
Freihandelszone oder Politische Union? – Die Zukunft der europäischen Integration

Klaus-Peter Müller*

Wie oft war in der letzten Zeit zu hören und zu lesen: „Die Zukunft der europäischen Integration ist ungewiss“ und „Die Europäische Union befindet sich in der Krise“? Nachdem die Montanunion 1951 gegründet, dann die Zollgrenzen abgeschafft, eine Freihandelszone, später der gemeinsame Binnenmarkt errichtet und schließlich die gemeinsame Währung eingeführt worden ist, sind die Bürger einiger europäischer Länder im Jahr 2005 den nächsten Vertiefungsschritt nicht mitgegangen.

Franzosen und Niederländer lehnten den Europäischen Verfassungsvertrag ab und damit die Annäherung an die Politische Union. Zu viele Bürger wissen offenkundig nicht, warum sie die weitere Integration der Mitgliedstaaten für etwas Nützliches halten sollen. Sie sind irritiert und verunsichert. Gründe und Beispiele gibt es leider reichlich.

- Erst wird der Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union enthusiastisch gefeiert. Sobald es aber konkret wird und die Freiheiten des Binnenmarktes auch für Personen gelten sollen, werden die „Schotten dichtgemacht“ und Vorbehalte gegenüber dem sprichwörtlichen „polnischen Klempner“ geschrürt.
- Auch das schon zur Routine gewordene Feilschen um den EU-Haushalt unter Festhalten an Besitzständen ist kein erbauliches Schauspiel. Während die einen um die Subventionen für ihre Bauern fürchten, wollen die anderen ihren traditionellen Rabatt behalten. Wer sich – wie zuletzt Deutschland – als Schlichter versucht, muss selbst Zugeständnisse machen und bleibt größter Nettozahler der EU.
- Irritieren muss schließlich auch das Vorgehen bezüglich weiterer Beitrittsländer. Das Interesse der Türkei, der ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken sowie der Staaten der früheren Sowjetunion ist bekannt. Hier werden ganz

* Klaus-Peter Müller, Sprecher des Vorstands der Commerzbank AG. Der Beitrag geht auf den Festvortrag zurück, den der Verfasser am 20. Oktober 2006 anlässlich der Eröffnungsfeier des Studienjahrs 2006/2007 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes gehalten hat. Die Vortragsform wurde beibehalten.

grundständliche Fragen aufgeworfen. Und die Bürger fragen sich angesichts der historischen und kulturellen Unterschiede, wie weit sich die EU geographisch noch erstrecken kann.

- Hinzu kommt die schleichende Regelung immer neuer Lebensbereiche durch die Union, die bekanntlich seltsame Blüten treibt, wie z.B. die Idee, Warnhinweise – etwa „Alkohol schadet Ihrer Gesundheit“ – selbst auf jeder Weinflasche anzubringen. Es sind diese kaum begreiflichen Übertreibungen, die dem Ansehen der europäischen Idee immer wieder schweren Schaden zufügen.
- Und was sollen die Bürger davon halten, wenn selbst Kommissionsmitglieder – wie zuletzt Günter Verheugen in einer ungewöhnlich scharfen Attacke – über EU-Beamten klagen und ihr Handeln als „technisch, arrogant, von oben herab“ bezeichnen? Solche Vorgänge helfen dem Europagedanken nicht, und sie müssen zu Irritationen führen. Außerdem dürfen keinesfalls alle „über einen Kamm geschoren“ werden. Dagegen sprechen auch die vielen positiven Erfahrungen mit hochqualifizierten Beamten auf europäischer – wie im Übrigen auch auf nationaler – Ebene.

In der Gesamtschau allerdings überrascht es kaum, dass seit der ersten Wahl zum Europäischen Parlament 1979 die Wahlbeteiligung um ein Drittel gesunken ist – auf zuletzt knapp 46 Prozent vor zwei Jahren. Und das, obwohl das Parlament seither immer mehr Rechte und dadurch größeren Einfluss auf die Europäische Gesetzgebung gewonnen hat.

Verloren hat dagegen ganz offenkundig die europäische Idee. Dem entsprechen Umfragen, wonach nur noch rund die Hälfte der Menschen meint, die EU-Mitgliedschaft ihres Landes sei eine gute Sache. In Österreich waren das zuletzt Anfang 2006 sogar nur noch 31 Prozent! Das sind beunruhigende Werte. Doch bei genauem Hinsehen wird klar, dass die Ablehnung keineswegs pauschal oder eindimensional ist. So sehen zum Beispiel in den Niederlanden über 70 Prozent der Bevölkerung die EU-Mitgliedschaft positiv.

Trotzdem lehnten die Niederländer im Juni 2005 den Verfassungsvertrag mehrheitlich ab – ebenso wie die Franzosen. Was ist hier passiert? Ganz offenkundig wird die Vergangenheit heller gesehen als die Zukunft. Diese erscheint der Mehrheit diffus. Vielleicht ist „Krise“ ein zu großes, dramatisches Wort. Aber so viel steht fest: Die europäische Integration ist an einem Wendepunkt angekommen. Drei Gedanken umreißen die Lage:

Erstens: Die bisherige Integration war ein großer Erfolg. Sie konzentrierte sich auf wirtschaftliche Fragen bis hin zu einer gemeinsamen Währung. Sogar die tiefen politischen und ökonomischen Teilung des Kontinents wurde erfolgreich überwunden. Über ein halbes Jahrhundert lang wurden so Frieden und Wohlstand gesichert. Kaum jemand würde das bestreiten.

Zweitens: Diese Integrationsaufgaben wurden weitgehend den Politikern und sogenannten „Eurokraten“ – wie sie von vielen abschätzig genannt werden – überlassen. Das europäische Projekt war dadurch lange, ja zu lange ein Projekt der politischen Eliten, vorangetrieben in „geheimer Kabinettdiplomatie“, hinter verschlossenen Brüsseler Türen.

Jacques Delors – als glühender „Europäer“ jedes Ressentiments unverdächtig – hat das einmal so ausgedrückt: „Es war die Methode der Gründerväter der Gemeinschaft, eine Art aufgeklärtes Despotentum. Kompetenz und geistige Unabhängigkeit wurden als ausreichende Legitimation zum Handeln, die Zustimmung der Bevölkerung im nachhinein als ausreichend erachtet.“¹ Auch wenn sich feststellen lässt, dass die Arbeit der europäischen Institutionen in den letzten Jahren transparenter geworden ist – das Hauptproblem bleiben die komplexen Entscheidungswege, die für viele Bürger nur schwer zu verstehen sind.

Drittens: Das Integrations-Schiff hat sich einst, 1951 – mit durchaus visionären Steuerleuten auf der Kommandobrücke – auf große Fahrt begeben. Es hat seither recht klaren Kurs gehalten und dabei viele der geplanten Stationen erreicht. Inzwischen aber fragen sich Passagiere und Besatzungen – ja selbst die Führung –, wohin die Reise jetzt noch gehen soll. Und da es seither versäumt wurde, über das letzte Ziel der gesamten Reise miteinander zu reden, tun sich alle überaus schwer mit der Kursbestimmung, die jetzt umso dringender geboten ist. Denn eine Strategie, deren Endpunkt im Nebel liegt, kann nicht überzeugen und erst recht nicht begeistern.

Die zentralen Fragen lauten daher: Wie sehr soll und kann sich die Europäische Union noch erweitern, ohne sich und ihr Konzept zu überdehnen? Und wie weit soll und kann die politische Integration, die Vertiefung also, noch vorangetrieben werden? Ist am Ende wirklich eine echte Politische Union denkbar, ähnlich einem Bundesstaat? Oder ist dies eine Illusion, die eine realistischere Alternative erfordert?

An dieser Stelle endgültige Antworten auf so komplexe Fragen zu geben, wäre vermassen. Aber es bleibt festzustellen: Solange diese Themen nicht in einem umfassenden Diskurs geklärt sind, braucht sich niemand zu wundern, wenn eine breite Mehrheit der weiteren Integration mit Skepsis und Misstrauen begegnet. Es handelt sich hier eher um einen Reflex auf die vorherrschende Unsicherheit. Und diese muss weg. Denn nicht zuletzt die Wirtschaft, vom großen Konzern bis zum mittelständischen Unternehmer, braucht alsbald Klarheit. Doch wie kann das gehen?

¹ „Entwicklungserspektiven der europäischen Gemeinschaft“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1/1993.

These 1: Die Ablehnung des Verfassungsvertrags war ein Weckruf, ein deutliches Signal der europäischen Bürger an die Politik, und zwar

- erstens, den scheinbar unaufhaltsamen Automatismus stetiger Vertiefung der Integration bei gleichzeitiger Erweiterung der Union zu überdenken;
- und zweitens ein unüberhörbarer Appell, überzeugende Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung zu finden.

Jetzt gilt es also, mutig zu sein und endlich Konsens darüber herzustellen, was die Europäische Union am Ende sein kann und will. Konkret stellt sich die Frage: Was erwarten die Europäer von „ihrer“ Union? Die laufende „Phase der Reflexion“ sollte also unbedingt dazu genutzt werden, den Bürgern zuzuhören, ihre Erwartungen an die EU besser zu verstehen und eine überzeugende Diskussion über ihre künftige Gestalt zu führen.

Der sogenannte „Plan D“ der EU-Kommission – „Demokratie, Dialog und Diskussion“ – und die von ihr im Mai 2006 vorgestellte „Bürgeragenda“ sind dafür ein notwendiger und geeigneter, wenn auch nicht unbedingt hinreichender Ansatz. Schaut man sich die Umfragen, die unter dieser Überschrift durchgeführt wurden, einmal genauer an, ergibt sich ein ziemlich klares Bild. So sehen in den zehn „neuen“ Mitgliedstaaten mehr als drei Viertel der Menschen die Herstellung vergleichbarer Lebensverhältnisse als wichtigstes Ziel für die Zukunft Europas an; in den „alten“ EU-Ländern verweisen darauf nur 47 Prozent der Befragten.

Gleichzeitig spricht sich eine übergroße Mehrheit für mehr Entscheidungen auf europäischer Ebene aus, etwa wenn es um die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität geht, aber auch bei der Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung, dem Schutz der Umwelt und der Sicherung des Wirtschaftswachstums. 37 Prozent wünschen sich zudem einen abgestimmten politischen Plan zur vollständigen oder stufenweisen Integration neuer Mitgliedstaaten – wie den Ländern des westlichen Balkans oder auch der Türkei.

Die Europäer wollen also offensichtlich eine Union mit gesundem Wirtschaftswachstum, das ihren Wohlstand mehrt. Und sie wollen Klarheit über den Ablauf und die Regeln der künftigen EU-Erweiterungsschritte. Das ist verständlich und nachvollziehbar. Und es hat ganz und gar nichts zu tun mit der so oft medienwirksam in den Vordergrund geschobenen, ja vielleicht sogar herbeigeredeten, grundsätzlichen Ablehnung Europas. Im Gegenteil: Diese Ergebnisse sollten uns zuverlässiglich stimmen!

These 2: So dringend wir umgehend eine vertiefte Diskussion über die Endziele der Integration brauchen, so gelassen sollten wir die künftige Erweiterung angehen. Hier besteht kein Anlass für übergroße Eile.

Gewiss, die letzten Erweiterungsrunden haben der gesamten Europäischen Union erhebliche wirtschaftliche Vorteile gebracht. So gehen inzwischen 8 Prozent der deutschen Exporte in die neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas, 6 Prozent

der deutschen Direktinvestitionen entfallen auf diese Länder. Entgegen der oft verbreiteten Meinung führen Auslandsinvestitionen zum Aufbau von höherqualifizierten Arbeitsplätzen auch im Inland. Dies hat die Deutsche Bundesbank gerade in einer Studie bestätigt.²

Andererseits wachsen mit jeder Neuaufnahme die ohnehin schon beträchtlichen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in der Gemeinschaft. Das gilt trotz der erheblichen Auflagen und Beitreithürden. Aktuelle Beispiele sind Bulgarien und Rumänien, die Anfang 2007 EU-Mitglieder werden.

Beide Länder haben zwar – nicht zuletzt aufgrund der Beitreitsperspektive – in den letzten Jahren bedeutsame, äußerst anerkennenswerte Fortschritte gemacht. Trotzdem beträgt derzeit das Pro-Kopf-Einkommen gerechnet in Kaufkraftparitäten kaum mehr als 30 Prozent des EU-Durchschnitts. Selbst Portugal wies bei seinem – damals als zu früh bezeichneten – EU-Beitritt im Jahr 1986 einen Wert von 50 Prozent auf.

Der Anpassungsdruck, der von solchen Unterschieden innerhalb eines „Marktes ohne Binnengrenzen“ ausgeht, sollte nicht unterschätzt werden. Er bildet eine Herausforderung für alle Beteiligten: Politik, Notenbanken, Unternehmen und nicht zuletzt die Bevölkerungen, in den „alten“ wie in den „neuen“ Mitgliedstaaten.

Bei einer zu sehr forcierten Erweiterung und Aufnahme immer neuer Staaten drohen aber nicht nur ökonomische Stabilisierungsrisiken. Vielmehr könnte die von der Gemeinschaft angestrebte „Einheit in Vielfalt“ durch übergroße Komplexität unter die Räder kommen – z.B. durch immer kompliziertere Abstimmungsprozesse angesichts unterschiedlichster Interessen und Stimmungen. Kurz: Der politische „Kuhhandel“ würde häufiger, der „kleinste gemeinsame Nenner“ dagegen unscheinbarer. War bzw. ist es wirklich vertretbar, neue Mitglieder aufzunehmen, ohne zuvor die europäischen Institutionen reformiert und die Einstimmigkeitsregelungen aufgehoben zu haben?

Fraglos müssen die bisher eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden. Allerdings: Wäre es nicht dringend an der Zeit, den bisherigen deterministischen Ansatz zu überdenken und durch neue, abgestufte Formen der Mitgliedschaft und flexible Integrationswege zu ersetzen?

Es ist also unbedingt notwendig, nun Prioritäten zu bilden und das „Europäische Haus“ mit reiflicher Überlegung, aber dafür umso stabiler zu bauen. Denn damit unmittelbar verknüpft sind zentrale Standortfaktoren – von den rechtlichen Rahmenbedingungen über das Wirtschaftswachstum bis hin zu dem Gewicht, das der Europäischen Union im internationalen Dialog zukommt.

² Die deutschen Direktinvestitionsbeziehungen mit dem Ausland: neuere Entwicklungstendenzen und makroökonomische Auswirkungen, Monatsbericht 9/2006.

So wirkte es sich zweifellos für die Interessen europäischer Unternehmen nicht förderlich aus, wenn die EU in internationalen Gremien mit wenig abgestimmten Positionen aufträge oder nur mit dem absolut kleinsten gemeinsamen Nenner. Ein positives Beispiel für die wirksame Vertretung europäischer bzw. deutscher Standpunkte sind dagegen die in den letzten Jahren geführten Verhandlungen zu Basel II, dem neuen Eigenkapitalstandard für Banken. Nur dank eines gemeinsamen europäischen Vorgehens wird er sich nun nicht nachteilig auf die Finanzierung des deutschen Mittelstands auswirken.

These 3: Daher sollte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union als das zentrale Prüfkriterium für alle weiteren Integrations- und Erweiterungsschritte herangezogen werden. Deren Stärkung und Erhaltung ist der Prüfstein, an dem alle Vorschläge zu messen sind.

Es geht um leistungsfähige Märkte und Institutionen, aber selbstverständlich auch um die gesellschaftlichen Werte und sozialen Errungenschaften, auf die Europa zu recht stolz ist. Denn Wettbewerbsfähigkeit hat immer auch etwas mit Vorbildfunktion zu tun. Vorbildlich ist z.B. auf keinen Fall der protektionistische Reflex, der in Europa immer noch vorherrscht, etwa bei der gegenseitigen Abschottung vermeintlich schützenswerter Märkte innerhalb der EU – nicht zuletzt im Bankwesen, gerade hier in Deutschland, wo nahezu die Hälfte der Kreditwirtschaft dem Einflussbereich des Staates zuzuordnen ist.

Hinzu kommen vielfältige Versuche, überkommene Wirtschaftsstrukturen auch im globalen Wettbewerb aufrechtzuerhalten, wie die ins Stocken geratene Welthandelsrunde offenbart hat. Das Ergebnis von Protektionismus ist in der Regel das Gegen teil dessen, was gutmeinend angestrebt wurde. Denn so werden Ressourcen fast immer in die falsche Richtung gelenkt, Chancen zur Neupositionierung auf lange Sicht verpasst und am Ende sogar Arbeitsplätze vernichtet.

Um die europäische Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu steigern, gibt es nur einen Weg, der sich auf die einfache Formel bringen lässt: Erleichtert den Unternehmen Investitionen und Innovationen, gibt den Menschen Handlungsfähigkeit und -perspektiven zurück! Konkret bedeutet das für die Ziele der Europäischen Union unter anderem:

Finanziert Zukunft, nicht Vergangenheit! 35 Prozent des EU-Haushaltes werden immer noch für Agrarbeihilfen verwendet. Das ist mit 43 Mrd. Euro fast das Zehnfache dessen, was die EU für Bildung und Forschung ausgibt. Angesichts der entstehenden „Wissensgesellschaft“ hat dies wenig mit einer langfristigen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit zu tun.

Ein weiteres zentrales Ziel der EU ist die Modernisierung des europäischen Sozialmodells. Denn es hilft den Menschen nicht, sie in Watte zu packen und jedes noch so kleine Risiko staatlich abzusichern. Vielmehr muss Eigenverantwortung und -initiative wieder mehr Raum gegeben werden.

Was für den Einzelnen richtig ist, gilt auch für die Unternehmen und insbesondere für den Mittelstand. Auch hier kommt es darauf an, Handlungsspielraum zurückzugeben, das starre Geflecht aus Normen und Vorschriften zu lichten. Die Initiativen zur „besseren Regulierung“ in Deutschland wie in der EU sind zwar ein guter Anfang. Allerdings wurden Erfolge bislang kaum sichtbar. So wollte die EU-Kommission in diesem Jahr 54 Gesetze vereinfachen. Bis zur Sommerpause hatte sie aber gerade vier behandelt. In Deutschland wurden der sogenannte Normenkontrollrat und der Staatssekretärs-Ausschuss nun eingerichtet, aber bis zu einem umfassenden Bürokratieabbau dürfte es noch eine ganze Weile dauern.

Die letzte Forderung an die EU und an die deutsche Ratspräsidentschaft ab Januar 2007 ist auch die wichtigste: Stopp dem Lamento und der nabelschagenden Beschäftigung mit Klein- und Kleinstproblemchen! Es kommt auf die Bündelung der europäischen Kräfte an, auf die eine europäische Stimme. Nur so wird sie auf der internationalen Bühne gehört und ernstgenommen!

Im globalen Wettbewerb insbesondere mit den Vereinigten Staaten und Asien ist eine geschlossene europäische Position von entscheidender Bedeutung. Dies gilt nicht zuletzt für die Finanzmärkte, wo sich Europa, von den Rechnungslegungsstandards bis hin zur Stärke der Börsenplätze, zu behaupten hat. Gerade das letzte Beispiel unterstreicht, wie wichtig Vertrauen und Zusammenarbeit hier sind, und auf wie vielen Ebenen sie noch ausgebaut werden müssen, bis wirklich ein „Markt ohne Binnengrenzen“ und eine echte, schlagkräftige Staatengemeinschaft mit gemeinsamen Interessen entsteht.

Das bisher Erreichte ist zu wertvoll, das noch zu Erreichende zu wichtig, als dass beides durch hektischen Aktionismus oder durch unterlassene Klärungen in Gefahr gebracht werden darf. Insofern erscheint auch das alte, immer noch beliebte Bild eher schief, wonach die europäische Integration einem Fahrrad gleiche: Sobald man aufhöre, in die Pedale zu treten, falle sie um. Inzwischen wurde längst ein stabiles „Trike“ geschaffen, das einen kurzen Orientierungs-Stopp verträgt, um danach umso zügiger und zielbewusster voranzukommen!

Es muss also Schluss sein mit einer Vorgehensweise, die *Jean-Claude Juncker* einmal sehr anschaulich so beschrieben hat: „Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.“³

Jetzt – fast 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge vom 25. März 1957 – besteht die Chance, einmal innezuhalten und frisch nachzudenken. Die deutsche Ratspräsidentschaft ist aufgefordert, eine kritische Bestandsaufnahme mit

³ Interview in: Der Spiegel, 52/1999, S. 136.

einem offenen Blick nach vorn zu verbinden, Konsens herzustellen und das Konzept der Europäischen Union neu zu verankern.

Ein Zurück zur Freihandelszone darf und wird es für die Europäische Union nicht geben! Jedoch ist endlich eine breite öffentliche Diskussion und letztlich ein Konsens darüber notwendig, mit welchem Ziel die politische Integration weiter vorangetrieben werden soll.

Die bisherige Erweiterungspolitik hat die EU insgesamt und ihre Mitgliedstaaten wirtschaftlich, sozial und politisch gestärkt. Im Vergleich zur „Gründer-Gemeinschaft der Sechs“ ist die heutige Europäische Union mit ihren 25, bald 27 Mitgliedern wesentlich heterogener und viel komplexer. Daher sollte jetzt erst einmal die erweiterte Union stabilisiert werden, ohne atemlos gleich weitere Staaten aufzunehmen.

Prüfstein jedes weiteren Integrationsschrittes sollte die Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit sein. Dann kann die Europäische Union auch künftig als Vorbild und Modell für eine immer engere Zusammenarbeit unabhängiger Staaten dienen, ob in Asien, in Lateinamerika oder im arabischen Raum.