grundsatz durch die bisherige Erfolgsgeschichte der europäischen Einigung. Frankreichs Wille zur Aussöhnung mit Deutschland und Deutschlands Bereitschaft zur Anerkennung französischer Interessen haben den Weg gewiesen: von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 über die Einrichtung des Europäischen Entwicklungsfonds bis zur Gemeinsamen Agrarpolitik und der Entwicklung der Gemeinschaftswährung spannt sich ein Bogen des Erfolges. Gehalten wurde er durch alle Dispute und gelegentlichen Spannungen nur dadurch, dass der politische Wille in Frankreich und in Deutschland nie versiegte – und dadurch, dass der gemeinsam entwickelte Wille niemals gegen andere Partnerländer gerichtet war, sondern immer als Schritt auf sie zu verstanden und geöffnet wurde. Diese Dialektik hält auch für die derzeitigen Perspektiven heraus aus der Schuldenkrise und voran auf dem weiteren Weg zur europäischen Föderation die erforderlichen Erkenntnisse, Einsichten und Mahnungen bereit.

Die Regierungen von Frankreich und Deutschland haben sich im Verlauf der bisherigen Schuldenkrise zu einem bemerkenswerten Konsens durchgearbeitet: War zu Beginn allein schon der Gedanke an eine europäische Wirtschaftsregierung ein Tabu in Deutschland und die Vorstellung einer nach deutschen Kriterien definierten Sanktionierung von übermäßigen Haushaltsdefiziten in der Euro-Zone ein Tabu in Frankreich, so scheint sich unter dem Begriff der Fiskalunion beides zusammengefunden zu haben: verstärkte wirtschaftspolitische Kooperation

im Rahmen der EU einerseits, stärkere Sanktionierung künftiger Haushaltsdefizite andererseits.

Für zwei zentrale Aspekte der derzeitigen Krise konnten und können Frankreich und Deutschland allein indessen keine Lösung erarbeiten:

- Das aktuelle Krisenmanagement wird weitergehen und erfordert einen mehrdimensionalen Ansatz: erweiterter Rettungsschutzschirm, eventuell geordnete Insolvenz für Griechenland im Rahmen der Euro-Gruppe, konsequenter Schuldenabbau in allen EU-Staaten (vermutlich am vernünftigsten mit Hilfe eines Schuldentilgungsfonds), und ein stabiles Sanktionssystem gegenüber künftigen Übertretungen der Euro-Schuldenstandskriterien (60 Prozent der Staatsverschuldung im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt). Auf Dauer müssen weitere gemeinschaftsdienliche Instrumente den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ergänzen, vor allem wohl ein Europäischer Einlagensicherungsfonds und vermutlich auch Euro-Bonds. Der ESM selbst wird – analog zum IWF – als Bank fungieren müssen, gerade um die geldpolitische Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank zu stärken.
- Die langfristigen Folgen der angestrebten Fiskalunion müssen in eine politische Strategie gegossen werden: Eine Fiskalunion kann nicht nur Sanktionsunion sein, sondern muss auch zur Wachstumsunion führen. Vor allem aber muss eine Fiskalunion in das EU-Gemeinschaftsrecht integriert werden, um Sinn zu machen, so wie vom Europäischen Parlament und von der Europäischen Kommission zu Recht angemahnt. Nur eine vergemeinschaftete Fiskalunion dient der langfristigen Entwicklung der EU als der europäischen Föderation, die sie längst schon geworden ist. Im Zuge ihrer Weiterentwicklung wird die EU auch die Frage des Haushaltsrechts auf europäischer Ebene und mithin die Einführung einer EU-Steuer klären müssen. Eine EU-Steuer wird die nationalen Budgets von der heute praktizierten Zuweisung an das EU-Budget entlasten. Sie muss strikt der Haushaltssouveränität des Europäischen Parlaments unterliegen und dem Prinzip strengster



Rechenschaftslegung hinsichtlich der gemeinschaftsfördernden Effekte ihrer Verwendung. Nur so kann die Europäische Union zu der Solidaritäts- und Verantwortungsunion werden, die sie seit ihrem Beginn sein will.

Alles in allem darf folgende Prognose gewagt werden: Sollte die Fiskalunion als vergemeinschaftetes Projekt gelingen, – aber nur dann – wird sie sich als richtungsweisend auf dem Weg zur Etablierung einer europäischen Regierung erweisen. Man kann es auch anders sagen: Die Länder der alten EU, der EU ihrer 15 westeuropäischen Mitgliedsstaaten, müssen jetzt nachholen, was den 12 Ländern der neuen EU vor ihrer Aufnahme 2004 bzw. 2007 zugemutet worden war: Die Aufnahmekriterien in die EU als eine europäische Föderation sui generis zu erfüllen. Die derzeitige Krisenbewältigung und Reformphase ist eine indirekte nachgeholte Beitrittsverhandlung aller 15 Staaten der ursprünglichen EU hinsichtlich der Anerkennung der Kriterien, Prinzipien und Normen, die sie selber gesetzt haben, bevor sie 12 und mit Kroatien bald 13 weitere europäische Staaten und Gesellschaften in die EU aufzunehmen bereit waren.

## **V.**

In der Europäischen Union leben heute nur noch etwas mehr als sieben Prozent der Weltbevölkerung. Deutschland bringt wenig mehr als ein Prozent der Weltbevölkerung auf. Die gemeinsame Wertschöpfung der EU Staaten liegt ebenfalls unter zehn Prozent der Wertschöpfung der Welt. Kein EU-Staat trägt mehr als ein Prozent zur weltweiten Wertschöpfung bei.

Nur mehr geeint sind die Staaten und Völker Europas in der Lage, ihre Interessen weltweit durchzusetzen. Daran ändert die Tatsache nichts, dass dies noch immer zu Widersprüchen in der Interessenformulierung führen kann, wie bei der Frage des militärischen Eingreifens in den libyschen Bürgerkrieg erst 2011 wieder erlebt. Die Perspektive für Europa in der Welt von heute kann nur darin liegen, eine immer weiter

gemeinschaftsbildende Europäische Union zu bilden. Entgegen dem aktuell grassierenden Krisengefühl darf die Frage nach dem strategischen Zweck der EU nicht länger vernachlässigt werden: Selbstbehauptung nach außen auf der Basis von Solidarität nach innen. Die Unionsbildung wird mit der Kontrolle der Schuldenkrise nicht ausgestanden sein. Die Alternative zur in vielerlei Hinsicht längst bestehenden europäischen Föderation aber ist unzweideutig: die Marginalisierung aller Staaten Europas in immer mehr Fragen von globaler Relevanz – auf Kosten des Wohlergehens der nächsten Generationen in Europa.

Der weitere Weg zur Europäisierung Europas durch innere Annahme der EU in ihren derzeit mehr denn je gespaltenen und teilweise polarisierten Gesellschaften als Voraussetzung zur globalen Selbstbehauptung der EU wird nicht einfach sein. Es ist gut möglich, dass dieser Weg noch zwei Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird, ehe er allseits akzeptierte Ergebnisse hervorbringen wird. Umso klarer muss der strategische Kompass ausgerichtet sein, der beiden untereinander eng verbundenen Aufgaben Richtung und Maßstab gibt. Auch hierbei gilt es, sich nicht von einem Denken in Kategorien der Grenzen lähmen zu lassen. Europas Einigung von ihren globalen Chancen her zu sehen, mag derzeit naiv klingen angesichts der fast täglich neuen Hiobsbotschaften. Aber es ist der einzig realistische Ansatz, der die EU weiterführt.

Dazu gehört auch eine Neubewertung der Wettbewerbsfähigkeit Europas im globalen Zusammenhang. Dem alternden und saturierten Europa ist immer wieder attestiert worden, es sei nicht mehr wachstumsfähig. Ökologische Motive haben überdies den weitverbreiteten Impuls genährt, weiteres Wachstum sei umweltschädigend. Angesichts einer Welt, in der viele Millionen Menschen in Notlagen leben, denen gegenüber die heutigen Anpassungsschwierigkeiten in der EU geradezu harmlos aussehen, muss Europa auch seiner Wachstums- und Wettbewerbsstrategie neuen Schwung geben: Es reicht im Kern nicht aus, Normwerte in der EU selbst anzustreben (Bildungsausgaben, Frauenquote, Umweltstandards, etc.) und sich zugleich angesichts von Konsumgrenzen und Umweltproblemen mit niedrigen Wachstumsraten zu arrangieren. Die EU muss weltweit denken und Potentiale entwickeln, die zum Wohle der Menschheit intelligentes

Wachstum weltweit möglich werden lassen. Mit einem solchen Denkansatz – der den Vorrang der privaten Wirtschaft vor der öffentlichen Intervention einschließt – würde Europa sich auch selber helfen und seine Kompetenzen der Welt partnerschaftlich anbieten können.

Die europäische Schuldenkrise hat dazu geführt, dass die Bemühungen in der EU, die Ursachen der Überschuldung durch strengere Haushaltsregeln und rigide Sparmaßnahmen zu bekämpfen den Eindruck haben aufkommen lassen, die EU sei dabei, nur noch eine Sanktionsunion sein zu wollen. Diese denunziatorische Verkürzung der Bemühungen um Haushaltsdisziplin ist unangemessen. Nur wenn die EU sich tatsächlich gemeinschaftlich strengere Regeln für die öffentlichen Ausgaben gibt, kann sie in den Mitgliedsstaaten der EU und weltweit wieder Vertrauen in den Euro zurückgewinnen. Aber Haushaltsdisziplin und Sanktionen sind kein Selbstzweck. Die EU muss weit deutlicher sichtbar machen, wie sie wieder zu einer Wachstumsunion werden kann, um auf dieser Basis der Weiterentwicklung des europäischen Gemeinwohls zuzuarbeiten.

In den Diskussionen um die zu hohe Staatsverschuldung einer Reihe von EU-Mitgliedsstaaten wurde zwar immer wieder auf den Zusammenhang von Staatsverschuldung und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit einzelner Euro-Länder verwiesen. Unzulänglich aber wurde der Zusammenhang bemüht, der sich aus dem gemeinsamen Binnenmarkt ergibt. Dies gilt für die Frage nach dem Beitrag der innereuropäischen Migration zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit, vor allem unter jungen Menschen. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hat eine temporäre Phase von Arbeitsmigration aus Polen und den baltischen Staaten nach Großbritannien und Irland eingesetzt. Aufgrund der erfolgreichen Wachstumsperspektiven in Polen und in den baltischen Staaten ist diese Arbeitsmigration unterdessen wieder deutlich zurückgegangen. Es wäre konsequent, wenn die heutige hohe Arbeitslosigkeit in einigen Ländern Südeuropas auch durch temporäre Arbeitsmigration nach Mittel- und Nordwesteuropa reduziert werden würde. Diese Perspektive setzt ein Denken in den Kategorien einer gemeinschaftlichen Solidaritätsunion voraus. Eine EU als Wachstumsunion muss auch über die Perspektiven eines europäischen Arbeitsmarktes reflektieren.

Ebenso wäre es erforderlich, strategischer als bisher über die Zusammenhänge des europäischen Energiemarktes nachzudenken. Bei den bisherigen Diskussionen über die Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands blieb – beispielsweise – unverständlich lange verdunkelt, in welcher Weise ein rapider Technologietransfer im Bereich der Solarenergie dazu helfen könnte, Griechenland (und weiteren Ländern des europäischen Sonnengürtels) Einnahmequellen dadurch zu erschließen, dass dort weit intensiver als bisher im Bereich der Solarenergie Beiträge zur Deckung des Energiebedarfs von Mittel- und Nordeuropa erschlossen werden. Dies ist kein Plädoyer für einen weiteren öffentlichen Ressourcentransfer, sondern ein Appell, die Gestaltungspotentiale Europas kreativer zu reflektieren als unter der Schockstarre der Schuldenkrise oftmals zu beobachten ist.<sup>10</sup>

Ein ähnlicher Denkansatz ist auch im weltweiten Kontext möglich und nötig. Beispielsweise wird der afrikanische Kontinent noch immer – unter sträflicher Missachtung dortiger Entwicklungen, die statt dem Pauschalbild eines stagnierenden Kontinents teilweise Mut machen und Aufbruch signalisieren – paternalistisch als hoffnungslos hilfsbedürftig bewertet. Ein global eingebundenes, geeintes Europa hätte kaum erschöpfbare Möglichkeiten, die Chancen Afrikas zu begleiten, teilweise zu beschleunigen und dabei auch im wohlverstandenen Eigeninteresse zu handeln: Investitionen im südlichen Nachbarkontinent der EU sichern auch Arbeitsplätze in der EU.

Die EU gehört neben den USA und China zu den führenden Ordnungsmächten: Bevölkerungszahl, Bildungsniveau, Infrastruktur, Rechtssicherheit und Wirtschaftskraft sind offensichtliche Indikatoren, dass die EU besser ist als ihr heutiger Ruf. Diese und andere Faktoren aber müssen als gemeinsame Kennziffern endlich über die Landesgrenzen hinweg als gemeinschaftliche Kennziffern der europäischen Föderation addiert und gedacht werden, um ihren europäischen Mehrwert zu erfassen.

10 Vgl. Daniel Gros, Investiert in den Süden, in: Financial Times Deutschland, 14. Januar 2012, online unter: <http://www.ftd.de/politik/europa/:top-oekonomen-daniel-gros-investiert-in-den-sueden/60151867.html>.

Diese Aufgabe ist weder einfach noch widerspruchsfrei. Sie stößt auf Widerstände, die nicht kleiner sind als die Widerstände gegenüber der Weiterführung der EU zu einer europäischen Föderation. Ob der EU beides gelingt – sich im Inneren zu einer Politischen Union zu entwickeln und nach außen hin als Ordnungsmacht weltweit Europas Potential zu projizieren – lässt sich nicht zweifelsfrei prognostizieren. Die Antwort hängt von der Führungsfähigkeit und vom Führungswillen der heute in der EU – in ihren politischen Institutionen, aber ebenso in ihren Gesellschaften, ihren intellektuellen und wirtschaftlichen Milieus – Verantwortlichen ab. Im Kern der derzeitigen europäischen Krise geht es darum, ob der EU diese Neuausrichtung gelingt oder nicht. Das Ergebnis ist offen wie jede Zukunft. Das ist die Chance der heutigen Krise.

Staaten, Gesellschaften und Bürger der Europäischen Union befinden sich inmitten einer zweiten Gründung der EU, die die Erneuerung der inneren Loyalität und Solidarität mit einem globalen Ordnungsanspruch der EU verknüpft.<sup>11</sup> Europa von einem europäischen Gesellschaftsbegriff aus zu denken und das Regieren in der EU als Ausdruck europäischer Innenpolitik zu erfassen: Das ist in der Summe nicht weniger als eine Revolution, gemessen am heutigen Konfliktmanagement und der Betulichkeit vieler Bedenkensträger. Das Zeug zu einem erfolgreichen Neustart durch eine konsequente, von ihren Möglichkeiten her gedachte Weiterentwicklung hat die Europäische Union. Ob er ihren politischen Akteuren gelingt und von einer ausreichend großen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern mitgetragen wird, werden erst spätere Generationen abschließend beurteilen können. Wie bei der Französischen Revolution.

11 Weiterführend Ludger Kühnhardt, *European Union - The Second Founding. The Changing Rationale of European Integration*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2008 (2. erweiterte Auflage 2010).











Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

#### **Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:**

- C 197 (2010) Klaus Hänsch  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 198 (2010) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)  
Die Gestaltung der Globalität. Annäherungen an Begriff, Deutung und Methodik
- C 199 (2010) Wolfram Hinz/Catherine Robert (Hrsg.)  
Frankreich – Deutschland – Polen. Partnerschaft im Herzen Europas
- C 200 (2010) Klaus W. Grewlich  
Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser – greift die EU-Zentralasien-Strategie? Neues „Great Game“ von Afghanistan bis zum Kaspischen Meer?
- C 201 (2010) Uwe Leonardy  
Is the European Federation a „Mission Impossible“? A Critical Analysis of the German Constitutional Court's Judgment on the Lisbon Treaty
- C 202 (2010) Günther H. Oettinger  
Europeanising EU Energy Policy
- C 203 (2011) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)  
Die Gestaltung der Globalität. Wirkungen der Globalität auf ausgewählte Fächer der Philosophischen Fakultät
- C 204 (2011) Derviş Fikret Ünal  
EU-Russian Relations: Evolution and Theoretical Assessment
- C 205 (2011) Andreas Marchetti/Louis-Marie Clouet  
Leadership by Credibility. Franco-German Visions of the Future of the Union
- C 206 (2011) Chibuike Uche  
The European Union and Monetary Integration in West Africa
- C 207 (2011) Klaus-Jörg Heynen  
Negotiating EU Law. Particularities and Conclusions
- C 208 (2011) Corsino Tolentino/Matthias Vogl (eds.)  
Sustainable Development in West Africa
- C 209 (2012) Patricia Luíza Kegel/Mohamed Amal  
MERCOSUR and its Current Relationship to the European Union. Prospects and Challenges in a Changing World
- C 210 (2012) Peter M. Schmidhuber  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C211 (2012) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)  
Die Gestaltung der Globalität. Schlüsselwörter der sozialen Ordnung (I)
- C212 (2012) Ludger Kühnhardt  
Regieren in der europäischen Föderation

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>.

For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.



---

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-941928-13-8

---

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-1810  
Fax: +49-228-73-1818  
<http://www.zei.de>