



Dr. Michael Gehler

Entstehung, Zusammenhalt und Zukunft der Europäischen Union

Foto: iStock AtypPeak

Ausgangspunkt nach zwei Krisenjahrzehnten

Die ursprünglichen Motive für die Gründung der EU, die Erhaltung des Friedens, die Lösung der deutschen Frage, die Sicherung von Wohlstand und die Stärkung der Rolle Europas in der Welt, sind nach wie vor gültig. Dennoch wurde zuletzt vielfach gefragt, ob die EU zerfallen könnte. Davon ist nicht auszugehen. Zwei Gegenbeispiele sind zu nennen – ein historisches und ein rezentes:

1. Den Europäischen Gemeinschaften der 1970er wurde im Zeichen von Konjunkturerinbrüchen, den Ölpreisschocks in den Jahren 1973/74 und 1979 sowie Rezession und – angesichts des Zusammenbruchs des internationalen Währungssystems – Abschottung, Protektionismus und Zerfall vorausgesagt. Eingetreten ist das alles nicht – im Gegenteil: die Norderweiterung der EG erfolgte mit Großbritannien, Irland und Dänemark 1973, das Europäische Währungssystem (EWS) wurde unter Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing konzipiert, der Europäische Gerichtshof entwickelte den gemeinsamen Rechtsraum weiter, das Europäische Parlament wurde 1979 erstmals direkt gewählt und die Süderweiterung um Griechenland (1981) sowie Spanien und Portugal (1986) vorbereitet.

2. Im letzten Jahrzehnt ist im Rückblick betrachtet, angefangen von der sogenannten „Eurokrise“, die eine Banken-, Finanzmarkt-, Staatsverschuldungs-, Wachstums-, Wettbewerbs- und Zahlungsbilanzkrise war, über die Herausforderung des Populismus, des Terrorismus, der Ukrainekrise und der Brexit-Debatte, die EU nicht auseinandergefallen.

Der Zusammenhalt der EU

Die Frage des weiteren Zusammenhalts der Europäischen Union lässt sich durch neun Aspekte erklären.

1. Der kategorische und unvermeidliche Integrationsimperativ Deutschland

Seit seiner Einigung im Jahre 1990 ist die Notwendigkeit der Einbindung des gewachsenen deutschen Wirtschaftspotentials und seiner gestiegenen politischen Macht zwingender als zuvor. Es muss weiter eingebunden und integriert bleiben – was im Interesse nicht nur der übrigen EU-Mitglieder, sondern auch im eigenen deutschen Interesse ist. Das bleibt eines der ehernen Gesetze der europäischen Integration.

2. Die integrierte Rechtsgemeinschaft

Der gemeinsame Rechtsbestand ist flächendeckend und weitreichender als nationale Gesetze. Ein Ausstieg davon ist energie-, personal- und zeitaufwändig sowie handels- und wettbewerbspolitisch nachteilhaft. Der Brexit ist daher integrationspädagogischer Nachhilfeunterricht. Kein EU-Mitglied erwägt nunmehr so schnell und ernsthaft ein gleiches beispielhaftes Szenario des Integrationsverlusts.

3. Die Sachlogik des Binnenmarkts

Durch die Realisierung der „Vier Freiheiten“ (Dienstleistungen, Güter, Kapital und Personen) sind für die Wirtschaft mit allen exportorientierten Industrien, Firmen und Unternehmen eine Vielzahl von Vorteilen entstanden, auf die keine ihrer Interessenvertretungen freiwillig verzichtet.

4. Der Euro als integrationspolitische Klammer

Der Binnenmarkt ergibt ohne Einheitswährung weit weniger Sinn. Europa ohne Euro wäre in Krisenzeiten mit einer übermächtigen D-Mark und Abwertungsspiralen anderer Währungen konfrontiert.

5. Die Mehrzahl der gemeinschaftlichen Organe der EU

Bei Betrachtung der EU-Institutionen und -Organe gibt es formell wie praktisch ein Übergewicht der supranationalen vor den intergouvernementalen. Der Europäische Gerichtshof, die EU-Kommission, das Europäische Parlament wie auch die EZB sind für die gemeinschaftlichen Aufgabenbereiche zuständig, während der Europäische Rat und der Rat der EU für die nationale Regierungszusammenarbeit stehen. Bei aller Bedeutung und allem Gewicht der Mitgliedstaaten können wir rein formal betrachtet wie auch funktional von den Kompetenzen gesehen von einem Verhältnis von 4:2 zugunsten der Supranationalität sprechen. Das spricht mit Blick auf Zusammenhalt im Grunde auch mehr für Integrationserhalt als für Integrationsverlust.

6. Außervertragliche Regelungen

Solche Verfahren auf völkerrechtlicher Vertragsgrundlage sind eine pragmatische Antwort auf Fragen der Integrationsstagnation. Wenn dies auch noch nicht zum Unionsrecht für alle führt, handelt es sich doch um eine praktisch-rationale Maßnahme zum Zusammenhalt der engeren Union, der später andere Mitglieder folgen können.

7. Äußere Krisen als Herausforderungen

Integrationsfortschritte lebten historisch weit mehr von äußeren als von inneren Krisen: Russland versuchte zuletzt die EU zu schwächen und die USA wünschen

„Gemeinsam getroffene Entscheidungen sind einzuhalten.“

„Die EU kann nur mit Eigenverantwortung und Solidarität funktionieren.“

keine engere Handels- und Investitionspartnerschaft mit ihr. Weder Putin noch Trump sind europafreundlich, was den Zusammenhalt der EU fördern dürfte – im Osten wie im Westen der EU.

8. Migration als Zukunftsfrage der EU

Die globale Migrationskrise, die über die „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015 weit hinausreicht, wird die EU-Mitglieder mittelfristig zu stärkerer Außengrenzschutz- und gemeinsamer Asyl-Politik (einheitliche Aufnahmeverfahren, Prüfungsstandards, anteilmäßig gerechte und faire Verteilung, Unterbringung, Verpflegung und Vermittlung zur Arbeit) zwingen. Das ist die größte gemeinsame Herausforderung für die nahe und weitere Zukunft der EU und wird mehr als „flexible Solidarität“, nämlich ein stärkeres Zusammengehen – wenn nicht den Zusammenhalt – zwingend erforderlich machen.

9. Das Gebot der Stärkung der sozialen Dimension

Resultierend aus der Bewältigung der Migrationskrise und der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern ist die Einsicht in die Notwendigkeit der Stärkung der „sozialen Dimension“ der EU schon vorhanden. Auch wenn eine „Sozialunion“ noch in weiter Ferne scheint, so wäre allein schon durch eine massive Aufstockung der Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) ein Schritt in diese Richtung getan. Konsequentes Vorgehen gegen Lohn- und Steuerdumping wäre eine weitere wichtige Aufgabe.

Drängende Zukunftsaufgaben

Der Vertrag von Lissabon war nur eine Etappe. Für die Bewältigung der sich nun auftürmenden Herausforderungen war der Vertrag ungenügend. Für die zukünftigen Aufgaben sah er keine Bestimmungen vor, z. B. für den Ausbau des Küsten- und Grenzschutzes, die Einrichtung von Asylmissionen an den „Hotspots“, flankiert durch eine Europäisierung des Asylrechts und ein europäisches Einwanderungsgesetz zur Regelung der Aufnahme, Begrenzung, Unterbringung und des Zugangs zum Arbeitsmarkt sowie „Migrationspartnerschaften“ mit Drittstaaten. Weitere Erfordernisse sind die Etablierung einer europäischen Arbeitslosenversicherung zur Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität, die Schaffung von mehr Konvergenz bei den Verteidigungskapazitäten und die Verstärkung des Krisenmanagements in den EU-Peripherien zur Fundierung der zuletzt aus der Taufe gehobenen „Permanent European Security Cooperation Organiza-

tion“ (PESCO). Damit nicht genug: Die Implementierung eines digitalen Binnenmarkts drängt. Nach dem Scheitern der Freihandels- und Investitionspartnerschaft mit den USA sind diesbezügliche Initiativen mit Australien, Japan, Mexiko, dem Mercosur und Neuseeland Ziele. Die bereits beschlossene „Energieunion“ mit einem multilateralen Clearingsystem wechselseitig austauschbarer Ressourcen bleibt dagegen eine Jahrhundertaufgabe. Die größte Herausforderung für die EU wird jedoch China mit seiner sehr exportintensiven und expansiven Seidenstraßen-Politik nach Europa sein. Eine geschlossen auftretende Union mit einer Gegenstrategie ist noch nicht erkennbar.

Voraussetzungen für weiteres Funktionieren

1. Glaubwürdigkeit durch Vertragstreue und Stärkung der Legitimation

Mehr Glaubwürdigkeit kann nur durch Einhaltung der Verträge und möglichst weitgehende Vermeidung von Opting-outs erreicht werden. Eine weitere Demokratisierung der EU-Institutionen ist durch ein neues Europawahlrecht mit echten europäischen Parteien – statt nur Parlamentsfraktionen – und mehr Transparenz bei integrationspolitischen Entscheidungen erforderlich. Darüber hinaus sind durchgreifendere Druckmittel bis hin zur Ausschlussandrohung zur Abwehr der Gefährdung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedstaaten notwendig.

2. Eigenverantwortung und Solidarität

Die EU kann nur mit Eigenverantwortung und Solidarität funktionieren. Gemeinsam getroffene Entscheidungen sind einzuhalten. Ein neuer Unionsvertrag scheint angesichts des grassierenden Populismus und nationaler Vorbehalte noch fern. In Ermangelung von Besserem sind derzeit nur Pioniergruppen mit außervertraglichen Regelungen eine Option. Und: Solange die Brexit-Frage unbeantwortet ist, wird man Geduld haben müssen.



Dr. Michael Gehler

Institut für Geschichte an der Stiftung Universität Hildesheim, Jean-Monnet Chair ad personam

Quelle: Gehler, Europa. Ideen – Institutionen – Vereinigung – Zusammenhalt; Reinbek/Hamburg (Lau-Verlag) 2018 (1318 Seiten) mit weiterführender Literatur.