

Einleitung

In einer Rede vor dem Pazifistenkongress 1849 beschrieb Victor Hugo die Vision eines geeinten Europa so: „Der Tag wird kommen, an dem ihr Franzosen, Italiener, ihr Engländer, ihr Deutschen, ihr Nationen des Kontinents euch zu einer höheren Einheit innig verschmelzen werdet, ... an dem es keine anderen Schlachtfelder mehr geben wird als die Märkte, die sich dem Handel öffnen..., an dem die Kugeln und Bomben ersetzt werden von den Abstimmungen der Völker, von dem allgemeinen Wahlrecht, von dem ehrwürdigen Schiedsgericht eines großen, souveränen Senats, der für Europa das sein wird, was heute das Parlament für England...“.¹

Ein knappes Jahrhundert später, im Jahr 1945, hätten die meisten Europäer für Hugos Vision wohl allenfalls zynisches Gelächter übrig gehabt. Zwei Kriege, von Europa ausgehend, hatten fast die ganze Welt überzogen; europäische Metropolen lagen in Schutt und Asche, „Erbfeindschaften“ trennten die Völker. Nach dem zweiten Weltkrieg lag der Kontinent wirtschaftlich danieder; zum Überleben brauchte er Nahrungsmittelhilfe aus Übersee.

Und doch – wieder gut fünfzig Jahre später ist ein großer Teil von Victor Hugos Traum Wirklichkeit geworden. Den heutigen Generationen sind die Erfahrungen der Zwischen- und Nachkriegszeit fern. Innerhalb der EU ist Krieg undenkbar geworden, und die enge Zusammenarbeit von Deutschland und Frankreich bleibt – trotz gelegentlicher Zwistigkeiten – zentral für den politischen Prozess in der Union. Aus dem hungernden, frierenden Europa des Jahres 1945 ist ein Kontinent geworden, der scheinbar mit dem Überfluss kämpft – zu viel Kohle, zu viel Stahl, zu viel Milch, zu viel Weizen, Roggen, Wein. Eine stetig wachsende Zahl von Bürgern aus anderen Teilen der Welt versucht nach

Europa zu kommen, legal oder illegal. In großen Teilen Europas sind Grenzübergänge kaum lästiger als eine Baustelle – ein Anlass, auf der Autobahn etwas abzubremesen, nicht mehr. Und im allergrößten Teil Kontinentaleuropas kann man mit einer einheitlichen europäischen Währung zahlen.

Die Umsetzung der von Hugo beschriebenen Idee fand seit der Gründung der Kohle- und Stahlunion (Montanunion) 1951 langsam und schrittweise statt. Jahrzehntelang trieben der wirtschaftliche Einigungsprozess und seine handfesten Vorteile die politische Entwicklung voran – ohne freilich das Ideal eines europäischen Staatenbunds vollständig zu erreichen. Seit den Tagen der Kohle- und Stahlunion war die Gemeinschaft vor allem eine ökonomische Erfolgsgeschichte. Jahr für Jahr wurde die Verflechtung der Volkswirtschaften enger, wuchsen die innereuropäischen Handelsströme, beseitigten die Europäer Zoll- und Handelsschranken zwischen den Mitgliedsländern. Zu Zeiten hoher Wachstumsraten wurde aus der Freihandelszone schrittweise eine staatenähnliche Gemeinschaft – aus der Kohle- und Stahlunion entstand die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), dann die Europäische Gemeinschaft (EG), schließlich die Europäische Union.

Anfang der 90er Jahre schien klar, dass die Europäer sich auf dem Weg zum Bundesstaat befanden. Vom vollständig integrierten Binnenmarkt bis hin zur gemeinsamen Währung und einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wurde vieles geplant, was ansonsten nur Nationalstaaten vorbehalten bleibt. „An ever closer union“ – ein immer stärkerer politischer Zusammenschluss sollte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft schon nach den Worten der Römischen Verträge aus dem Jahr 1957 werden.

Freihandel und Normenangleichung sind freilich auch zwischen unabhängigen Staaten möglich. Als Ergänzung zur Einheitlichen Europäischen Akte, die der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse diente, und der Währungsunion setzten

sich die Staats- und Regierungschefs 1992 deshalb das Ziel, den politischen Einigungsprozess drastisch zu beschleunigen. Vor allem in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sollte die Gemeinschaft eine einheitliche Sprache sprechen und sich geeint der Welt präsentieren; die Institutionen der EG sollten so reformiert werden, dass die gegenseitige Blockade auf Grund weitgehender Vetorechte zukünftig von der Regel zur Ausnahme würde. In der Sozialpolitik waren einheitliche europäische Standards geplant.

Wichtiger noch – Europa entschied sich, Schluss zu machen mit den nationalen Währungen. Nichts weniger als eine einheitliche Währung, noch ohne Namen, bis zum Ende des Jahrzehnts wurde den Europäern versprochen. Die kleine niederländische Stadt Maastricht, wo der Vertrag unterschrieben wurde, geriet zum Symbol für die Flucht nach vorn – für den Versuch, sich aus der politischen Stagnation der siebziger und achtziger Jahre zu befreien. Wenn es einen *Federal Moment* in Europa im angelsächsischen Sinne je gab – wo *federal* die Notwendigkeit einer zentralen Steuerung beschreibt, und nicht die kontinental-europäische Bedeutung bundesstaatlicher Kompetenzverteilung hat – dann fand er in Maastricht statt.

Doch in den Klassifizierungsschemata der Politikwissenschaftler ist die EU ein merkwürdiges Gebilde geblieben – weder Bundesstaat noch Staatenbund, noch Freihandelszone zwischen vollständig unabhängigen Staaten. Teilweise scheint die Grenze zum staatlichen Gebilde schon überschritten. EU-Recht bricht nationales Recht, der Europäische Gerichtshof kann gelegentlich Großbritannien zwingen, seine Terrorismusgesetze und die Gefangenenbehandlung zu ändern. Gleichzeitig erscheint das EU-Budget im Vergleich zu den nationalen Haushalten lächerlich klein – während die Staatsquote in Europa im Durchschnitt bei ca. 45 Prozent liegt, darf die EU weniger als 1,5 Prozent des EU-BSP ausgeben. Die eigenen Einnahmen sind begrenzt, die Ausgaben weitgehend für die Landwirtschaft und

(zu einem viel geringeren Teil) für Strukturfonds verplant. Während in allen europäischen Ländern Millionen von Beamten die Maschinerie des Staates am Laufen halten, verfügte die EU-Kommission in Brüssel 2002 selbst über gerade einmal 18.000 Festangestellte.

Gar nicht so schlecht, könnte man meinen. Aber: Trotz der enormen Fortschritte in den letzten 50 Jahren ist Europa heute ein Kontinent in der Krise.

Maastricht hatte große Erwartungen geweckt. Europa-Enthusiasten hofften, die Mitgliedsländer würden bald der Verlockung erliegen, gemeinsame Außenpolitik zu betreiben. Die Krise im zerfallenden Jugoslawien sollte zu einer „Stunde Europas“ werden. Völkermord und ethnische Säuberungen schienen zu Beginn der neunziger Jahre unvorstellbar. Doch hier, quasi im eigenen Hinterhof, an den malerischen Küsten der Adria, die noch vor wenigen Jahren von Deutschen, Franzosen und Italienern in Scharen besucht worden waren, fanden Greuelthaten statt, die Europäer allenfalls mit dem Zweiten Weltkrieg und ethnischen Konflikten in Afrika in Verbindung bringen.

Längst vergessen geglaubte Unterschiede tauchten wieder auf. Während Deutschland sich beeilte, Kroatien als Staat anzuerkennen, unterstützten Frankreich und Großbritannien die Serben. Die ehemaligen Westalliierten beschrieben die deutsche Haltung als fortgesetzte Unterstützung der Ustascha – der kroatischen Faschisten im 2. Weltkrieg. Hilfloze Vermittler wie der Schwede Carl Bildt, der *Special Representative* der EU in Jugoslawien, sprachen jahrelang von einem Bürgerkrieg, in dem es keine Angreifer und Opfer gebe. Selbst als in Bosnien der internationalen Gemeinschaft immer klarer vor Augen geführt wurde, was von Karadzic, Mladic und Milosevic zu halten war, zögerte die EU, etwas zu unternehmen. Pro-serbische Staaten, allen voran Großbritannien und Frankreich, ließen durch ihre militärischen Vertreter wie General Michael Rose verkünden, ein entschlossenes Eingreifen erfordere hunderttausende von Soldaten

und würde tausende von Gefallenen kosten. Für die europäische Außenpolitik war es, wie der in Cambridge lehrende Historiker Brendan Simms in Anspielung auf Churchills berühmte Kriegsrede 1940 sagte, die „Unfinest Hour“, der beschämendste Moment.²

Aus der Stunde Europas wurde der Triumph Amerikas, als innerhalb weniger Tage mit US-Luftunterstützung dem Völkermord im Herzen Europas endlich Einhalt geboten wurde. Auch zehn Jahre später, im Jahr 2003, hat Europa es noch nicht gelernt, in außenpolitischen Fragen mit einer Stimme zu sprechen. Die Irak-Krise hat die Europäer mindestens so sehr entzweit wie der Balkan-Konflikt; die Meinungen gingen in der Frage einer Militärintervention so weit auseinander wie nur möglich. Europäische Gipfeltreffen reichen allenfalls zu Formelkompromissen.

Der in Brüssel tagende Konvent für Europa, der die Grundlagen einer Verfassung erarbeitet, soll dafür sorgen, dass die EU „mit einer Stimme in allen Fragen der Außenpolitik spricht“.³ Der Verfassungsentwurf führt einen Europäischen Außenminister ein, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission ist. Er ist der europäische Ansprechpartner für auswärtiges Handeln und hat dem Europäischen Rat gegenüber ein Vorschlagsrecht zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die neuen Pläne der EU für eine gemeinsame Außenpolitik sind allerdings zunächst ein Eingeständnis uneingelöster Versprechen. Große Mitgliedsländer wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland zeigen wenig Neigung, in Kernfragen der Souveränität Zugeständnisse an die EU zu machen. Gleichzeitig schränken die Wahlerfolge rechtsextremer Parteien in vielen Mitgliedsstaaten – häufig mit einer Anti-Europa-Plattform – den Manövrierraum ein.

Die zunehmend klarer ins Bewusstsein tretende politische Schwäche Europas wiegt heute besonders schwer, weil der Kontinent seine wirtschaftliche Dynamik zu einem guten Teil verloren hat, wenngleich es einige kleinere Mitgliedsländer mit

deutlich besserer Performance gibt. In den Jahrzehnten nach der Gründung der Kohle- und Stahlunion definierte sich Europa vor allem als wirtschaftliche Erfolgsgeschichte. Davon ist seit 1990 nicht viel geblieben. Die lange Liste der Probleme ist hinlänglich bekannt: Die Wachstumsraten sind seit gut eineinhalb Jahrzehnten enttäuschend, und die enorme Arbeitslosigkeit will nicht weichen. Weder der Euro noch der gemeinsame Binnenmarkt haben dazu geführt, dass Europa wieder als ein Motor der Weltwirtschaft gilt – wie noch bis in die 70er Jahre hinein üblich.

Entgegen allen Hoffnungen hat das große „1992-Programm“ in der EU nicht bewirkt, dass der Handel zwischen den Mitgliedsländern besonders schnell zugenommen hat. Im Gegenteil: Nach Jahrzehnten, in denen die Europäer vor allem immer mehr untereinander handelten, steigt nunmehr die Integration mit Volkswirtschaften jenseits der EU-Grenzen und -Küsten. Rein realwirtschaftlich scheint es, als würde die Globalisierung der europäischen Einigung den Rang ablaufen. Doch keine eherne Gesetzmäßigkeit der Wirtschaftsentwicklung ist hierfür verantwortlich – der relative Bedeutungsverlust auch auf wirtschaftlichem Gebiet ist hausgemacht.

Die Hoffnungen auf mehr Wettbewerb bei Produkten und Dienstleistungen, auf höhere Innovationsraten, schnellere Kapitalmarktintegration und mehr Mobilität sind vielfach fromme Wünsche geblieben. Auch die EU gibt heute zu, dass nur ein Bruchteil des Wachstumspotenzials genutzt wurde, das ein vollständig integrierter Binnenmarkt bieten würde.

Europa muss dringend einlösen, was es seit Jahrzehnten verspricht. Mit „Europa 1992“ wollte es seine traditionelle Stärke – als Motor wirtschaftlicher Dynamik – wieder gewinnen. Erst wenn dieser Schritt erfolgreich vollzogen ist, kann es auch den nächsten Schritt tun, das politische Einigungsprojekt weiter nach vorn zu bringen. Dabei gehören auch beliebte Glaubensgrundsätze wie das Subsidiaritätsprinzip in Europa auf den

Prüfstand – nicht alles muss auf die niedrigste nur denkbare Ebene delegiert werden, genauso wenig muss alles in Brüssel entschieden werden. Die schleppende Implementierung des 1992-Programms zeigt, wie dringend eine umfassende Neuverteilung der Kompetenzen ist.

In diesem Buch geht es um die Frage, wie Europa einen Rang als Wirtschaftsmacht erlangen kann, als Basis für weitere politische Schritte. Im Zentrum stehen wirtschaftliche Themen auf Europas Agenda.

Noch schlechter als die wirtschaftliche Ausgangslage im Jahr 2003 sind die Aussichten für die kommenden Jahre und Jahrzehnte. Europa wird in den nächsten 30 Jahren dramatisch altern; eine nie da gewesene Belastung kommt auf die europäischen Volkswirtschaften und Sozialsysteme zu, die schon heute 50 bis 60 Prozent der Staatsausgaben ausmachen. Gleichzeitig könnten die Voraussetzungen dafür, dieser Herausforderung zu begegnen, kaum schlechter sein. Europa ist für die besten Köpfe der Welt ebenso wenig attraktiv wie für weltweites Kapital. Andere Wirtschaftsstandorte haben mehr zu bieten – mehr Raum für unternehmerisches Handeln, mehr Freiräume für Ideen, für leistungsorientierte junge Menschen, und mehr Potenzial für angemessene Renditen.

Zu den altbekannten Problemen kommen Schwierigkeiten, die nur wenigen Menschen vertraut sein dürften und vor allem im Kontext europäischer Grundwerte problematisch sind. Europa ist stolz auf die soziale Absicherung, die es bietet – und doch leben einkommensschwache Mitbürger in Europa keineswegs besser als in den USA. Was die zusätzliche Umverteilung leistet, wird durch die mangelnde Produktivität und Beschäftigung wieder zunichte gemacht. Auch das europäische Steuersystem ist weitaus weniger sozial als man oft meint. Die progressive Einkommenssteuer dient zwar zur Einebnung sozialer Unterschiede, doch die hohen Konsumsteuern sorgen letztlich dafür, dass die Bezieher unterer und mittlerer Einkommen erheblich

belastet werden. Auch an sozialer Dynamik mangelt es. Trotz aller Anstrengungen in den letzten Jahrzehnten hat sich die finanzielle Lage der Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen kaum verbessert. Hier zeigen sich die Grenzen eines Ansatzes, der auf die Verringerung von Einkommensungleichheiten abzielt, dabei aber die Anreizwirkungen weitgehend ausklammert oder sogar ins Gegenteil verkehrt.

Wir wollen Handlungsspielräume und Chancen aufzeigen, wie Europa verlorene Dynamik zurückgewinnen kann. Dabei, so unser Argument, darf es sich nicht unterfordern: Große Ambitionen sind angebracht. Europa hat das Zeug zur Weltspitze bei Produktivität und Lebensqualität, wenn es seine natürlichen Stärken ausspielt und der Staat dabei nicht hinderlich wirkt, sondern sich selbst reformiert und eine wichtige Rolle auf dem Weg Europas zur Spitze übernimmt.

Mit diesem Buch möchten wir eine Diagnose Europas im dritten Jahr des neuen Jahrhunderts mit einem Therapievor-schlag verbinden. Den ersten Teil überschreiben wir mit „Ach Europa!“ – eine Anleihe bei Hans Magnus Enzensbergers gleichnamiges Buch aus dem Jahr 1987⁴. In diesem ersten Teil beschreiben wir die Krise, in der unser Kontinent steckt, und untersuchen ihre Ursachen. Wir diskutieren die Stärken und Schwächen Europas vor allem im Vergleich zu den USA und erläutern, warum statt eines einfachen Überstülpens der vermeintlichen Lösungsschablone USA ein neuer, ein europäischer Weg zurück zur Spitze nötig ist. Unter „Spitze“ verstehen wir mehr als nur ein möglichst hohes Bruttosozial- oder -inlandsprodukt – wir stellen daher einen Quality-of-Life-Index als taugliches Maß für Wohlstand und Wachstum vor.

Der zweite Teil des Buches stellt unsere Vorschläge zur Therapie vor: Europas Weg zur Spitze. Die Stationen dieses Weges sind aus unserer Sicht die überfällige Vollendung des Binnenmarktes, eine „Smarte Regulierung“ anstelle überbordender Einzelregelungen, Deutungshoheit für Zukunftsthemen und Zu-

Einleitung

kunftsindustrien und schließlich eine Reform des Staatswesens, die nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch das Engagement der Menschen freisetzt, um bei den Investitionen in Europas Zukunft nicht kleckern zu müssen, sondern klotzen zu können.

¹ Zitiert nach Peter Mayer (Hrsg.), *The Pacifist Conscience*, New York: Henry Holt, 1966.

² Brendan Simms, *Unfinest Hour: Britain and the Destruction of Bosnia*, London: Allen Lane, 2001.

³ „Romano Prodi, a desperate integrationist“, *Economist*, 23.5.2002.

⁴ Hans Magnus Enzensberger, *Ach Europa! Wahrnehmungen aus sieben Ländern*. Frankfurt am Main 1987.