

Deutschland in Europa – Geschichte und Gegenwart

Roland Sturm

Zusammenfassung

Deutschlands Rolle in Europa wandelte sich von einer zustimmenden Haltung zu mehr Integration durch Euro- und Flüchtlingskrise zu einer kritischeren Sichtweise. Damit erreichte das Thema Europa den Parteienwettbewerb in Deutschland. Das Modell der „Vereinigten Staaten von Europa“, das die Juncker-Kommission offensiv vertrat, hat – auch angesichts der Rolle des Nationalstaats in der Corona-Krise – an Attraktivität verloren.

1. Zur Vorgeschichte

Bundestagswahlen haben immer auch eine außenpolitische und insbesondere eine europapolitische Komponente. In der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland spielten der Kalte Krieg und die Haltung der Parteien zur Sowjetunion eine wichtige Rolle für die Wahlentscheidung. Eng mit dem Kalten Krieg verbunden war die Teilung Deutschlands. Alle damals in Westdeutschland relevanten Parteien, die CDU, die CSU, die SPD und die FDP, setzten sich für die Wiederherstellung der deutschen Einheit ein. Gegenseitige Vorwürfe im parteipolitischen Wettstreit in den Bundestagswahlkämpfen 1949, 1953 und 1957 thematisierten einerseits die schrittweise Westintegration der Bundesrepublik Deutschland und andererseits den formal 1955 abgeschlossenen Aufbau der Bundeswehr als Armee in der NATO. Während die von *Konrad Adenauer* (CDU) geführten Koalitionsregierungen der bürgerlichen Parteien diese



Prof. Dr. Roland Sturm

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft

Themen vorantrieben, gab es anfangs erheblichen Widerstand der politischen Linken, insbesondere der SPD.

Nachdem die SPD in Westdeutschland sowohl den Kurs der transatlantischen Integration akzeptiert hatte als auch die neue militärische Rolle Deutschlands in der NATO unterstützte, verlagerte sich das Interesse späterer Wahlkämpfe in der Bundesrepublik auf wirtschafts- und sozialpolitische Themen. Der Konsens unter den Volksparteien, der CDU/CSU und der SPD, blieb groß, Westdeutschland durch Schritte zur europäischen Integration wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraum zu verschaffen. Politisch souveränes Handeln Deutschlands sollte durch eine Integration des Landes in internationale Organisationen ermöglicht werden. Hierfür steht beispielhaft Westdeutschlands Rolle als Gründungsmitglied der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957, eine der europäischen Gemeinschaften neben der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, gegründet 1952) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, gegründet 1957), alles Vorläufer der heutigen Europäischen Union.

Die deutsche Europapolitik¹ fand sowohl in der Bevölkerung als auch bei den politischen Entscheidungsträgern weitgehende Unterstützung. Dies führte zu einer politischen Konstellation in der Europapolitik, die als „permissiver Konsens“ bezeichnet wurde. Damit ist gemeint, dass die Fragen der europäischen Integration weitgehend aus dem politischen Streit genommen wurden, weil es der Konsens in Volk und Regierung letzterer erlaubte, weitreichende europäische Integrationschritte zu gehen, ohne auf Widerstand in der Bevölkerung zu stoßen. Im Gegenteil, die emotionale Verbundenheit mit „Europa“ war in Westdeutschland hoch. Die Annahme einer fortdauernden „automatischen“ Legitimation europapolitischen Handelns der Bundesregierung erwies sich seit den 1990er Jahren aber immer wieder als trügerisch, vor allem, wenn es um die Erweiterung und die Vertiefung der Europäischen Union ging. Sowohl die Einführung des Euro als auch die Griechenland-Hilfe oder die EU-Haltung zum Türkeibeitritt zeigten, dass Teile der Bevölkerung nicht mehr jede Entscheidung der politischen Eliten mitzutragen bereit waren. In Bundestagswahlkämpfen und erst Recht in den Bundestag schafften es die Zweifel an bestimmten Aspekten der europäischen Integration lange nicht. 2013 scheiterte die als eurokritische Partei angetretene AfD knapp an der 5%-Hürde.

Bei der Bundestagswahl 2017 war die Frage nach der Zukunft der europäischen Integration keine nebensächliche. In den Augen der Wählerinnen und Wähler blieb es aber bei marginalen Unterschieden parteipolitischer Positionen.² CDU, SPD und Grüne wurden als gemäßigt integrationsfreundlich wahrgenommen, die FDP galt als integrations skeptischer. Der Linken und der CSU wurde Zufriedenheit mit dem Status quo unterstellt. Als ausgesprochen kritisch eingestellt gegenüber der europäischen Integration galt nur die AfD. Die Wahlkämpfer forcierten allerdings diese Unterschiede zwischen den Parteien nicht, und die meisten Wählerinnen und Wähler verknüpften das Thema „europäische Integration“ nicht mit ihrer Wahlentscheidung. Die europäische Integration entwickelte sich bisher nicht zu einem das Parteiensystem und Wahlerfolge prägenden „Großthema“ wie andere außenpolitische Themen zuvor.

Mit der deutschen Einheit erhielt die Bundesrepublik Deutschland ihre volle außenpolitische Souveränität. Sie wurde politisch vor allem im Sinne der außenpolitischen Kontinuität und tiefgehenden Verankerung Deutschlands in Europa genutzt. Vermieden werden sollte der Eindruck, dass das nach der deutschen Einheit größere Deutschland, Europa (insbesondere die EU) dominiere. Nicht das „deutsche Europa“, sondern ein stärker europäisiertes Deutschland war das Ziel der deutschen politischen Parteien. Innerhalb Europas ging es um die Sicherung des Erreichten und die Erweiterung und Vertiefung der europäischen Integration. Deutschland und Frankreich fiel hierbei die Rolle des Integrationsmotors zu. Der Versuch der rot-grünen Regierung von Gerhard Schröder, Großbritannien in die europäische Ideenschmiede mit einzubeziehen, scheiterte an innenpolitischen Widerständen im Vereinigten Königreich. Eine Europapolitik der „großen Drei“ wäre auf längere Sicht kaum durchzuhalten gewesen, weil einerseits die kleineren EU-Partner inzwischen ausreichend Selbstbewusstsein entwickelt haben, um ihre Beteiligungsrechte einzufordern, und andererseits größere Partner wie Spanien, Italien oder Polen gleiches Recht für alle erwarten. Dennoch ist damit die Frage nach den Staaten in Europa, die bei der Vertiefung der europäischen Integration vorangehen, und damit verbunden, die Frage nach der deutsch-französischen Sonderrolle, nicht vom Tisch.

2. Der Streit um den Euro

Symbolisch und wirtschaftlich von großer Bedeutung für ein „europäisiertes“ Deutschland waren die Aufgabe der nationalen Währung, der DM, und die Einführung einer europäischen Währung, des Euro. Die deutsche Politik verband mit dem Euro den Gedanken, dass die neue Währung so stabil sein sollte wie die DM. Symbolisch manifestierte sich diese Überlegung in der Aufgabenbeschreibung und internen Organisation der für den Euro verantwortlichen Europäischen Zentralbank (EZB), sowie der Entscheidung der EU für Frankfurt am Main als Sitz der EZB. Skeptische Stimmen zu den Erfolgsaussichten der neuen Währung kamen vor allem aus den Wirtschaftswissenschaften.³ Sie verwiesen auf wirtschaftliche und politische Probleme, die entstehen können, wenn sich Staaten unterschiedlicher Wirtschaftskraft eine Währung teilen. Zum Beispiel ist es denkbar, dass in einem Land hohe Nachfrage nach Wirtschaftsgütern herrscht und deshalb hier Inflation droht, während in einem anderen Land die Nachfrage nach Wirtschaftsgütern nur schwach ausgeprägt ist und deshalb Betriebe in wirtschaftliche Gefahr geraten und Arbeitslosigkeit entstehen kann. In letzterem Falle läge nahe, dass die EZB Geld billiger macht, also die Zentralbankzinsen senkt, damit sich Investitionen der Wirtschaft noch lohnen. Bei drohender Inflationsgefahr, wie in ersterem Beispiel, sollte die EZB das Gegenteil tun, nämlich durch Zinserhöhungen Geld teurer machen, um die Nachfrage nach Wirtschaftsgütern und damit die Preisexplosion zu stoppen.

Den EU-Ländern war klar, dass Konfliktlagen dieser Art nicht nur theoretische Möglichkeiten sind, und dass die EZB immer nur eine einzige geldpolitische Strategie verfolgen kann. Zur Voraussetzung für die Einführung des Euro wurden deshalb die

Konvergenzkriterien. Das sind Kriterien, mit denen gemessen werden soll, ob die Volkswirtschaft eines potentiellen Eurolandes sich auf den gewünschten Grad der Stabilität im Einklang mit den anderen Euroländern hinbewegt. Die in öffentlichen Auseinandersetzungen vor allem zwischen Eurostaaten und der Europäischen Kommission als Hüterin der europäischen Verträge umstrittensten Konvergenzkriterien sind die Verschuldungsgrenzen für die Gesamtverschuldung eines Mitgliedstaates (60 Prozent des BIP) und für die jährliche Neuverschuldung (drei Prozent des BIP). Kaum ein Euro-Staat hält sich an die 60-Prozent-Grenze, und auch die drei Prozent-Grenze wurde oft nicht eingehalten.

Verbunden mit der Einführung des Euro war das Herausbilden einer eigenständigen Gruppe der Euroländer, die seit 2004 einen eigenen Sprecher hat. Der Lissabon-Vertrag von 1999 bestimmt im Protokoll Nr.14, dass die Eurostaaten zu informellen Sitzungen zusammen kommen. Diese werden von einem auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten der Euro-Gruppe geleitet. Damit vertiefte sich das Spannungsverhältnis zwischen den Staaten, die den Euro bereits eingeführt haben, und denjenigen, die diesen (noch) nicht eingeführt haben bzw. nicht die Absicht hegen, den Euro einzuführen. Alle EU-Staaten sind verpflichtet im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) in Wirtschafts- und Währungsfragen zusammenzuarbeiten.

Die ökonomischen Vorgaben und Konsequenzen der europäischen Integration werfen eine Reihe von Fragen auf, die im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 und für die Bundestagswahl 2017 eine Rolle spielten, auch wenn nicht alle Fragen zwischen den Parteien kontrovers diskutiert wurden. Zu diesen Fragen gehörten folgende Problemstellungen: (a) Wie soll mit den Konvergenzkriterien umgegangen werden? Ist ihre strikte Einhaltung zu fordern, oder sind eher neue Handlungsspielräume für Euroländer mit haushaltspolitischen Problemen zu eröffnen? Die Unionsabgeordneten im Europäischen Parlament mahnten gegenüber dem damaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker an, dass dieser sich stärker um die Rechtsgemeinschaft EU kümmern solle, was konkret bedeutet, auf das Einhalten der Verträge ohne Ansehen des Mitgliedslandes zu achten⁴; (b) Ist die Entscheidung für ein separates Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister außerhalb der entsprechenden Formation des Rates der Europäischen Union (ECOFIN) in der neuen Gestalt der Eurogruppe, an der auch Deutschland teilnimmt, Ausdruck bzw. Vorform einer EU der zwei Integrationsgeschwindigkeiten?

Noch näher an die deutsche Innenpolitik rückte die Europapolitik im Kontext der Staatsschuldenkrise ab 2010. Nun ging es um Hilfsprogramme für Euroländer, denen es zunehmend schwer fiel, ihre Staatsverschuldung durch neue Kredite auf dem Kapitalmarkt zu refinanzieren. Wie konnte es dazu kommen? Schließlich haben doch alle Euroländer die gleiche Währung. Die Antwort lautet: Die Währung ist europäisch, die Haushaltspolitik ist aber national geblieben. Die Konvergenz der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften der Euroländer, auf die die Währungsunion und die Einführung des Euro gesetzt hatten, war ausgeblieben. Trotz gleicher Währung machten die Kapitalmärkte deshalb Unterschiede hinsichtlich der Risikobewertung von Kreditvergaben an nationale Regierungen. Konkret hieß dies, von überschuldeten Ländern

(Höhe der Verschuldung gemessen in Relation zum BIP) mit wirtschaftlich wenig aussichtsreichen Perspektiven wurden bei der Neuverschuldung auf dem Kapitalmarkt höhere Zinsen verlangt als von Ländern mit besserer haushaltspolitischer Lage. Die EU sah ihre Rolle vor allem darin, die Euroländer wirtschaftlich zu stabilisieren und den Euroraum zu verteidigen.

Die EU schuf die Möglichkeit zur „Rettung“ angeschlagener EU-Staaten, wobei die no bail out-Regel des Artikels 125 AEUV (Vertrag von Lissabon) ignoriert wurde. Hier heißt es ausdrücklich, dass die Union nicht für Verbindlichkeiten von Mitgliedstaaten eintritt. Die EU berief sich stattdessen auf Artikel 122, der es erlaubt, einem Mitgliedstaat, der von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, betroffen ist, finanziellen Beistand der Union zu geben. Mit dieser Vertragsinterpretation wurden zunächst die Griechenlandhilfe und später der dauerhafte Krisenmechanismus europäischer Rettungsschirme⁵, nun auch für Spanien, Portugal, Irland und Zypern, gerechtfertigt. Finanzleistungen der Union im Rahmen der Rettungsschirme und das Ignorieren verbindlicher Rechtsregeln, so zumindest sahen dies die Kritiker, provozierten europapolitische Kontroversen.

Otmar Issing, der frühere Chefvolkswirt der EZB, kritisierte die „politische Rolle“, die die EZB übernommen habe: „Man mag darüber streiten, ob die anhaltende Politik extrem niedriger und sogar negativer Zinsen wegen der nachteiligen Auswirkungen auf den Bankensektor und das Finanzsystem inzwischen nicht insgesamt mehr Schaden anrichtet als Nutzen stiftet. Das gilt erst recht für den Ankauf von Schuldtiteln aller Art. Der umfangreiche Kauf von Staatspapieren hat zur Folge, dass die Unterschiede in den langfristigen Zinsen (spreads) in keiner Weise die Differenzen im Ausmaß der Staatsverschuldung der einzelnen Länder widerspiegeln. [...] Die durch die Intervention der Notenbank am Markt bedingten niedrigen Zinsen erlauben es den hoch verschuldeten Ländern, notwendige Reformen zu verzögern, wenn nicht sogar zu unterlassen.“⁶

Im Deutschen Bundestag kam die Kontroverse zu Sinn und Zweck wirtschaftlicher Solidarität in der EU bei den Abstimmungen über EU-Hilfsprogramme an. Abweichler von der Linie der Bundesregierung, die die Hilfsprogramme für in Not geratene Euroländer befürworteten, fanden sich in allen Fraktionen. Wie die empirische Analyse zeigte, hatten an abweichenden Stimmen auch die Fraktions- und Parteiführungen Schuld, die Brüche und Widersprüche in ihrer Argumentation pro-Hilfsprogramme produzierten.⁷ Die FDP führte sogar eine Mitgliederbefragung durch, bei der sich 31,6 Prozent der Parteimitglieder beteiligten und sich aber nur 13,9 Prozent gegen Rettungsprogramme für in Not geratene Euro-Länder wandten.⁸

Im Wahlkampf 2017 war die Staatsschuldenkrise als kontroverses Thema kaum von Bedeutung. Dies lag zum einen daran, dass – bis auf die Griechenlandhilfe – das Thema finanzieller Unterstützung anderer EU-Länder keine große Rolle mehr spielte. Irland, Portugal, Spanien und Zypern waren auf dem Weg aus dem Rettungsschirm heraus. Dieser selbst entwickelte sich zu einem eigenständigen Finanzierungsmechanismus, der inzwischen sogar als Vorstufe eines Europäischen Währungsfonds mit Aufgaben ähnlich der Aufgaben des Internationalen Währungsfonds im Gespräch ist.⁹

Gegen eine solche neue Aufgabendefinition des ESM spricht allerdings, dass der ESM auf nationalem und nicht auf europäischem Recht beruht und deshalb nicht einfach auf Initiative der Europäischen Kommission mit neuen Aufgaben ausgestattet werden kann. Der deutsche Finanzierungsanteil am ESM beträgt ca. 21,7 Milliarden Euro eingezahltes und 168,3 Milliarden Euro abrufbares Kapital.¹⁰ Andere sehen im ESM den Kern eines Budgets des noch zu findenden europäischen Finanzministers, das angesichts der hervorragenden Bewertung des ESM auf den Finanzmärkten auch eine Möglichkeit der europäischen Kreditaufnahme (Verschuldung) eröffnen könnte. Hier liegt weiterer Zündstoff für innenpolitische Kontroversen. Politiker der Union und der FDP sahen in einer solchen Konstruktion die Gefahr des „Zahlmeisters“ Deutschland für die EU, Sozialdemokraten und Grüne betonten demgegenüber die neuen Spielräume für eine europäische Investitions- und Konjunkturpolitik, um Krisenländern zu helfen.

Damit ist das Thema „wirtschaftliche Ungleichgewichte“ in der EU sicher noch nicht vom Tisch. Die parteipolitische Polarisierung anhand des Themas Finanzhilfen für EU-Staaten hat nachgelassen, weil die Krisenstaaten mit haushaltspolitischer Disziplin und Dank wirtschaftlicher Erfolge sich aus der akuten Bedrohung ihrer Staatshaushalte befreien konnten. Dies heißt nicht, dass Entwarnung gegeben werden kann, insbesondere im Hinblick auf die Haushalts- und Bankenstabilität in Griechenland und Italien. Der für Griechenland gefundene Weg einer auf Jahrzehnte verzögerten Rückzahlung von Krediten verschiebt einen Teil der Probleme in die Zukunft und kommt einem Schuldenerlass gleich.

Es steht weiterhin der Vorwurf anderer EU-Länder und der EU-Kommission im Raum, Deutschland sei an den wirtschaftlichen Problemen europäischer Länder durch den Außenhandelsüberschuss des Landes verantwortlich. Die deutsche Politik hat dem ökonomischen Nationalismus, der Schutzmauern um die eigene Wirtschaft aufbauen will, bisher immer eine Absage erteilt. Auch der Koalitionsvertrag von 2018 weist auf die Vorteile des Freihandels hin. Deutschland versteht sich als Exportland. Umstritten ist, ob die Lohnentwicklung dem wirtschaftlichen Erfolg hinterherhinkt. Höhere Löhne bedeuten eine höhere Binnennachfrage und eventuell auch eine zusätzliche Nachfrage nach Produkten aus anderen Mitgliedsländern. Letztere verringert den Außenhandelsüberschuss Deutschlands und stärkt die Wirtschaft der anderen EU-Länder.

3. Der Brexit

Am 23. Juni 2016 fand im Vereinigten Königreich das Brexit-Referendum statt. Anders als von Demoskopien vorhergesagt und von der parlamentarischen Mehrheit im britischen Parlament erwartet siegten die EU-Gegner in einem Wahlkampf, den weitgehend das Thema Einwanderung bestimmte. Dieses Thema war vor der Finanzkrise 2008 und der folgenden Sparpolitik britischer Regierungen nur ein Randthema der britischen Politik, wurde dann aber zu einem die britische Innenpolitik beherrschenden Thema.

Alle Parteien im Bundestag (mit Ausnahme der AfD) waren sich einig im Bedauern der britischen Entscheidung, die Ende Januar 2020 umgesetzt wurde. Nach einer Acht-Länder-Befragung der Friedrich-Ebert-Stiftung von 2017 löst der bevorstehende britische EU-Austritt in der Bevölkerung „zwar Sorge, aber keine Panik aus. Eine relative Mehrheit der Befragten erwartet davon keine negativen Auswirkungen oder sogar eine Stärkung der EU.“¹¹ Die wirtschaftlichen Konsequenzen des Brexit sind weder für das Vereinigte Königreich noch für die EU günstig. Alle seriösen ökonomischen Studien sagen Wohlfahrtsverluste voraus. Die EU verliert zudem eines ihrer großen Mitgliedsländer und einen Nettobeitragszahler. Wie die Finanzlücke zu schließen ist, war eines der Themen der Haushaltsberatungen der EU für den nächsten EU-Haushalt ab 2020.

4. Zukunftspläne für die Europäische Union

Die Europäische Kommission verfolgt in ihren Strategiepapieren die Position, dass die nächsten Schritte zur politischen Integration über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion führen. Die gemeinsame Währung Euro sollte nach dem Austreten Großbritanniens aus der EU möglichst schnell zur alleinigen europäischen Währung werden, und der Währungsunion sollten schrittweise immer mehr Instrumente von europäischer Staatlichkeit in der Haushalts- und Wirtschaftspolitik gegenübergestellt werden. Angesichts des bevorstehenden Brexit formulierte die Europäische Kommission am 31. Mai 2017 ein Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion.¹² Es knüpfte an den 2015 vorgestellten Bericht der fünf Präsidenten der europäischen Institutionen¹³ an. Ziel des Papiers war es, Wege aufzuzeigen, wie die Wirtschafts- und Währungsunion bis 2025 vertieft und komplettiert werden kann. Die Beschreibung des Ist-Zustandes der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Kommission verweist auf große Probleme. Zum einen fehle es noch immer an der seit dem Vertrag von Maastricht von 1992 angestrebten wirtschaftlichen Konvergenz. Sozial und ökonomisch driften die Euroländer weiter auseinander. Zum anderen drohe der Rückhalt für die EU bei den Bürgerinnen und Bürgern weiter abzunehmen. Konvergenzproblem und demokratisches Defizit sind nicht neu, und es ist kein Zufall, dass sich die EU schwer tut, hier voran zu kommen.

Es ist unumstritten, dass in den EU-Ländern ein hoher Konsolidierungsbedarf der nationalen Haushalte besteht. Die Staatsverschuldung missachtet in vielen Euroländern die Konvergenzkriterien. Weder wird die Grenze von drei Prozent des BIP für die jährliche Neuverschuldung beachtet, noch das Maß von maximal 60 Prozent des BIP für die Gesamtverschuldung. Gleichzeitig argumentiert das Reflexionspapier, dass es an der Zeit sei, mit Mehrausgaben Konjunkturpolitik für die gesamte EU zu betreiben. Gleichzeitiger Schuldenabbau und defizitfinanzierte Ausgabenpolitik passen logisch nicht zusammen, obwohl ihr Gleichklang politisch gewollt ist.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist aus der Sicht der EU-Kommission das Problem der asymmetrischen Integration in Fragen der Wirtschaft und Währung. Während die Währungsunion gut entwickelt sei, hinke die wirtschaftliche Integration hinterher.

Es fehle an gemeinsamen Vorstellungen über den künftigen Weg der Wirtschaftsunion und auch an „Vertrauen auf ganzer Linie, d.h. zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen und seitens der breiten Öffentlichkeit.“ Was die Mitgliedstaaten trenne, so die Kommission, sei, dass einige Mitgliedstaaten argumentieren die gegenwärtige wirtschaftliche Krise ließe sich am besten durch Solidarität bewältigen, andere beharrten darauf, dass die Mitgliedstaaten mehr Eigenverantwortung zeigen sollten. Dies ist – verklausuliert – der Nord-Süd-Konflikt im Euroraum. Die Kommission nimmt Stellung für beide Positionen. Sie fordert Strukturreformen, um die nationalen Ökonomien zu modernisieren, aber auch Instrumente der finanziellen Solidarität.

Das Reflexionspapier von 2017 ist aus der Sicht der Kommission verfasst, die daran festhält, dass die beste Chance für den Euro in einer Zentralisierung der wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen in Brüssel besteht, womit eine Reihe von Mitgliedstaaten nicht einverstanden sein dürfte. So gibt es heftigen Widerstand gegen die Idee, das Amt des Eurogruppenchefs, das bisher ein nationaler Finanzminister wahrnimmt, mit dem des Kommissionsmitglieds für Wirtschaft und Finanzen zusammenzulegen und so einen europäischen Finanzminister zu kreieren. Die Mitgliedstaaten beharren darauf, dass ihre Haushaltspolitik nicht nach Brüssel abwandern soll. Es ist zudem zweifelhaft, ob die Währungsunion in mittlerer Frist mit der Einführung des Euro in allen Mitgliedstaaten „vollendet“ werden kann. Dänemark hat weiterhin das vertraglich garantierte Recht, dem Euro fernzubleiben. Schweden ist dem Euro nicht beigetreten und Polen, Tschechien und Ungarn lehnen heute einen Beitritt ab, selbst wenn sie die Beitrittskriterien erfüllen würden.

Die Idee der immer enger vereinten europäischen Union war das Schlüsselthema der Rede des damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, *Jean-Claude Juncker* am 13. September 2017 zur Lage der Union 2017 vor dem Europäischen Parlament.¹⁴ Damit machte der Kommissionspräsident das Thema Währungsunion auch zu einem Streitthema des deutschen Wahlkampfes 2017. *Lisa Nienhaus* kommentierte in der Wochenzeitung „Die Zeit“¹⁵: „Junckers Rede und die heftigen öffentlichen Reaktionen darauf mitten im Wahlkampf zeigten deutlich, dass die Bundestagswahl keine interne Angelegenheit des Landes mehr ist. Es ist die erste echte europäische Wahl, die Deutschland erlebt.“ Für Junckers Visionen konnten sich allerdings nur die SPD und mit größerer Vorsicht Bündnis90/Die Grünen begeistern. Allen Parteien blieb vor Augen, wie schwierig eine Debatte über die Ziele der europäischen Einigung in Europa ist.

Weniger im Wahlkampf 2017 als vielmehr danach wurde die Forderung nach einer Weiterentwicklung der EU zu den Vereinigten Staaten von Europa wieder laut. Positiv in diese Richtung hatten sich in der Vergangenheit prominente CDU-Politiker wie *Ursula von der Leyen* und *Wolfgang Schäuble* geäußert. 2017 versammelte *Martin Schulz*, der damalige Parteivorsitzende der SPD, die Sozialdemokraten hinter der Forderung nach einer Durchsetzung der Vereinigten Staaten von Europa bis 2025. Die „Vereinigten Staaten von Europa“, eine Idee, die das Zurücktreten der EU-Nationalstaaten hinter einer gemeinsamen Regierung der EU zum Ziel hat, geht von einer

langfristigen Perspektive aus, die nationale Eigeninteressen immer weniger in den Mittelpunkt von Politik rückt. In Zeiten der Globalisierung, so die Argumentation, können sich die EU-Länder nur politisch und wirtschaftlich behaupten, wenn sie zusammenwachsen. Gegenüber Konkurrenten wie der VR China oder den USA hätten einzelne EU-Staaten kein Gewicht, so das zentrale Argument der Verfechter der Vereinigten Staaten von Europa.

Was in der Analyse unmittelbar einleuchtet, sieht sich in der Praxis als Projekt mit schwer überwindbaren Hürden konfrontiert. Der Wille zur Schaffung von Vereinigten Staaten von Europa müsste vertraglich zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbart werden. Eine Vertragsänderung solcher Tragweite würde nach den Regeln des Lissabon-Vertrages die Einberufung eines Konvents von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission erfordern (Artikel 48, 3, EUV). Wie die Willensbildung in einem solchen Konvent verlaufen könnte, ist ungewiss. Die Idee der Vereinigten Staaten von Europa hat nicht nur in Deutschland Gegner (die CSU, beispielsweise, lehnt diese Vision ab), sie findet in anderen EU-Ländern kaum Anklang, auch weil Unzufriedenheit mit der aktuellen Entwicklung besteht, die die EU genommen hat.

Eine empirische Studie der Bertelsmann-Stiftung in 28 EU-Ländern kommt zu folgendem Ergebnis: „Eine große Mehrheit der Deutschen schätzt, ähnlich wie ihre Miteuropäer, die Entwicklung der EU als schlecht ein. Der Zustand der Demokratie in der EU bekommt bessere Noten, spaltet aber die Europäer, die zu knapp über 50 Prozent finden, sie sei in einem guten Zustand und zu knapp unter 50 Prozent, sie sei in einem schlechten Zustand.“¹⁶ Das macht deutlich, dass das Ziel der Vereinigten Staaten von Europa für die EU innenpolitisch in den EU-Ländern nicht mehrheitsfähig ist.

Was bleibt sind aber die notwendigen nächsten Schritte zur Bewältigung europäischer Probleme. Der Wahlsieg *Emmanuel Macrons* in Frankreich 2017 mit einer pro-europäischen Agenda war Ansporn für die deutsche Politik, eine Anbindung an die französische Politik in Europafragen zu suchen. Auch aus französischer Sicht ging es darum, den deutsch-französischen Motor der europäischen Integration neu zu starten. Der französische Präsident wählte den Zeitpunkt seiner Grundsatzrede zu Europa an der Pariser Universität Sorbonne zwei Tage nach der Bundestagswahl mit Bedacht. In den anstehenden deutschen Koalitionsverhandlungen sollte das Europa-Thema aus französischer Sicht einen prominenten Platz haben.

*Macron*¹⁷ sprach sich für ein souveränes, vereinigt Europa aus. Er forderte einen eigenen Haushalt für die Eurozone und auf militärischem Gebiet eine engere Kooperation, einschließlich einer gemeinsamen Eingreiftruppe der EU, sowie einen eigenen Finanzminister der Eurozone. Weiterhin plädierte Macron für eine europäische Staatsanwaltschaft, um den Kampf gegen den Terrorismus zu verstärken, und für eine europäische Asylbehörde, um schneller über die Anträge von Flüchtlingen entscheiden zu können. Zudem schlug der Präsident einen europäischen Zivilschutz vor, um die EU besser gegen Naturkatastrophen zu wappnen. Wiederbelebt wurde von fran-

zösischer Seite die Idee einer Finanztransaktionssteuer in Europa, also die Besteuerung von Börsengeschäften. Erlöse aus dieser Steuer könnten der Entwicklungshilfe zugutekommen, wie dies bereits in Frankreich der Fall ist. Entwicklungshilfe ist ein Instrument, um Fluchtursachen vorzubeugen und die Flüchtlingskrise zu begrenzen.

Hier wie in Fragen der verstärkten Zusammenarbeit in der EU im Rahmen einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zeigen sich Schnittpunkte Deutschlands mit den Vorstellungen Frankreichs für Europas Zukunft. Schon 2017 entschieden sich 25 der 28 EU-Mitgliedstaaten, ihre militärische Zusammenarbeit zu vertiefen. Bezugspunkt für gemeinsame Rüstungsprojekte und den Aufbau von EU-weit zur Verfügung stehenden militärischen Kapazitäten ist Artikel 46 EU-Vertrag in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 10 des Lissabon-Vertrages.¹⁸ Gekennzeichnet wurde diese Initiative mit der Abkürzung PESCO¹⁹. Die deutsch-französische Kooperation soll zusätzlich durch den neuen Elysée-Vertrag (deutsch-französischer Freundschaftsvertrag) gestärkt werden. Der erste Elysée-Vertrag wurde 1963 als Symbol des Endes deutsch-französischer „Erbfeindschaft“ nach dem II. Weltkrieg vom französischen Staatspräsidenten *Charles de Gaulle* und dem ersten deutschen Bundeskanzler, *Konrad Adenauer*, geschlossen. Ein neuer Elysée-Vertrag, den alle Bundestagsparteien mit Ausnahme der AfD unterstützen, soll vor allem die Verpflichtung beider Länder zu einer Vertiefung der europäischen Integration unterstreichen.

Europäisches und nationales Regieren sind immer schwieriger in Einklang zu bringen. Die simple Annahme, die bis heute in Brüssel vorausgesetzt wird, dass wir uns – wie es im Lissabon-Vertrag heißt – im Prozess einer „immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden“, befinden, produziert Fragezeichen. Die Unklarheit, wohin der Weg führt, ob der von der Bundeskanzlerin ins Spiel gebrachte Begriff der „flexiblen Solidarität“ nicht eher dazu geeignet ist, nationale Alleingänge zu rechtfertigen, und ob die EU angesichts weltpolitischer Herausforderungen gemeinsam zu handeln bereit ist, beeinflusst die Wahrnehmung Europas in Deutschland. Hinzu kommt in ökonomischen Grundsatzfragen wie der Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion eine parteipolitische Konfrontation entlang nationaler wirtschaftspolitischer Leitbilder.²⁰

Die Corona-Krise hat die EU marginalisiert. Wegen fehlender Kompetenzen in der Gesundheits- und Sozialpolitik, konnte sie keine Führungsrolle bei der Krisenbekämpfung übernehmen. Möglich war eine Lockerung der zentralen Haushaltsvorgaben, insbesondere der Verschuldungsgrenzen. Die Mitgliedstaaten hätten diese ohnehin ignoriert. In nationaler Regie und ohne dass der EU-Kommission die Möglichkeit gegeben wurde, hier zu koordinieren, wurden Grenzen geschlossen mit zum Teil problematischen Folgen für den Warenverkehr (z.B. an der deutsch-polnischen Grenze). Wichtige Fragen, wie der EU-Haushalt, insbesondere als Nach-Krisenhaushalt, blieben ungeklärt.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u.a., Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.
- 2 Vgl. Harald Schoen, Not a powerful electoral issue yet: on the role of European integration in the 2017 German federal election, in: *Journal of European Public Policy* 2018, DOI:10.1080/13501763.2018.1478444.
- 3 Vgl. u. a. Wilhelm Hankel/Wilhelm Nölling/Karl-Albrecht Schachtschneider/Joachim Starbatty, Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß, Reinbek 1998.
- 4 Vgl. *Der Spiegel* vom 9. Dezember 2017, S. 22.
- 5 EFSF = European Financial Stability Facility; EFSM = European Financial Stability Mechanism; ESM = European Stability Mechanism.
- 6 Otmar Issing, Notenbanken am Scheideweg, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. Februar 2017, S. 16.
- 7 Vgl. Andreas Wimmel, Die Dynamik innerparteilicher Geschlossenheit bei Abstimmungen über Finanzhilfen für Griechenland im Deutschen Bundestag, in: *Zeitschrift für Politik* 65(2), 2018, S. 217-242, <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2018-2-217>.
- 8 Vgl. Roland Sturm, Doch nicht „alternativlos“? Die EU-Krisenpolitik im Parteienwettbewerb, in: Eckhard Jesse/ Roland Sturm (Hrsg.), *Bilanz der Bundestagswahl 2013*, Baden-Baden 2014, S. 511-530, hier S. 520, <https://doi.org/10.5771/9783845252513-511>.
- 9 Vgl. Klaus Regling: Wie die Währungsunion wetterfest wird, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. August 2017, S. 16.
- 10 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. Januar 2018, S. 19.
- 11 Friedrich-Ebert-Stiftung: Was hält Europa zusammen? Die EU nach dem Brexit, Berlin 2017, S. 2. (Die acht Länder sind: Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Schweden, Slowakei, Spanien und Tschechien.)
- 12 https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_de (abgerufen am 6.8. 2018)
- 13 Roland Sturm, Nach der Krise der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der „Five Presidents Report“, in: *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik* 64(4), 2015, S. 473-480, <https://doi.org/10.3224/gwp.v64i4.21147>.
- 14 Europäische Kommission, Rede zur Lage der Union, Luxemburg 2017.
- 15 Vom 21. September 2017, S.28.
- 16 Bertelsmann-Stiftung, Eine Quelle der Stabilität? Die öffentliche Meinung in Deutschland und in Europa in Zeiten politischer Polarisierung, Gütersloh 2017, S. 11.
- 17 <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> (abgerufen am 6.8. 2018)
- 18 https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/defence-europe_en#h31 (angerufen am 6.8. 2018)
- 19 PESCO = Permanent Structured Cooperation/ Ständige Strukturierte Zusammenarbeit.
- 20 Vgl. Andreas Wimmel, Parteipositionen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion im 19. Deutschen Bundestag, in: *Integration* 41(4), 2018, S. 273-292, <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2018-4-273>.