

### Die Europäische Union: Bedingt handlungsfähig und orientierungslos ; Der europäische Integrationsprozess in der Krise?

Sturm, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sturm, R. (2016). Die Europäische Union: Bedingt handlungsfähig und orientierungslos ; Der europäische Integrationsprozess in der Krise? *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 65(3), 273-280. <https://doi.org/10.3224/gwp.v65i3.01>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

## Die Europäische Union: Bedingt handlungsfähig und orientierungslos. Der europäische Integrationsprozess in der Krise?

*Roland Sturm*

Die Frage, ob der europäische Integrationsprozess in der Krise ist, formuliert den Sachverhalt, um den es hier geht, sehr vorsichtig. Schon vor dem angekündigten Brexit Großbritanniens, der den Integrationsprozess grundsätzlich herausfordert, waren Hinweise auf eine Stagnation des europäischen Zusammenwachsens unübersehbar. Der EU-Feindschaft unverdächtige Stimmen, wie der frühere Kommissionspräsident und Ehrenbürger Europas Jacques Delors und der frühere Präsident des Europaparlaments Hans-Gert Pöttering, stellten Mitte Februar fest: „Die Europäische Union ist derzeit nur bedingt handlungsfähig. Auf ehrgeizige Verlautbarungen folgen oft keine Taten.“<sup>1</sup> Als Beispiele nennen sie die Ideen zur Bewältigung der Finanz- und der Flüchtlingskrise. Und noch dramatischer war etwa zeitgleich im Leitartikel des Spiegel<sup>2</sup> mit den gleichen Beispielen zu lesen: „Es geht jetzt nur noch darum, das Schlimmste zu verhindern, die völlige Erosion der EU.“

Sicher hat die EU massive Probleme im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Geld geben – also Subventionen und Solidarität in der Agrar- und Regionalpolitik, von denen zuerst Spanien und heute Polen in besonderer Weise profitieren – fällt vergleichsweise leicht. Eine Sparpolitik, die die Staatsausgaben an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der EU-Mitgliedsländer anpasst, ist auch in großen EU-Staaten wie Frankreich und Italien unbeliebt. Am besten ist eine Konsolidierung nationaler Haushalte, wenn sie dennoch unumgänglich wird, dadurch zu vermitteln, dass die nationalen Regierungen Schuldige für soziale Härten in Nachbarländern, vorzugsweise in Deutschland bzw. in Nord- und Westeuropa und in Brüssel finden – was nicht gerade



**Prof. Dr. Roland Sturm**

lehrt Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und ist Mitherausgeber von GWP

dem europäischen Geiste entspricht. Subsidiarität wird von den Mitgliedstaaten der EU gerne reklamiert, wenn es darum geht, nationale Interessen zu wahren, nicht aber, wenn es darum geht, Eigenverantwortung zu übernehmen. Ähnliches ließe sich über Solidarität, beispielsweise in der Flüchtlingspolitik, sagen. So wichtig der konkrete Streit über Geld – hier wäre auch Einiges über die umstrittene Rolle der Europäischen Zentralbank zu bemerken – und über die Lastenverteilung in der Flüchtlingsfrage ist, so wenig geht es bei der Krise der EU nur um Streit auf bestimmten Politikfeldern. Es bleibt vielmehr festzuhalten, dass dieser Streit eingebettet ist in tiefere Strukturprobleme der Europäischen Union.

## Die ungelöste Finalitätsfrage

Kern der Stagnation des europäischen Integrationsprozesses ist die ungelöste EU-Finalitätsfrage, also – anders formuliert – die Frage, welches Europa soll es denn sein? Mit der Antwort auf diese Frage hängt eng zusammen, wie in der EU Probleme wahrgenommen werden, welche Auswege aus den Krisen der EU vorgeschlagen werden, und welche dieser Auswege unter den Mitgliedsstaaten mehrheitsfähig sind. Vorweg geschickt sei das Erstaunen, wie wenig Widerstand die britische Forderung für ein Verbleiben in der EU provozierte, den zielführenden Passus der Präambel der europäischen Verträge, der die EU-Mitgliedstaaten darauf verpflichtet, „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip getroffen werden, weiterzuführen“, zumindest für das Vereinigte Königreich außer Kraft zu setzen. Der Prozess der Integration, so sollte man meinen, ist mehr als Verfassungsslyrik, war aber im britischen Falle, angesichts der Alternative des Brexit keiner Regierung und auch nicht der Kommission wertvoll genug, um darüber eine prinzipielle Debatte zu führen. Wenn der europäische Integrationsprozess prinzipiell verhandelbar ist, welchem Zwecke dient dann die EU insgesamt?

Der leichtfertige Umgang mit der Verpflichtung auf den Integrationsprozess verdeutlicht nur, was längst das Selbstverständnis der EU bedroht – die fehlende Richtungsentscheidung im Hinblick auf die europäische Integration. Nicht nur eine Finalitätsdebatte, sondern auch eine verbindliche Verständigung unter den EU-Mitgliedern über die Zukunft Europas wäre erforderlich.

Warum? Denken wir die immer engere Union zu Ende, gelangen wir zu so etwas wie den Vereinigten Staaten von Europa. Zu Ende gedacht wird aus der Kommission eine richtige europäische Regierung, das Europaparlament wird die entscheidende gesetzgeberische Instanz. Schritte in diese Richtung gibt es. Wenn diese allerdings erfolgen, ohne dass alle dem Ziel der Vereinigten Staaten von Europa zugestimmt haben, entstehen massive Probleme. Ist die politische Union aber weniger wichtig oder gar völlig ausgeschlossen, ist die EU also nur ein vorwiegend aus wirtschaftlichen Gründen zusammenarbeitender Verbund, entstehen quasi umgekehrte Probleme. Diejenigen Mitgliedsländer in Nord-, Mittel- und Osteuropa und vor dem Brexit jenseits des Ärmelkanals, die dies so sehen, nehmen innerhalb der EU wie selbstverständlich nationale Interessen wahr, ohne sich reinreden lassen zu wollen, während integrationsfreundlichere Länder sich über deren Integrationsunwilligkeit und mangelnde Solidarität beklagen. Mit unterschiedlichen Zielen gehen unterschiedliche Beurteilungskriterien europafreundlichen bzw. europafeindlichen Verhaltens einher. Der pragmatische, aber wenig überzeugende Kompromiss ist das Europa mehrerer Geschwindigkeiten, an

das wir uns angesichts der unvollständigen Teilnahme aller Mitgliedstaaten an Euro, Schengen oder Fiskalpakt beispielsweise, schon gewöhnt haben. Die angebotene Sonderbehandlung des Vereinigten Königreiches zur Vermeidung des Brexit kreierte zusätzlich einen Präzedenzfall der Integration nach dem Prinzip des Rosinenpickens, der – sollte er Nachahmer finden – die Frage nach gemeinsamen Zielsetzungen in Europa noch schwerer beantworten lässt. Darüber hinaus zeigt der britische Fall, dass jene strategische Überlegung eine folgenschwere Fehleinschätzung war, die besagt: wenn die Mehrheit der EU-Staaten im Prozess der Integration voranschreitet, erzeugt dies eine Vorbildwirkung und einen Sog von Attraktivität, der mittel- bis langfristig die Nachzügler dazu bringen wird, im Integrationsprozess aufzuschließen.

## Mehr Integration oder weniger Integration?

Die mangelnde Attraktivität der EU liegt natürlich auch an schwachen Politikergebnissen wie beim Euro und in der Flüchtlingskrise. Aus proeuropäischer Sicht verbindet sich mit immer möglichen Schwierigkeiten nicht das Verzagen, sondern die Frage, wie löst man Probleme? Und auch hier stößt man wieder auf das gleiche Dilemma: die einen meinen durch mehr Integration, die anderen meinen, durch weniger Integration die Problemlösung finden zu können.

Nicht überraschend stehen die europäischen Institutionen auf Seiten derjenigen, die mehr Integration wollen. Die Kommission hat angefangen, dadurch Fakten zu schaffen, dass sie sich mehr als bisher als europäische Regierung begreift. Der letzte Europawahlkampf mit Spitzenkandidaten der Parteiengruppierungen im Europäischen Parlament war für das Europaparlament Anlass, faktisch für sich ein Entscheidungsrecht bei der Auswahl des nächsten Kommissionspräsidenten zu beanspruchen. Auf der Ebene des Europaparlamentes hat sein Präsident Martin Schulz alles dafür getan, dieses als Stimme Europas zu etablieren – wenn auch aus Sicht vieler mitgliedstaatlicher Parlamente mit unzureichender Berechtigung. Die Kommission versuchte als quasi-Regierung, eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der Griechenlandkrise zu spielen, mit Hilfe eines Europäischen Fonds für Strategische Investitionen eigene Wirtschaftspolitik zu betreiben und eigene Pläne in der Flüchtlingskrise durchzusetzen.

Für die europäischen Institutionen sind die Vereinigten Staaten von Europa das Zukunftsmodell, wie sich auch am „Five Presidents Report“<sup>43</sup> ablesen lässt, der die strategischen Konsequenzen aus der unvollendeten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zieht. Die fünf Präsidenten, die diesen Bericht gemeinsam verantworten, sind der Präsident der EU-Kommission Jean-Claude Juncker, der Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk, der Präsident der Euro-Gruppe Jeroen Dijsselbloem, der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) Mario Draghi und der Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz.

Der Bericht konzentriert sich auf die Frage der Vertiefung der WWU, nicht als Selbstzweck, sondern als Voraussetzung für die politische Union Europas. Angestrebt wird ein vierstufiger Prozess beginnend mit der „echten Wirtschaftsunion“, in der jeder Euro-Mitgliedstaat Wirtschaftsstrukturen hat, die ihn in einem System der Währungsunion erfolgreich machen können. Gefolgt von der Finanzunion, also der Vervollständigung der Bankenunion. Zur Finanzunion gehört auch die Kapitalmarktunion. Der dritte Schritt ist die Fiskalunion, die die Eurozone in die Lage versetzen soll, Konjunkturpolitik zu betreiben, um Volkswirtschaften der Mitgliedsländer in Krisenzeiten

zu stabilisieren. Viertens schließlich soll eine politische Union der EU-Mitgliedsländer angestrebt werden. Alle vier Schritte, die zum Teil aufeinander aufbauen, sollen parallel gegangen werden, und alle Länder der Eurozone müssen sich daran beteiligen. Dies bedeutet, so der Report, dass die Euroländer mehr Souveränität zu Gunsten europäischer Institutionen abgeben, z.B. bei Entscheidungen über nationale Haushalte oder die nationale Wirtschaftspolitik. Auch der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble setzt sich für eine europäische Haushaltskompetenz und einen europäischen Finanzminister ein. Economic governance, die europäische Wirtschaftsregierung, ist durch die Überprüfung nationaler Haushalte durch die Kommission bereits ansatzweise verwirklicht, auch wenn die Empfehlungen der Kommission an die Regierungen der Mitgliedstaaten bisher nicht bindend sind.

Die echte Wirtschaftsunion erfordert Abgabe an Souveränität und zum Teil kostspielige Solidarität. Länder wie Frankreich oder Italien, die beides nicht wollen, schaffen es aber dennoch den Gedanken der Solidarität zu instrumentalisieren. Sie fordern eine Teilvergemeinschaftung ihrer Schulden, um dann wieder unbeschwerter nationale Politik betreiben zu können. In eine ähnliche Richtung weisen Eurobonds, die dazu dienen sollen, Zinssätze für staatliche Neuverschuldung in wenig kreditwürdigen Ländern zu senken. Das sind besonders problematische Beispiele, weil hier mit der Integrationsrhetorik umstandslos das Wahre nationaler Interessen verbunden wird.

Offener gehen jene Länder mit der ungeklärten Finalitätsfrage um, die auf den Subtext der immer engeren Union ganz verzichten. Hier kommt es zu zum Teil merkwürdigen Forderungen. Die Visegrád-Staaten (Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei) wollen keine Zuwanderung und schon gar keine, über die europäisch entschieden wird, präferierten aber eine europäische Entscheidung über den Zugang zu Sozialleistungen des Vereinigten Königreichs, wenn ihre eigenen Bürger Zuwanderer sind. Die Zahl solcher Widersprüche in der konkreten Realität politischer Integration in Europa ist groß. Gelöst werden solche Widersprüche in der Regel pragmatisch, selbst wenn dies eine Missachtung europäischer Verträge impliziert. Es geht um die Sache, Europa zusammenzuhalten. Dies ist sicher ein sehr ehrenwertes Anliegen, aber wie hoch darf der Preis sein? Das Vereinigte Königreich suchte hier eine nationale Antwort und hat sich für das Ende seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Union entschieden. Weniger destruktiv für die europäische Integration wäre eine britische Sonderrolle innerhalb der EU gewesen, aber auch nicht unbedingt hilfreich. Eine solche Option ließe sich sicherlich nicht für alle EU-Mitgliedstaaten übernehmen, sonst würden aus der künftigen EU-27, 27 Versionen von EU.

## Konsolidierung der EU

Wäre es nicht besser, anstatt eine Vereinsamung der Befürworter von Integration und Solidarität zu riskieren, nur so viel Integration umzusetzen, wie alle mittragen wollen? Warnungen, dass der Integrationsprozess zum einen bürgerfern geworden sei und zum anderen zu rasch vonstattengehe und dass auch der EU-Erweiterungsprozess neue Probleme schafft, hat es genug gegeben. Erstaunlich folgenlos blieb das Scheitern des Versuches, eine europäische Verfassung zu schaffen. Der Lissabonner Vertrag von 2009 war zwar – trotz einiger Mängel – eine wichtige Maßnahme, um den erreichten Stand der Integrationswilligkeit festzuhalten. Aber die fehlgeschlagenen Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden wurden ebenso wie einige Referendumsniederlagen europäischer Verträge in der Republik Irland erstaunlich

wenig ernstgenommen. Aus ihnen hätte man lernen können, dass Integrationsfortschritte in die Gefahr geraten können, nur bei politischen Schönwetterlagen zu funktionieren. Man kann immer – und zu Recht – argumentieren, die europäische Integration ist aus weltpolitischer und weltökonomischer Sicht alternativlos. Aber ist es sinnvoll, einfach zu ignorieren, dass die Bürgerinnen und Bürger Europas Problemlösungen noch immer primär von ihren nationalen Regierungen erwarten? Und vor allem, dass die Wiederwahl nationaler Regierungen nicht europäisch entschieden wird, sondern entlang der nationalen Präferenzen.

Dies führt uns zu einem weiteren Problem. Der Integrationsprozess in seiner Komplexität schafft keine emotionalen oder kommunikativen Bindungen. Seine vertraglichen Grundlagen sind bei den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten weitgehend unbekannt. Dies gilt auch für die fernen Institutionen der EU. All das trägt nicht dazu bei, europäische Identitäten der Bürgerinnen und Bürger Europas zu stärken. Auf Dauer lassen sich die Fragen nach weiteren Integrationsschritten und der Zukunft der Europäischen Union aber nicht ohne deren Träger und Adressaten, ohne die Europäer, als Projekt europäischer Entscheidungseliten verwirklichen. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Input-Legitimation der EU-Institutionen reduzieren sich faktisch alle fünf Jahre mit mäßigem Erfolg auf Wahltermine zum Europaparlament. Mäßig ist vor allem die Wahlbeteiligung bei Europawahlen. Im politischen Tagesgeschäft geht es in der Zwischenzeit um nationale Parteipolitik und nationalen Ämtererwerb, auch bei europapolitischen Kontroversen. Die Beurteilung der Output-Legitimation der EU in der Öffentlichkeit orientiert sich nicht am Erreichten, wie Frieden, offene Grenzen oder wirtschaftliche Mobilität, sondern an den Krisen der EU, die inzwischen sogar Erreichtes, wie „offene Grenzen“, in Frage stellen. Wer soll verstehen, weshalb dank der EZB und ihrer Negativzinspolitik die Altersvorsorge und die Sparguthaben Verluste erleiden, um eine von niemandem wahrgenommene Deflation zu bekämpfen und dies noch gegen die Stimme der Deutschen Bundesbank? Dies ist nur ein Beispiel für die Alltagswahrnehmung des Outputs europäischer Institutionen.

Der Integrationsprozess muss wieder auf die Füße gestellt werden, wo er einmal war, als aus der Kriegserfahrung und aus der negativen Erfahrung mit einem aggressiven Nationalismus heraus, allgemeine Begeisterung geweckt werden konnte für das Niederreißen von Grenzbäumen, europäische Städtepartnerschaften und Jugendaustausch. Das Europa von unten stand am Anfang der europäischen Integration. Es war überschaubar, transparent und nachvollziehbar. Heute genügt es aber nicht mehr, den Integrationsprozess ohne Integrationsziel voran zu treiben, wie das Walter Hallstein noch gesehen hat. Um der Integration Europas wieder ein menschliches Maß zu geben, wäre das Erreichte zu konsolidieren. Bevor eine immer kleinere, in wechselnder Besetzung antretende, integrationswillige Staatengruppe voran geht, sollte zum einen dafür Sorge getragen werden, dass die vorhandenen Baustellen effizient bearbeitet werden, wie die nicht bewältigte Schuldenkrise, die Kontroverse über die Aufgaben der EZB, TTIP, der Brexit oder die Defizite Europas bei der Digitalisierung und im Streit um die Flüchtlingskrise und den Aus- oder Rückbau der Kernkraft, um nur einige wenige Probleme zu nennen. Es wäre auch dafür zu sorgen, dass die Bevölkerungen der Mitgliedstaaten in die Kommunikation zu diesen Themen adäquat eingebunden werden, also die nationale Politik solche Themen ausführlich diskutiert, ohne jede Kritik an Integrationsergebnissen gleich als „europafeindlich“ zu brandmarken. Dies ist eigentlich eine demokratische Selbstverständlichkeit, aber leider nicht immer politische Praxis. Vor allem aber brauchen wir in allen Ländern eine ernstgemeinte Finalitätsdebatte. Ernstgemeint insofern, als dass weitere Integrationsschritte davon abhängig gemacht

werden, dass die Bürgerinnen und Bürger diese auch wollen. Graf Kielmansegg hat dies in einer Essay-Sammlung zum Thema „Wohin des Wegs, Europa?“<sup>4</sup> so umschrieben: „Eine kontinentale Demokratie im vollen Sinne des Wortes ist nicht ohne eine, die Nationen überwölbende kollektive Selbstdefinition denkbar.“ (S. 93). Und weiter: „Ein letztlich blindes Vorwärtsdrängen im Integrationsprozess kann dem europäischen Projekt mehr schaden als zu große Zögerlichkeit.“ (S. 113). Vielfalt in all ihren Facetten wird es in Europa immer geben. Das macht den Reichtum des Kontinents aus. Vielfalt kann aber ohne Mühe koexistieren mit der Verständigung über das Ziel des europäischen Zusammenlebens im Rahmen gemeinsamer Verträge und Institutionen.

Man macht es sich zu einfach, wenn man argumentiert, die Vorteile der EU seien doch offensichtlich und mehr Integration sei politisch, ökonomisch und moralisch geboten, um die Stellung Europas in der Welt und seine Rolle zum Beispiel bei der Verteidigung von Menschenrechten nicht zu gefährden. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Kommunikation der EU-Kommission zur unzulässigen Vereinfachung europäischer Probleme einen ungunstigen Beitrag leistet. Die Europäische Kommission entwirft den europäischen Integrationsprozess in ihrer Rhetorik als weitestgehend unpolitisches und damit alternativloses rationales Fortschrittsprojekt, so der Passauer Soziologe Franz Heschl.<sup>5</sup>

Wie plausibel durchaus berechnete systematische und auf die internationale Lage bezogene Argumente für die europäische Integration auch sein mögen, der Graben zwischen politischen Eliten und Wählerinnen und Wählern wird eher größer als kleiner, wenn man letztere als intellektuell unzureichend und zu belehrend einstuft und nicht darauf achtet, dass Europas Integration mit der Integrationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger einigermaßen synchron verläuft. Letzteres ist viel leichter zu erreichen, wenn man einmal geklärt hat, wohin die Reise gehen soll und nicht erwartet, dass die Bürgerinnen und Bürger, auch wenn ihnen das Ziel unklar ist, ungefragt jeden weiteren Integrationsschritt mitgehen. Erst am Integrationsziel lässt sich eigentlich messen, welcher Integrationsschritt notwendig und sinnvoll ist. Freilich ist auch darauf zu achten, dass jederzeit von allen eingegangene Verpflichtungen eingehalten werden. Hier kann es keinen Bonus zum Beispiel für große Mitgliedstaaten geben. In Ermangelung einer funktionierenden europäischen Öffentlichkeit, die Regelbindung einfordern könnte, kommt der europäischen Rechtsgemeinschaft daher eine besondere Rolle zu.

## Permanente Krise?

Die Einwände gegen die Empfehlung, sich der Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Integration unter den jetzt bald wieder 27 EU-Staaten zu versichern, sind vorhersehbar: Das will doch keiner, das ist viel zu aufwendig, quasi neue Vertragsverhandlungen werden abgelehnt, wegen des ungewissen Ausgangs. Es stellt sich daher die Frage, wie tief die Krise der EU noch werden muss, damit die Mitgliedstaaten bereit sind, über das Gemeinsame zu reden und weiteren Ansehensverlust der EU nach innen und außen, sowie die Stärkung EU-kritischer Parteien auch im Europaparlament zu vermeiden. Wenn im Tagesgeschäft die Frage nach dem Sinn der europäischen Integration nicht deutlich gemacht wird, öffnet das Tür und Tor für Anschuldigungen aller Art, wie „Bürokratiemonster Brüssel“ oder „neoliberale Verschwörung“. Die Politikwissenschaft hat begonnen, neben der Integrations- eine Desintegrationsliteratur zu entwickeln und kann sich durch den Brexit bestätigt fühlen. Mit dem Ab-

schied von der „immer engeren Union“ als Strategie für alle EU-Mitgliedstaaten hat die EU ihre Selbstverständniskrise verschärft, die sich bisher schon an den Themen Solidarität und Wertegemeinschaft exemplarisch in der Flüchtlingskrise manifestiert hat. Eigentlich wären in Zeiten solcher Unsicherheiten Klarstellungen angebracht – zu erwarten sind sie nicht. Die Krise des europäischen Integrationsprozesses geht in die nächste Runde.

## Anmerkungen

- 1 FAZ, 18.2. 2016, S. 8.
- 2 Spiegel, 6.2. 2016, S. 6.
- 3 Completing Europe's Economic and Monetary Union, [http://ec.europa.eu/.../docs/5-presidents-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/.../docs/5-presidents-report_en.pdf). Vgl. auch Roland Sturm: Nach der Krise der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Der „Five Presidents Report“, in: GWP 64(4), 2015, S. 473-480.
- 4 Peter Graf Kielmansegg: Wohin des Wegs, Europa? Beiträge zu einer überfälligen Debatte, Baden-Baden 2015.
- 5 Franz Heschl: Die politische Rhetorik der europäischen Kommission, Wiesbaden 2013.