

## Eine Atempause für Europa

Erst geriet die Europäische Währungsunion in die Krise, jetzt steht die Zukunft des Schengen-Raums auf dem Spiel. Wenn wir einheitliche europäische Antworten nicht finden, wird Europa, wie wir es kennen, zerbrechen und sich zu einer großen Freihandelszone zurückentwickeln.

07.03.2016, von Dr. Thilo Sarrazin



© AP

Wenn wir von Europa sprechen, bleiben wir gern ein bisschen unscharf. Meist meinen wir die Europäische Union. Aber natürlich gehören auch die Schweiz, Serbien oder Russland zu Europa. Wir machen uns selber oft gar nicht klar, ob wir mit Europa eine Völkergemeinschaft mit gemeinsamen demokratischen Werten, die Europäische Währungsunion, das Schicksal des Kontinents oder die EU in ihrer institutionellen Ausgestaltung meinen.

Diese Unschärfe ist grundsätzlich auch nicht schlimm. Sie kann sogar wohltätig und unvermeidlich sein, wenn man unterschiedliche Menschen, unterschiedliche Mentalitäten und gegensätzliche politische Strömungen unter einer Fahne versammeln und auf gemeinsame Ziele einchwören will. Solche Unschärfe kann aber sehr gefährlich werden. Dann nämlich, wenn wir die emotionalen Begriffe für konkrete Entscheidungen in Haft nehmen, die eigentlich auf einer sachlichen Ebene vorbereitet und getroffen werden müssen. Und wenn wir mit emotionalen Appellen, hinter denen wir uns versammeln können, sachliche Ungereimtheiten und unterschiedliche Zielsetzungen verdecken. So können leicht politische Konstruktionen entstehen, deren innere Statik nicht stimmt und die umso mehr Risse zeigen, je stärker sie belastet werden.

Die so erzeugten Widersprüchlichkeiten gehörten bereits zu den Geburtsfehlern der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), und sie wurden im Verlauf ihrer Weiterentwicklung und Erweiterung durch immer neue schwerwiegende Widersprüchlichkeiten ergänzt. Das Jahr 2016 kann für die Europäische Union zu einem

Wendejahr werden, in dem die Folgen dieser Widersprüchlichkeiten sich mit noch unbekanntem Ergebnis kombinieren.

Am Beginn der europäischen Integration stand in den 1940er Jahren die Idee eines vereinigten Europas, das man sich ganz naiv als einen europäischen Bundesstaat vorstellte. Besonders in Deutschland mit seiner belasteten Vergangenheit waren viele begeistert von dieser Perspektive. Helmut Kohl gehörte damals zu den jungen Leuten, die in einem symbolischen Akt Schlagbäume zwischen Deutschland und Frankreich niederrissen. Diesem Traum ist er auch als Bundeskanzler treu geblieben.

Der erste Frosthauch legte sich auf die Idee eines Europäischen Bundesstaates, als das französische Parlament 1954 die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) ablehnte. Nicht einmal zur Zählung der deutschen Militärmacht wollten die Franzosen ihre eigene Armee aufgeben. Daran hat sich auch sechzig Jahre später nichts geändert.

So verlagerte sich die Europäische Integration mit der Montanunion und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zunächst auf den Bereich der Wirtschaft. Das war und ist eine riesige Erfolgsgeschichte. Das gilt nicht nur für die Zollunion, sondern auch für das europäische Wettbewerbsrecht und für die Niederlassungsfreiheit von Unternehmen und Gewerbetreibenden. Der regulierte europäische Agrarmarkt mit seinen garantierten Preisen, seinen absurden Interventionsverpflichtungen, seinen gewaltigen Kosten, Milchseen und Butterbergen war natürlich eine krasse Fehlentwicklung. Aber damit erkaufte sich die Deutschen die Zustimmung der Franzosen zum Europäischen Wirtschaftsraum und zu einheitlichen Wettbewerbsregeln.

So war Anfang der sechziger Jahre in der Europäischen Gemeinschaft der sechs Gründungsstaaten alles offen, und die natürliche Weiterentwicklung zu einem europäischen Bundesstaat schien möglich. Dem machte der französische Staatspräsident Charles de Gaulle mit seiner Politik des leeren Stuhls in Brüssel ein Ende. Er propagierte ein Europa der Vaterländer. Damit wurde eine einmalige und so wohl nicht wiederkehrende historische Chance aufgegeben. Die damalige Union der sechs spiegelte in ihren Außengrenzen (bis auf Süditalien) ziemlich genau das Frankenreich Karls des Großen. Hier gab es einen lebendigen Bezug und eine lange gemeinsame Geschichte. Die Italiener hätten damals wohl ihre Eigenstaatlichkeit in solch ein Gebilde eingebracht, die Deutschen sowieso. Die Franzosen wollten das nicht, denn der neue Staat konnte ja nicht mehr Frankreich sein. So wurde für die Franzosen Europa von einer Herzensangelegenheit zu einem Feld, auf dem sie ihre nationalen Interessen sicherten, und dabei ist es bis heute geblieben.

Weil die Vertiefung Kerneuropas nicht gelang, flüchtete man in seine Erweiterung, ließ die langfristige Zielsetzung offen und versuchte sich auf das zu einigen, was möglich war. Dabei ging es nicht immer sehr systematisch zu. Man schuf ein Europäisches Parlament, das all das nicht darf, wozu Parlamente einst erfunden wurden - nämlich einen Staatshaushalt beschließen, Gesetze erlassen und die Regierung kontrollieren.

Eine europäische Regierung gibt es ja auch gar nicht. Die Europäische Kommission ist, rechtlich gesehen, das Sekretariat des Europäischen Rates und der Kommissionspräsident dessen weisungsgebundener oberster Angestellter.

Durch die ständige Ausdehnung der Zugriffsbereiche für europäisches Recht und immer neue Initiativen auf den unterschiedlichsten Gebieten wuchs der europäischen Ebene gleichwohl mit der Zeit eine große Gestaltungsmacht zu. Immer mehr nationales Recht besteht in der Umsetzung von Europarecht. Zu diesem Machtzuwachs trug auch der Europäische Gerichtshof bei. Nationale Regierungen verweisen gern auf Europa, wenn etwas schiefgeht.

Und die Kommission benennt die nationalen Regierungen als Schuldige, wenn europäisches Recht Probleme bereitet.

Das ist allerdings nicht viel anders als die Politfolklore politischer Schuldzuweisungen, die wir auch aus Nationalstaaten kennen. Ständig fühlen sich in Deutschland der Bund von den Ländern und die Länder vom Bund ungerecht behandelt, und beide werden von den Gemeinden kritisiert, weil sie nicht ausreichend kommunalfreundlich sind.

Ein komplexes Staatsgebilde kann mit vielen Widersprüchlichkeiten, Absurditäten und auch mit einem gewissen Maß an Geldverschwendung leben. Daran allein ist noch nie ein Staat zugrunde gegangen.

Allerdings bedarf jeder Staat der grundsätzlichen Unterstützung seiner Bürger, sonst kann er nicht gedeihen und allenfalls durch eine Diktatur zusammengehalten werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem grundsätzlichen Einverständnis mit dem Staat und seinen Institutionen und der Zufriedenheit mit der Regierung. Ersteres nennt man Legitimation. Die muss für die Stabilität des Staatswesens breit bei den Bürgern abgesichert sein. Regierungen dagegen können ruhig knappe Mehrheiten haben. Sie können bei Wahlen grundsätzlich ausgewechselt werden, und so hat die berechnete oder unberechnete Unzufriedenheit der Bürger auch ein Ventil.

Mit der wachsenden Macht Europas wird es für viele Regierungen immer attraktiver, die Schuld an ungünstigen Verhältnissen im Land nach Brüssel weiterzugeben. Brüssel kann aber nicht abgewählt werden, und so steigt ganz folgerichtig die Europaskepsis in der Bevölkerung.

Das darin liegende Problem könnte auf lange Sicht nur durch eine grundsätzliche Reform Europas gelöst werden, die aus der Kommission eine europäische Regierung macht, welche vom Europäischen Parlament eingesetzt und abgewählt wird. Dies wäre aber nur möglich und würde auch nur Sinn ergeben, wenn die Zuständigkeitsverteilung und die Abgrenzung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene grundsätzlich neu geregelt und in einer neuen europäischen Verfassung kodifiziert würden. Dafür gibt es auf absehbare Zeit aber nicht den Hauch einer Chance.

Grundsätzlich ist dies auch nicht weiter tragisch. Unvollkommene, ja untragbare Zustände können häufig auf Jahrzehnte oder noch länger bestehen bleiben, ohne dass die Welt stehen bleibt oder eine große Katastrophe ausbricht. Für die Europäische Union in ihrem gegenwärtigen Zustand habe ich diesen Optimismus nicht.

Das liegt an zwei Gründen, die ich stichwortartig mit Euro und Schengen benenne. In beiden Fällen hat man sich in Europa auf eine Konstruktion eingelassen, die so, wie sie vollzogen wurde und wird, im Ergebnis nicht trägt. Das hat zu einer tiefgreifenden Entfremdung zwischen einem wachsenden Teil der Bürger und der europäischen, aber auch der nationalen Politik beigetragen.

Der schiere und immer noch zunehmende Umfang dieser Entfremdung wirft allmählich Legitimationsprobleme auf. Parteien wie die Dänische Volkspartei, die Schwedendemokraten, die Wahren Finnen, die Freiheitspartei von Geert Wilders, der Front National, die 5-Sterne-Bewegung von Beppe Grillo, die AfD, die FPÖ, die Ukip oder die SVP will ich weder bewerten noch in einen Topf werfen. Es sind allesamt Parteien an der rechten Flanke des politischen Spektrums. Sie sind alle europakritisch und wenden sich gegen unerwünschte Zuwanderung. Wo sie schon länger existieren, nähern sie sich 30 Prozent oder haben diese

bereits erreicht. Mit Ausnahme einiger Parteien am linken Ende des Spektrums sind sie die einzigen Parteien, die noch wachsen.

Diese Parteien haben auch dort zunehmenden Einfluss auf den Regierungskurs, wo sie (noch) gar nicht in der Regierung sind. Das war jüngst zu beobachten beim Umschwung der Flüchtlingspolitik in Schweden. In Ungarn und Polen regieren rechtskonservative Parteien, in der Tschechischen Republik sind sie an der Regierung beteiligt.

Ich halte es für ein ernstzunehmendes Warnsignal, dass dieser Befund über ganz Europa so einheitlich verteilt ist. Die zentralen Ursachen dieser Entwicklung verorte ich bei den Widersprüchen und Brüchen, die rund um zwei zentrale europäische Projekte, die Währungsunion und den Schengen-Raum, aufgetreten sind.

Die Mängel beider haben zu tun mit einer europäischen Neigung zu Beschönigung und Selbstbetrug, die in eine symbolische, nicht zu Ende gedachte und zutiefst widersprüchliche Politik gemündet ist, unter deren Folgen jetzt die Völker in je unterschiedlichem Maß zu leiden haben.

Die europäische Integration mit ihren Regeln und Institutionen war für die französische Politik immer ein Instrument gewesen, um Deutschland zu zähmen und den französischen Einfluss in Europa und auf die Weltpolitik abzusichern. Damit vertrat sich aber nicht, dass die deutsche Geld- und Währungspolitik seit dem Beginn der siebziger Jahre - nach dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton-Woods - mehr und mehr in Europa dominierte und die Mark de facto zur europäischen Leitwährung wurde, während der französische Franc ebenso wie die italienische Lira kontinuierlich an Wert verloren.

Eine Währungsunion sollte das ändern, und in den achtziger Jahren stellten die Franzosen in Gestalt von Jacques Delors einen sehr starken Kommissionspräsidenten, der ebendas ins Werk setzte. Es gibt einen zentralen Denkfehler des ganzen Konstrukts, der Europa jetzt auf die Füße fällt: Bei einer gemeinsamen Währung können unterschiedliche Entwicklungen in der Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Volkswirtschaften nicht mehr durch Wechselkursänderungen ausgeglichen werden. Das ist nur durch eine - häufig schmerzhaft - Anpassung von Produktivität, Preisen und Löhnen möglich. Geschieht das nicht oder nicht ausreichend, sind in den weniger wettbewerbsfähigen Teilen einer Währungsunion Stagnation, Arbeitslosigkeit und schmerzliche Lücken in den öffentlichen Kassen die Folge.

Exakt das ist in der Europäischen Währungsunion passiert. Ihre südlichen und westlichen Teile - Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland - sind zu einer Stagnationsunion geworden, die den Wachstumseinbruch der Jahre 2008/2009 bis heute nicht aufgeholt hat. Der Berg der unerledigten Hausaufgaben ist überall riesig.

Der wirtschaftliche Rückfall dieser Länder wird eindeutig belegt durch die Daten über das Wirtschaftswachstum seit Beginn der Währungsunion. Umgekehrt haben die starken Länder der Währungsunion von ihr nicht besonders profitiert, auch das lässt sich mit Zahlen eindeutig belegen. Seit es den Euro gibt, sinkt die wirtschaftliche Verflechtung im Euroraum, anstatt wie erhofft zu steigen. Auch das lässt sich durch die Daten über den Außenhandel eindeutig belegen.

Im Angesicht der Krise warfen die beteiligten Länder bereits im Mai 2010 die so bejubelten Sicherungen des Maastricht Vertrages - kein Bailout für öffentliche Haushalte in der Währungsunion und keine Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank (EZB) - über Bord. Stattdessen wurde mit dem ESM ein solidarisches Sicherungssystem für den Bailout von Staatshaushalten installiert. Die erfolgreichen Bemühungen von Deutschland und

anderen Nordstaaten, finanzielle Hilfen mit Sanierungsaufgaben zu verbinden, werden in den Südstaaten weithin als deutsches Diktat wahrgenommen und kritisiert. Deren Bestreben geht dahin, dauerhafte Garantiestrukturen und Finanzierungsströme zugunsten des Südens und zu Lasten des Nordens zu etablieren.

Im Norden will man aber nicht für die Fehler im Süden zahlen, und im Süden hasst man den geizigen und reichen Onkel aus dem Norden, der sich mit kleinlichen Vorschriften in die unbeschwerte südliche Lebensart einmischt. Die Politik der EZB wird mittlerweile zuverlässig von den Interessen des Südens dominiert. Das alles hat den Grund für eine tiefe Entfremdung gelegt. Die Handlungszwänge der gemeinsamen Währung haben Europa nicht zusammengeführt, sondern wirken eher als moralischer Spaltpilz.

Zu lösen wäre diese Problematik nur, wenn man wieder zum No-Bailout-Prinzip zurückkehrte. Dann hätte man im vergangenen Sommer den griechischen Staatshaushalt nicht weiter stützen dürfen und notfalls auch das Ausscheiden Griechenlands aus der Währungsunion in Kauf nehmen müssen. Ich sage aus diesen Gründen der Europäischen Währungsunion ein langes Siechtum voraus und will nicht ausschließen, dass sie irgendwann doch zerbricht.

Das ist, für sich genommen, noch nicht unbedingt eine aktuelle Bedrohung der europäischen Integration, diese kommt aus einer anderen Ecke. Damit bin ich bei einem anderen europäischen Lieblingsprojekt, dem Schengen-Raum.

Bei der Währungsunion hatte es von ihrer Gründung bis zur Griechenland-Krise nur zehn Jahre gedauert, bis die Illusionen zerstoßen und die Folgen der Konstruktionsmängel sichtbar wurden. Beim Schengen-Raum dauerte es vom ersten Schengen-Abkommen 1985 bis 2015 immerhin 30 Jahre, ehe die Stunde der Wahrheit kam, dann aber umso heftiger.

Ergänzend zur Niederlassungsfreiheit in der EU wurden seit 1985 stufenweise für den sogenannten Schengen-Raum alle stationären zwischenstaatlichen Grenzkontrollen abgeschafft. Ihre Beseitigung war für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes einschließlich der Niederlassungsfreiheit zwar nicht zwingend, aber eine schöne Dreingabe für den Bürger. Ebenso wie die gemeinsame Währung galt die freie Fahrt vom Nordkap bis nach Sizilien als Beleg für die großen Fortschritte bei der europäischen Integration.

Die gemeinsame Währung konnte die strukturellen Unterschiede zwischen der Wirtschaft Finnlands und Griechenlands nicht beseitigen, sondern hat sie lediglich oberflächlich verdeckt und letztlich verschärft. Ebenso hat die Abschaffung der stationären Grenzkontrollen kein einziges Problem gelöst. Ihr Vorteil erschöpft sich in einem banalen Komfortgewinn für die Reisenden. Vielmehr hat der Verzicht auf die Kontrolle nationaler Grenzen schwere Schäden verursacht. Diese traten zunächst schleichend zutage und haben sich erst mit der jüngsten Flüchtlingskrise in ihrer ganzen Explosivkraft entfaltet.

Ein transnationaler Raum ohne Kontrolle von Binnengrenzen kann eben nur unter drei Bedingungen funktionieren und langfristig stabil sein: 1. Es gibt ein Grenzregime an den Außengrenzen, das die Nationalstaaten vor unerwünschtem Zutritt ebenso wirksam schützt, wie dies zuvor das nationale Grenzregime garantiert hat. 2. Es gibt eine völlige Übereinstimmung in der Einwanderungspolitik aller Mitgliedstaaten, denn wer einmal eingewandert ist, kann sich ja frei bewegen. 3. Es gibt eine völlige rechtliche und tatsächliche Übereinstimmung bei der Behandlung von Asylbewerbern, Kriegsflüchtlingen und illegalen Einwanderern aller Art. Dazu gehören die Gewährung oder Verweigerung von Aufenthalt, Abschiebungsregeln sowie deren identischer Vollzug. Dazu gehören aber auf jeden Fall auch vergleichbare sozialstaatliche Leistungen in den Mitgliedstaaten, damit kein Sozialtourismus

aufkommt und sichergestellt ist, dass die solidarisch zu tragenden Lasten gleichmäßig verteilt werden.

Dreißig Jahre nach dem ersten Schengen-Abkommen ist keine dieser Bedingungen erfüllt. Die Innenminister und Polizeibehörden der Nationalstaaten haben keine Möglichkeit mehr, den Zutritt über die nationalen Grenzen zu regulieren und zu kontrollieren (außer in Zeiten des Notstands wie seit September 2015, dann fehlen allerdings inzwischen entsprechende Grenzanlagen, die Ressourcen und auch die Übung). Und sie können keinerlei Einfluss darauf nehmen, wie das Grenzregime an den Außengrenzen des Schengen-Raums funktioniert und tatsächlich ausgeübt wird.

Der deutsche Innenminister ist machtlos, wenn die italienischen Behörden auf Sizilien und in Rom illegale Einwanderer aus Afrika in Züge nach Deutschland setzen. Und er ist genauso machtlos, wenn die Griechen Flüchtlinge, die aus der Türkei nach Lesbos gelangen, auf die Balkanroute nach Norden weiterleiten. Früher übte die griechische Marine eine wirksame Kontrolle in den Gewässern zwischen der Türkei und Griechenland aus. Wenn sie das inzwischen nicht mehr tut, kann der deutsche Innenminister das nicht ändern.

Nach dem ersten Schengen-Abkommen dauerte es nahezu zwanzig Jahre, bis die EU mit dem Aufbau eines gemeinsamen Grenzmanagements begann und die europäische Behörde Frontex gründete. Diese darf aber nicht viel mehr als beobachten, zählen, koordinieren und bisweilen eine Task-Force zusammenstellen. Sie ist keine europäische Grenzpolizei. Letztlich sind die europäischen Innenminister so etwas wie Könige ohne Land.

Von gemeinsamen Regeln für Asylbewerber, Kriegsflüchtlinge, illegale Einwanderer oder Abschiebungen und auch von Vorkehrungen gegen die unerwünschte Sozialstaatsarbitrage ist Europa weiter entfernt denn je. Das sogenannte Dublin-Abkommen hatte 1991 geregelt, dass Flüchtlinge und Asylbewerber sich in dem Land registrieren lassen und ihren Asylantrag stellen müssen, in dem sie zum ersten Mal den Boden des Schengen-Raums betreten. Es gelang aber bis heute nicht, sich auf Verteilungsregeln für die aufzunehmenden Asylbewerber zu einigen. So schlich sich insbesondere an südlichen Grenzen des Schengen-Raums die Praxis ein, Flüchtlinge in das Land ihrer Wünsche durchzuwinken, und alle machten stillschweigend mit.

Als die Zahlen immer größer wurden, setzte die Bundesregierung Anfang September 2015 die Anwendung des Dublin-Abkommens auch formell aus. Es entstanden die unvergesslichen Fotos von Flüchtlingen mit unserer Bundeskanzlerin, und sie verbreiteten über die ganze Welt den Gospel von der deutschen Willkommenskultur.

Wir wissen gar nicht, wie viele zu uns gekommen sind. Im Easy-System wurden bis Ende 2015 etwa 1,1 Millionen registriert, aber bislang konnten erst 440 000 Asylanträge entgegengenommen werden. Bei 70 bis 80 Prozent der Eingereisten handelt es sich um junge Männer im Alter von 15 bis 30 Jahren. Die schiere Dimension dieser 800 000 jungen Männer wird daran deutlich, dass es in derselben Altersgruppe nur fünf Millionen deutsche Männer gibt. Aus diesen 1,1 Millionen Eingereisten wären ohne die Änderungen der Regeln für den Familiennachzug etwa fünf Millionen geworden. In den vergangenen Wochen reisten täglich trotz des Winters weiterhin 3000 Personen als Flüchtlinge ein. Das ergibt für das Jahr 2016 selbst dann eine Summe von einer (weiteren) Million, wenn die Zahlen im Frühling und Sommer nicht weiter steigen.

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat wiederholt erklärt, es sei aussichtslos, diesen Zustrom durch eine bessere Sicherung der deutschen Grenzen aufhalten zu wollen. Sie setzt auf bessere Grenzsicherung in Griechenland und Italien mit Hilfe der dortigen Anrainerstaaten

wie der Türkei oder Libyen, auf eine politische Einigung über die Verteilung der Asylbewerber auf die Mitgliedstaaten des Schengen-Raums und auf die Beseitigung der Fluchtursachen in den Herkunftsstaaten. Jeder dieser Ansatzpunkte ist so wünschens- und so ehrenwert, wie er illusorisch ist. Genauso können wir uns wünschen, die Probleme der Währungsunion seien dadurch zu bewältigen, dass wir den Griechen und Italienern Nachhilfe in deutscher Stabilitätskultur geben.

Gegenwärtig ist ganz ungewiss, wie sich diese Krise auflösen wird. Sicher ist, dass sie die Zukunft Europas nachhaltig beeinflussen wird. Ich halte es für wahrscheinlich, dass Deutschland in einigen Monaten dem Weg Schwedens folgen und seine Grenzen vorläufig schließen wird. Diesem Beispiel werden Österreich, die Schweiz und alle Balkanstaaten folgen. Dann werden Italien die Bootsflüchtlinge aus Afrika und Griechenland die Syrer, Iraker oder Afghanen behalten müssen, soweit diese überhaupt noch kommen, wenn der Weg ins gelobte Land Deutschland versperrt ist.

Das wird eine vorläufige Aufhebung des Schengen-Regimes bedeuten, und diese Atempause muss Europa benutzen, um sich selbst ehrlich zu machen: Viele hundert Millionen Menschen aus unterentwickelten und schlecht regierten Ländern wollen nach Europa. Sie werden in Zukunft vor allem aus Afrika kommen. Wir müssen uns entscheiden, ob wir das wirklich wollen.

Wenn wir eine einheitliche europäische Antwort nicht finden, wird Europa, wie wir es kennen, zerbrechen und sich zu einer großen Freihandelszone zurückentwickeln.