

Kirche und Gesellschaft



Stephan Leibfried

Europa am Scheideweg

Wege aus der institutionellen Zerreißprobe*

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ thematisiert aktuelle soziale Fragen aus der Perspektive der kirchlichen Soziallehre und der Christlichen Sozialethik.

THEMEN DER ZULETZT ERSCHIENENEN HEFTE:

November 2015, Nr. 424: Matthias Meyer

Die Digitalisierung als sozialethische Herausforderung

Dezember 2015, Nr. 425: Dirk Sauerland

Im Dienst am Menschen. Zur Frage der Gerechtigkeit im deutschen Gesundheitssystem

Januar 2016, Nr. 426: Arnd Küppers/Peter Schallenberg

Flucht, Migration, Integration. Versuch einer sozialethischen Einordnung

VORSCHAU:

März 2016, Nr. 428:

Claus Dierksmeier zum Themenbereich „philosophische Grundlagen der Enzyklika *Laudato si'*“

April 2016, Nr. 429:

Peter Schallenberg zum Themenbereich „Politik und Christentum – Weltverantwortung in der Spur des Volksvereins“

Mai 2016, Nr. 430:

Jürgen Manemann zum Themenbereich „Dschihadismus“

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61/8 15 96-0 · Fax 0 21 61/8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2016

© J.P. Bachem Medien GmbH, Köln

ISBN 978-3-7616-2900-0



Auf Kurs

Gerhard Glück, *1944, Auf Kurs (2001). Ein noch im Jahr 2016 gültiger Kommentar zum Vertrag von Nizza von 2001 mit ironischem Titel, ohne Fragezeichen. Quelle: Gerhard Glück.

Bildbeschreibung: Zwölf Mann in einem Boot auf bewegter See. Die Mannschaft ist noch in bester Stimmung, auch wenn einer schon über der Reling hängt und ein anderer beginnt, mit dem Ruder auf die übrigen einzuschlagen. Die Ruderer tragen die gleichen gelben Hemden und blaugelben Mützen, sie gehören zum gleichen „EU-Verein“. Achtern hält einer die zerfleddernde 12-Sterne-Fahne der Europäischen Union in den Wind. Ihre Sterne verwehen langsam in den Ozean. Die Mannschaft hat keinen gemeinsamen Rhythmus, jeder rudert so, wie es ihm gerade passt. Das Boot trägt aber noch, die See ist noch nicht zu rau und der Himmel über dem weiten Horizont hält sowohl helle Hoffnungsschimmer wie reichlich dunkle Bedrohungen bereit.

Für dieses Bild erhielt der Karikaturist Gerhard Glück den zweiten Preis im Zweiten Deutschen Karikaturenpreis 2001, der in Leipzig unter dem Motto „Viva Europa“ ausgelobt worden war. Gerhard Glück nutzt mit dem Boot eine uralte Metapher, in der sich der schon antike Topos des Staatsschiffs – spätestens seit Platon im Gebrauch – mit dessen christlicher Übernahme als Schiff der Kirche („Kirchenschiff“) und einer Schicksalsgemeinschaft verschränkt.

„Ich wünsche mir eine Wende wie 1989, die aus dem Gegenwind der Krise Rückenwind macht für den nächsten qualitativen Sprung europäischer Politik; ...

Welche staatliche Gestalt dieses Muster annehmen soll, muss sich zeigen; wir werden es erleben, wenn wir es schaffen.“ (Adolf Muschg [*1934] 2002).¹

In fünf Punkten möchte ich die Frage „Europa: Quo vadis?“ politisch breit und hoffentlich mit neuen Perspektiven konfrontieren. So kann ich dem Eingangszitat, dem Motto des Schriftstellers Adolf Muschg, eine sozial- und allgemeinpolitische Kontur geben.

Die unauflösbare Hochzeit von Kapitalismus und sozialer Sicherung

Bei unserem auf die Bedrohungen in der Gegenwart fixierten Blick vergessen wir leicht: Im Westen lebten wir vom Kriegsausbruch 1914 bis weit in die 1960er Jahre hinein in einer Welt geschlossener Nationalstaaten. Die „erste Globalisierung“ von 1870 ff. war im August 1914 blitzschnell und nachhaltig für etwa ein halbes Jahrhundert zusammengebrochen. Der folgende Protektionismus zielte in seinem Selbstverständnis auf Arbeitsplatzsicherung im jeweiligen nationalen Status quo. Damit war er auf seine Weise auch eine Art Sozialpolitik, aber sie wurde über die wirtschaftspolitische Bande gespielt.

Aus diesem Protektionismus fanden wir in Westeuropa und in der ganzen OECD-Welt in den letzten Jahrzehnten langsam heraus. Aber das geschah erst, nachdem die „sozialen Sicherheitsinteressen“ der abhängig Beschäftigten im „Wohlfahrtsstaat“ – oder in der deutschen Sprache, im „Sozialstaat“ – vor allem seit den Mitt-1950er Jahren eine andere Sicherungsform gefunden hatten. So abgepuffert, konnte die Politik über die Bildung der Europäischen Gemeinschaft (1957 ff.), vorbereitet durch das GATT (1947 ff.), zunächst den Handelsprotektionismus in vielen kleinen Schritten und ohne große Widerstände abbauen und so die Märkte erst europäisch und dann auch global öffnen. Dieser funktionale Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Marktöffnung lässt sich nicht nur für Deutschland, sondern auch für andere europäische Länder und vor allem auch für die USA zeigen: Allerdings wurde dieser Zusammenhang in den USA nie so vollständig kurzgeschlossen wie in Kontinentaleuropa und ist daher dort auch bis heute labil geblieben.²

Heute steht die „unauflösbare Hochzeit zwischen Kapitalismus und sozialer Sicherung“, die in der westlichen Welt – in den USA seit der Weltwirtschaftskrise und in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg – eingegangen wurde, in Frage. In Europa geschieht das wegen einer von Anfang an unvollständigen, nachhinkenden politischen Integration in der EU: Die Vervollständigung der Integration wird derzeit allein von der

Stabilität des Euro, der Begrenzung der Staatsschulden und der Stabilität der Banken und des Finanzsystems her gedacht. Die Vervollständigung müsste aber auch vom europäischen sozialen Zusammenhalt her gedacht werden, der all das „von unten“, vom Bürger her, erst einmal zu tragen hätte. Jacques Delors sagte öfter über die soziale Dimension der Integration, „you can't fall in love with a market“, und fügte an, „Europe needs to have a soul, to become a real political union“. Das gilt erst recht heute: Wer – außer den Profiteuren – verliebt sich schon in eine Marktkrise oder gleich in drei ineinander geschachtelte Wirtschaftskrisen, eine Währungs-, Banken- und Fiskalkrise? Eine Sanierungsunion allein kann nicht von Dauer sein, im Gegenteil, sie setzt auf Zerfall. Wir müssen uns das Ganze wie eine Ellipse mit zwei Brennpunkten vorstellen (Marktintegration, Sozialintegration) und heute Integration doppelt angehen.

Kann „Europa“ die Ehe von Marktwirtschaft und Sozialstaat auch vollziehen?

In den vorbereitenden Studien zum „Werner-Bericht“ von 1970³ – dem ersten Anlauf zu einer Währungsunion – sah und bedachte man diese „soziale Tateinheit“ für Brüssel noch: Ein Europa mit Währungsunion müsste mindestens 5 bis 8 % des europäischen Bruttosozialprodukts (BSP) als (Währungs-) Krisenpuffer und Schock„absorber“ in Händen halten, wenn man es mit anderen Währungsunionen vergleicht.⁴ Man orientierte sich jedoch an gegenwärtigen und historischen Minima für durable Währungsunionen etwa in föderalen Staaten. Die Nationalstaaten verfügen heute über ca. 50 % des nationalen Bruttosozialprodukts (BSP), davon sind etwa die Hälfte Sozialausgaben; die EU hat aber nur ca. 1 % des europäischen BSP in Händen, bei so gut wie keinen direkten Sozialausgaben. Die EU ist also ein Zwerg, und damit auch ein Pufferzweig in der heutigen Krise. Schon das zeigt den Änderungsbedarf an, wenn der europäische Zusammenhalt Priorität haben soll.

Und Europa, so die vorbereitenden Studien zum „Werner-Bericht“, müsste zudem über eine eigene Rückversicherung gegen Arbeitslosigkeit als schnellstwirksamen, automatischen Puffer verfügen, der Zentrum und Peripherie zusammenhält. Die „europäische Banane“, die von London bis Mailand reicht, benötigt eine schützende Verpackung. Man dachte bei der Rückversicherung an das amerikanische Modell einer Kombination von ausgebauter Landes- und nur ergänzender, das Land etwas homogenisierender Bundesversicherung. Dabei gibt der Bund einen gewissen Rahmen („Korridor“) vor und bewerkstelligt dann bei überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit in einer Region einen bundes-

weiten funktionalen Finanzausgleich durch gestufte Übernahme eines Teils der Kosten. Man dachte aber auch an große, langfristige Infrastrukturprojekte – und orientierte sich dabei u. a. an der automatischen wirtschaftlichen Stabilisierung des US-Kontinents durch den Bundesfernstraßenbau im New Deal und seit Eisenhower.

Ab 1989 hatte man es vereinigungsbedingt so eilig mit der Einführung des Euro, dass man alle derartigen Puffer-Sicherungen ignorierte und sich völlig auf nationale Soliditäts-Zusagen verließ, also, mit Muschg, das (politische) Pferd vom (ökonomischen) Schwanz her aufzäumte. Wenn wir heute über zwingende gesamteuropäische Puffer nachdenken, müssen wir demnach weiter ausgreifen, als es sich die bisherige nur von der Fiskal- und Währungs-Not getriebene Diskussion traut: Europa muss von seinen Bürgern im Süden und im Norden auch als sozial sichernd, auch als ein „schützendes europäisches Haus“ erlebt werden können und Europa muss zugleich – im Süden, aber auch im Norden – Staatlichkeit und Verlässlichkeit herstellen bzw. sichern. Als ein rein „technokratisches Rettungsprojekt“ wird es sonst über kurz oder lang an seiner eigenen „inneren Asozialität“ scheitern. Wir müssen also einen viel größeren Sprung nach vorn tun, wenn wir die EU stabilisieren wollen, als wir es bislang wahrhaben wollen und wahrgenommen haben. Der Ausgleich der europäischen Ungleichgewichte, die durch die Flüchtlingskrise entstanden sind, ist nur ein Teil dieses Gesamtpakets, zwingt uns aber zusätzlich, der EU den notwendigen neuen Schub zu geben.

Und es kann durchaus sein, dass bei einem solchen Sprung einige Länder zunächst ins zweite Glied zurücktreten werden – wir also in ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten auf breiter Front umsteigen müssen – oder dass sie – wie England – nicht nur damit drohen, die EU zu verlassen, sondern das auch tun. Vielleicht müssten wir einen solchen Schritt zudem zuerst als „Modellvorhaben“ bezogen auf die Länder tun, in denen es jetzt brennt, denn dort werden die nördlichen Staatsrettungsaktionen von breiten Bevölkerungsschichten als asozial erlebt. Ich denke an Griechenland, Portugal und Spanien – und auch an Italien.

Der andere Weg: Rutschen in die große Polarisierung à l'américaine

Die USA zeigen uns seit den 1980er Jahren den Weg, auf den Europa andernfalls auch geraten kann.⁵

- eine zunehmende soziale Polarisierung der Klassen und ein Auswaschen der Mittelschicht;

- eine Risikoabwälzung auf die Bundes- bzw. in der EU die Mitgliedsstaaten, die angesichts des Integrationsstandes die Risiken gar nicht (mehr) im nötigen Umfang tragen können, selbst wenn sie es wollen;
- eine steuergestützte Privatisierung der sozialen Sicherung, die große Bevölkerungsteile nicht mehr erreicht und die für die Übrigen so teuer wird, dass sie wirtschaftliches Wachstum abwürgt; man schaue nur auf den US-Anteil der Gesundheitskosten am BSP im Vergleich zu Mitteleuropa;
- eine Zunahme protektionistischer Instinkte, Maßnahmen und Diskussionslagen; und
- das alles schließlich einmündend in eine breite politische Polarisierung und Paralyse auf der Bundesebene, die das politische Spektrum zunehmend nach rechts verschiebt; die Wiederwahl Obamas hat das seinerzeit nicht geändert, sondern eher fortgeschrieben, wie wir im laufenden US-Wahlkampf staunend miterleben können. „Trump trumps anything.“

Die USA gingen bis einschließlich Richard Nixon und Patrick Moynihan, also bis Anfang der 1970er Jahre, einen nachholenden Weg hin zur europäischen Sozialpolitik. Seither haben sie im Westen einen Sonderweg eingeschlagen, haben ihre alten sozialen Sicherungsansätze eingefroren und eine staatskostengünstigere „soziale Regulierungspolitik der Gleichstellung“ versucht. Diese Regulierungspolitik sucht das Heil in der Privatisierung und in Schadensersatzklagen vor Gerichten bei Verletzungen des Gleichheitssatzes, treibt damit aber die Gesellschaftskosten massiv hoch.⁶ Allerdings hat Obama 2010 versucht, mit der Gesundheitsversicherung (Patient Protection and Affordable Care Act) noch einmal den Anschluss an die Rooseveltsche Vergangenheit zu finden, wenn auch „gegen den Strom“. Das ist ihm nun teilweise gelungen, und es hat diverse Angriffe überlebt.

Diese Paralyse nach innen hat die USA auch ihrer früheren internationalen Vorbildfunktion mit beraubt: Diese Funktion beruhte nicht nur auf Machtpolitik, sondern auch auf einem global glaubwürdigen „pursuit of happiness“ der Vielen im Land der unbegrenzten Möglichkeiten. Von daher ist Europa heute insoweit „Ohne Leitbild“. Es könnte aber selber ein solches Leitbild setzen, wenn es aus seiner Paralyse herausfände.



Peter Leger, 1925 – 1991, Die Lotsen diskutieren noch (1981). Quelle: Haus der Geschichte, Bonn. In der Karikatur wird der Luxemburger EU-Gipfel vom 1. Juli 1981 kommentiert. Dort hatte Mitterrand versucht, sein „projet sociale“ auf die EG 10 zu erstrecken, was Margaret Thatcher und Helmut Schmidt abwehrten. Das scheiterte zunächst in Luxemburg und später auch in Frankreich.

Der genuin europäische Weg: Das „soziale Europa“

Europa hat eine gemeineuropäische sozial sichernde Tradition, die muss es nun auch, allerdings „rückversichernd“, gleichzeitig mit supranationalisieren, wenn es den Schritt zur Verstärkung der Europäischen Union in der Währungs-, Banken- und Fiskalpolitik wagt. Sonst wird Europa auf den amerikanischen Weg gedrängt, wird mittelfristig sozial nicht zusammenhalten können und in die nationale Abschottung der Märkte und politischen Systeme bzw. der Blöcke (Nord, Süd, Ost) gegeneinander zurückfallen. Man sieht diese Zukunft in den Länderkoalitionen in der EU und in dem entsprechenden Wetterleuchten bei den rechten Parteien, die in manchen zentralen Ländern – wie Italien und Frankreich einerseits, den osteuropäischen Mitgliedsstaaten andererseits – schon lange nicht mehr am Rand des politischen Systems stehen.

Auch die zweite Globalisierung und deren am weitesten entwickelter Teil, die Europäisierung, ist kein wirtschaftlicher „außerirdischer Zwang“, sondern nur ein fragiles politisches Projekt und vor Rückentwicklung nicht gefeit, wenn sie nicht politisch aufwändig gesichert wird. Margaret Thatchers TINA („there is *no* alternative“) gilt leider nicht: „There is an alternative“, und zwar Desintegration und Protektionismus, und beides ist sicher mit hohen Kosten verbunden. Die nun zu verstärkende Europäisierung hängt in ihrer Effektivität von ihrer funktionierenden sozialen Abpufferung ab, die über die Nationalstaaten hinaus greift, und von der Fähigkeit lebt, im gesamten Binnenmarkt europäisch Krisen aufzufangen bzw. sie frühzeitig klein zu arbeiten. Das ist die heutige europäische Achillesferse: Das Europa der 19 ist zwar ein einheitliches Währungsgebiet, hat aber keine eigene fundierte Kapazität, um soziale plus fiskalische Krisen in einem systematisch aufzufangen und auszugleichen, und es verfügt auch nicht über „automatische Stabilisatoren“. Im Eurolingo gesagt: Die Dinge laufen alle aufs ECOFIN („Economic and Financial Affairs Council“) zu, wenn wir den EPSCO („Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council“) nicht zur wirklichen Gegenmacht ausbauen und aus seinem Blinddarm-Status befreien.

Da die EU-Staaten über ganz unterschiedliche Sozialpolitik-Traditionen verfügen, kann die EU derzeit allein „rückversichernd“ tätig werden, also nur begrenzt homogenisierend⁷ Korridore ziehen und Rückfallpositionen bei übermäßiger Risikoexposition eines Landes oder einer Region zu den Bedingungen des jeweiligen nationalen Sozialpolitiksystems anbieten. Eine direkte Supranationalisierung der nationalen Sicherheit kommt nicht in Betracht, also insoweit geht es nicht um neue Kompetenzen. Aber Rückversicherung ist auch eine neue Kompetenz.

Die Perspektive Rückversicherung lässt sich, wie seinerzeit bei der Vorbereitung des „Werner-Berichts“, am Beispiel der Arbeitslosenversicherung im US-Vergleich gut entwickeln und bewirkte dort auch am schnellsten eine Pufferwirkung.⁸ Zwischen 2012 und 2014 ist über eine europäische Arbeitslosenrückversicherung auch intensiv in Brüssel diskutiert worden⁹ – ein bisschen überängstlich hat man sich dabei nur formell auf das US-Vorbild berufen, hat aber versucht zu vermeiden, dass dort eine zusätzliche EU-Finanzierung relevant ins Spiel kommt.¹⁰ Man denke heute nur an Griechenland, Spanien, Portugal und Italien und deren Arbeitslosenquoten, vor allem unter Jugendlichen, wenn man verstehen will, warum Europa hier massiv eingreifen muss.

Die Perspektive der Rückversicherung lässt sich aber auch in anderen Bereichen der sozialen Sicherung denken, auch wenn wir dort nicht auf aufgebaute Vorbilder zurückgreifen können, etwa

- bei Mindestrenten bzw. im europäischen Durchsetzen von Rentenkorridoren (Rentenformen und -standards wie das Rentenalter, Minimum, Maximum) und dem korrespondierenden Abdecken z. B. von demographischer Überbelastung oder fiskalischer Überlast im Mindestsicherungsbereich; bei der Sicherung gegen Berufsunfähigkeit (wie bei den Renten, aber im Blick auf ein europäisches Berufsunfähigkeitsübermaß); und
- bei der Sozialhilfe (durch ein Ziehen relativer Armutsgrenzen, die an die jeweilige nationale Wertschöpfung anknüpfen, die den unterschiedlichen nationalen Reichtum beachten und dann eine Rücksicherung bei überdurchschnittlicher europäischer Armutsexposition erlauben) oder bei der Gesundheitssicherung (durch ein Ziehen von Mindestsicherungskorridoren könnte man eine Rücksicherung gegen überdurchschnittliche Belastungen in diesem Sektor vorbereiten).

Die Rückversicherungsperspektive ist auch außerhalb der Sozialversicherung schon ziemlich akut geworden, nämlich bei der europäischen Einlagensicherung für Konten beim Bankrott einer Bank (siehe dazu die Urkarikatur aus 2008 zur Subprime-Krise, S. 11). Hier besteht derzeit die größte politische Themenkonjunktur, weil die Europäische Kommission eine europäisch finanzierte Einlagenrückversicherung schaffen will, Deutschland aber stark dagegen hält.¹¹

Die Karikatur von Peter Leger von 1981 (siehe S. 8) zeigt: Der Kampf um ein soziales Europa begleitet die Integration von früh an. Frankreich thematisierte das schon vor 1957 und Deutschland und die Beneluxländer leiteten das auf ein gutachterliches Nebengleis bei der IAO in Genf um. Das ist also nicht neu – neu ist aber das heutige Gelegenheitsfenster für einen bzw. der Zwang zu einem großen Durchbruch. Neu ist auch die gesteigerte Legitimationsnotwendigkeit der EU selber: Sie ist eine untergehende Integrationsform, wenn sie nur Banken und Währungen rettet und Staatshaushalte saniert. Sie muss auch als Einheit erlebt werden, die etwas für den sozialen Zusammenhalt leistet.

Dabei haben wir heute kaum mehr die Wahl zwischen einer EU, in der die Sozialstaaten „nationale Reservate“ sind, und einer anderen EU. Wir können nur noch wählen, wie wir supranationalisieren bzw. als EU scheitern: Werden die nationalen Sozialstaaten gewissermaßen zum Blinddarm der europäischen Finanzminister und ihrer supranational ver-

folgten Politik oder bekommt das Soziale auf der EU-Ebene durch klare Rückversicherungsprofile eine eigene Plattform, eine eigene Sicherung und kommt die EPSCO so auf Augenhöhe. Die Flüchtlingskrise erweitert dieses Thema erneut und erstreckt den EU-Handlungsbedarf im Grunde auf große Teile der sonstigen Innenpolitik der Mitgliedsstaaten.



Wie wird das neue Baby heißen? Sparersolidaritätsbeitrag? Kapitalismusedämpfungsabgabe? Finanzkrisenschonungscnt?

Götz Wiedenroth, *1965, Flensburg, www.wiedenroth-karikatur.de, von der großen deutschen Einlagensicherungsgarantie am 7.10.2008 zur europäischen Mini-Garantie heute. In der Subprimekrise garantierten Merkel und Steinbrück: „Die Einlagen sind sicher.“ In der späteren praktischen Umsetzung ähnlicher Sicherungen erwägt die EU-Kommission gegen Ende 2014 verstärkt, mit europäischen Haushaltsmitteln nationale Einlagensicherungen bis zu € 100.000 rückzuversichern.

Aber: Reichen diese Schritte? Was braucht es zusätzlich?

Es braucht mindestens noch zwei weitere Komponenten, an die wir denken müssten, um in dieser Krise zu bestehen:

Ein expandierender europäischer Haushalt müsste Gutteils einer Investitions- und Strukturpolitik in den schwachen Regionen, nicht nur im Süden, auch im Osten und in Mitteleuropa, gewidmet sein – und er müsste weit über die bisherige Strukturpolitik hinausgehen. Das wäre der vielfach – von George Soros¹² bis Rudolf Hickel – beschworene neue „Marshall Plan“, den ich einen „europäischen Lastenausgleich mit investiver

Spitze“ nennen würde und in der die Bildungspolitik eine große Rolle spielen müsste. Wenn wir 2,5 % des europäischen Sozialprodukts dafür verwenden und das intelligent tun, dann sollte uns nicht bange sein. Wenn man jetzt über einen europäischen Haushalt der EU 19 nachdenkt („Fiskalkapazität“), dann geht das vielleicht in die Richtung,¹³ auch wenn die derzeitigen Haushaltskämpfe in Brüssel eine solche ausgreifende Weltsicht kaum erkennen lassen. Diese Kämpfe werden auch nicht offensiv für zwei derartige Brennpunkte geführt. Natürlich bräuchte eine solche Ausweitung auch über kurz oder lang eine eigene europäische Steuergrundlage, z. B. einen Euro-Soli und zusätzlich, besser noch, eine ergänzende europäische Vermögenssteuer. Die Erzbergersche Finanzreform für Europa steht noch aus.

Wir stehen zudem an einer Schwelle im „state-building“ – und damit meine ich hier nicht Europa als Staat, sondern solche Mitgliedsstaaten, die man als fragile Staaten oder als nur begrenzt durchgebildete Staaten bezeichnen kann. In Griechenland etwa wird sich keine mittelfristig stabile Lösung ergeben, wenn der Staatsapparat selber – die Steuer- und die Leistungsverwaltung – nicht zuverlässig funktioniert. Insofern muss Europa gleichzeitig langfristige administrative Entwicklungspolitik leisten. Ähnliches sehen wir in Italien. Ein breiter Schub zur politischen Union an all diesen Fronten auf einmal scheint mir auf der Hand zu liegen, und er scheint mir an allen Fronten bis auf einer auch relativ einfach machbar zu sein.

Die schwierigste Front ist das „state-building“ auf nationaler Ebene durch Brüssel oder seitwärts durch nationale Patenschaften. Hätte man das weit vor 2008 angegangen und insbesondere zur Voraussetzung für die Aufnahme in die Eurozone gemacht, so wäre man in einigen Ländern auf breite öffentliche Resonanz gestoßen. Heute, in einer vornehmlich durch Sparen bewältigten Krise, würde das dort aber nur als „Kolonialisierung durch den Norden“ erlebt und bekämpft werden.

Ich habe bisher viele Dinge übersprungen, etwa: Wie könnte denn das Europäische Parlament, die europäische Regierung und der europäische Bundesrat aussehen? Auch darüber wird viel gesprochen und geschrieben. Ich wollte aber die Seiten eines Durchbruchs zu Europa als dauerhafte politische Gestalt zeigen, die sonst weniger belichtet werden.

Wir stehen mitten in einer Situation eines European *New Deal* – aber keiner traut sich so recht, das auch auszusprechen und daraus die nötigen Konsequenzen ziehen. Die EU-Beamten sprechen das kaum aus: Es entspricht vielleicht dem, was sie sehen und informell besprechen, aber

nicht dem, was sie nach außen sichtbar tun dürfen. Und national werden alle Energien und Berichte vom kurzfristigen Handlungsdruck der Finanzstabilisierung aufgesogen. Auf europäischer Ebene fehlt die charismatische Figur, die uns den Weg in die Zukunft weist, der europäische F. D. Roosevelt, der Jacques Delors II.

Schluss: Ein Blick zurück nach vorn?

Schauen wir noch einmal zurück auf die US-Verfassungsversammlung von 1787. Sie versuchte, Wege heraus aus einer paralysierten Konföderation von 1777 zu finden; die „Articles of Confederation“ wurden auch erst 1781 angenommen. Diese Paralyse war charakterisiert durch „no money“ für die Zentrale, massive Vollzugsdefizite, „no respectable government“, kurzgefasst durch Entropie. Der US-Verfassungsrichter Wiley Rutledge schrieb 1947 rückblickend: „[...] so by a stroke as it proved successful they founded a nation, although they had set out only to find a way to reduce trade restrictions. So, also they solved the particular problem causative of their historic action, by introducing the commerce clause in the new structure of power.“¹⁴ Klingt das nicht wie EU-Geschichte, wenn sie ein positives Ende nehmen könnte?

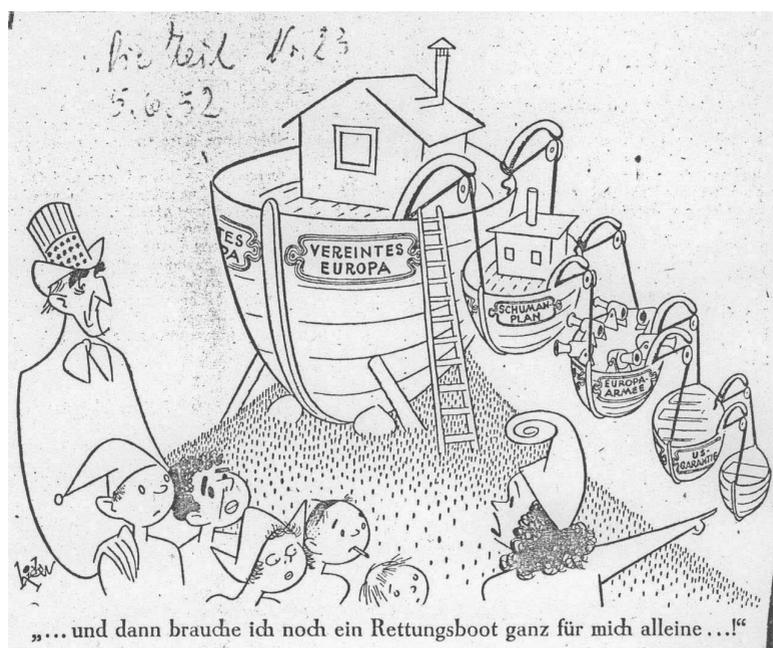
Kurzum: Die Staatsbildung der USA wurde durch die zentral geschützte Handelsfreiheit überhaupt erst möglich und durch sie forciert, und ein Supreme Court hielt die Balance. Aber die Staatsfrage – „Ist das ein Staatenbund, ein Bundesstaat oder etwas Drittes?“ – wurde erst 1861 – 65, also 80 Jahre später im Bürgerkrieg, in einer Krise entschieden. Selbst danach bestand über die Staatsqualität der USA zunächst keine Klarheit.

Wenn wir das auf die EU beziehen: Sie ist durch die vier „Handels“-Freiheiten seit 1957 über 55 Jahre gewachsen und zusammengewachsen, also durch die Warenverkehrsfreiheit, die Freizügigkeit, die freie Mobilität des Kapitals und die Dienstleistungsfreiheit. Sie erlebt heute eine erste große Krise ihres Zusammenhalts, ihrer Effektivität und ihrer Effizienz. Sie kann daraus erneuert mit mehr Wirksamkeit erstehen – oder sie kann daran zugrunde gehen. Das sind die Alternativen von 1787 im Gewand des Jahres 2012. Die EU erlebt zudem die erste systematische Konfrontation mit Krieg an ihren Grenzen, im Osten (Ukraine), im Nahen Osten (rund um Syrien) und in Nordafrika (rund um Lybien); dahin ein mischen sich seit 2015 riesige Flüchtlingsströme.

So wie sich die USA samt ihrem „Wohlfahrtsstaat“ (für Veteranenfamilien) als Staat erst eigentlich im Bürgerkrieg durchgebildet hat, so könn-

te es auch sein, dass sich Europa erst durch seine kombinierten innen- plus außenpolitischen Herausforderungen herausbilden wird – oder als Europa scheitert. Zu wünschen wäre ihm eine Supranationalisierung durch innere Herausforderungen und nicht durch europäisch zu bestehende Kriege und ihre Folgen. Aber es könnte anders herum kommen.

Über die Staatsqualität der USA hat man erst im späteren 19. und 20. Jahrhundert – zunächst im Völkerrecht, dann im Rahmen der Föderalistentheorie – rasioniert und Klarheit gewonnen. Was für eine Art „Staat“ diese EU sein wird, das mögen auch in Europa spätere Generationen entscheiden: Heute ist es, wie 1787, erst einmal wichtig, dass wir die Herausforderungen, die anstehen, frontal und praktisch angehen und inso weit die EU 19 und parallel die EU 28 getrennt aber massiv stärken und so gestärkt durch die Krise kommen – „and not just on the seats of our pants“, also auf dem Hosenboden. Darauf zielten meine zusätzlichen Vorschläge.



Wolfgang Hicks, 1909 – 1983, Die Zeit 5.6.1952. Quelle: Haus der Geschichte, Bonn. Nach uns die Theorie, vor uns die Aufgabe, dieses große Krisenbündel mutig europäisch zu bewältigen – und nicht nach einem privaten deutschen Rettungsboot zu suchen, wie es die „deutsche Michaela“ noch anno 1952 auf der Karikatur von Hicks tat und wie es uns allen oft instinktiv auch heute nahe liegt.

Die Angst, die wir in Deutschland schon 1952 bei der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl¹⁵ hatten und die uns nach Beibooten suchen ließ, begleitet uns bis heute. Aber sich im eigenen Boot davon zu stehlen, ist heute – mitten in der Globalisierung, ohne den alten „Container-Staat“, ohne „harte östliche Grenze“ (wie bis 1989) und mitten in der weit tiefer verflochtenen EU – noch weit aussichtsloser als es das 1952 war. Dann doch lieber gleich die ganze Herausforderung mutig und frühzeitig annehmen und konfrontieren.

Wir haben, wie Hans im Glück noch wusste, heute weit mehr zu verlieren als unseren kopfgroßen Klumpen Gold. Wir sollten den Klumpen Gold doch lieber gegen die kleine Münze des Glücks einer gemeinsamen Zukunft in einem friedlichen europäischen Haus tauschen. „So glücklich wie ich“, rief er [Hans – SL] aus, „gibt es keinen Menschen unter der Sonne“. Mit leichtem Herzen und frei von aller Last ging er nun fort, bis er daheim bei seiner Mutter angekommen war.“

Anmerkungen

- * Zu einer ersten Fassung vgl. Soziale Sicherheit (Österreich) 2/2013, S. 76-81.
- 1 Adolf Muschg, Gier und Geiz. FAZ, 4.10.2012, Nr. 231, S. 30.
- 2 Vgl. dazu Elmar Rieger und Stephan Leibfried, Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M. 2001; Dani Rodrik, The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy can't Coexist, New York usf. 2011.
- 3 Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, Sonderbeilage zum Bulletin 11-1970 der Europäischen Gemeinschaften.
- 4 Im endgültigen Bericht findet sich nur ein leises Echo dieser Vorarbeiten, wenn es etwa heißt: „Bei der Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kommt der Haushaltspolitik eine große Bedeutung zu. Der Gemeinschaftshaushalt wird zu Beginn der Endstufe sicherlich größer sein als heute, sein konjunkturelles Gewicht wird aber im Vergleich zu den nationalen Haushalten, deren harmonisierter Vollzug ein wichtiger Faktor des Zusammenhalts der Union sein wird, klein bleiben.“ (Ebenda, S. 11).
- 5 S. etwa Joseph E. Stiglitz, The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future, New York 2012; Jacob S. Hacker, The Great Risk Shift: The Assault on American Jobs, Families, Health Care, and Retirement and How You Can Fight Back, Oxford 2006; ders., Paul Pierson, Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class, New York 2014; dies., Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy, New Haven 2005.

-
- 6 S. Pietro S. Nivola, „American Social Regulation Meets the Global Economy,“ in: Ders., Hrsg., *Comparative Disadvantages: Social Regulations and the Global Economy*, Washington, D.C. 1998, S. 16-65.
 - 7 Der Umfang der Homogenisierung ist zwar offen, aber je besser die Rückversicherung ausfallen soll, umso homogenisierter muss wohl der Korridor sein.
 - 8 Katherine Baker, Claudia Goldin und Lawrence F. Katz, *A Distinctive System: Origins and Impact of U.S. Unemployment Compensation*, in: Michael D. Bordo, Claudia Goldin und Eugene N. White, Hrsg., *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago 1998, S. 227-264.
 - 9 Zu Brüsseler Dokumenten – das Thema wurde auch in der „road map“ der Europäischen Kommission (2012) und im Four-Presidents'-Report (2012) berührt – s. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion, COM (2013) 690 final, Brüssel; Europäisches Parlament, *The Costs of Non-Europe of the Absence of an Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: Simulation Exercise*, IP/G/EAVA/IC2013-338, Draft version December 2013. Zu einem neueren Überblick s. Sebastian Dullien, *Eine europäische Arbeitslosenversicherung als Baustein für ein soziales Europa*, in: Ulrich v. Alemann u. a., Hrsg., *Ein soziales Europa ist möglich*, Wiesbaden 2015, S. 183-199.
 - 10 In den USA zahlt der Bund zusätzlich, wenn die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch oder schwer ausfällt („topping off“). Die in der EU diskutierten Modelle zielen hingegen auf Grundsicherung auf kleinstem gemeinsamem Nenner, die Transfers zwischen Ländern und Supranationalisierung vermeiden.
 - 11 „Doch ein europäischer Fond für Einlagensicherung?“, FAZ, 12.11.2015, Nr. 263, S. 10.
 - 12 George Soros, *The Tragedy of the European Union and How to Resolve It*, New York Review of Books, 27.9.2012.
 - 13 Vgl. „Eigenes Budget für Eurozone geplant. EU-Ratspapier: Finanzielle Anreize für Krisenstaaten/Eurostaaten sollen sich zu Reformen verpflichten“, FAZ, 4.10.2012, Nr. 231, S. 11; Sebastian Dullien, *Which Fiscal Capacity for the Euro-Area: Different Cyclical Transfer Schemes in Comparison*, Berlin: Hochschule für Technik und Wirtschaft 2015 (Berlin Working Papers on Money, Finance, Trade and Development 02/2015).
 - 14 Zitiert aus Wiley Rutledge, *A Declaration of Legal Faith*, Lawrence, Kansas 1947; und nach John Paul Stevens, *Do we Need a New Constitutional Convention?*, New York Review of Books, 11.10.2012.
 - 15 Vertrag vom 18. April 1951, in Kraft getreten am 23. Juli 1952.

Der Verfasser:

Stephan Leibfried ist Forschungsprofessor an der Universität Bremen und Jacobs University Bremen.