

## Akademievorträge

**Vortragsabend** der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen im Niedersächsischen Landtag in Hannover am 23. Oktober 2018

Renate Ohr

### **Ist die Anziehungskraft der EU in Gefahr?**



Renate Ohr, Ordentliches Mitglied der Akademie seit 2012, vor dem Landtag in Hannover

Angesichts aktueller Entwicklungen, wie dem nahenden und dazu noch ungeordneten Brexit, den populistischen und zum Teil europafeindlichen Strömungen in vielen Ländern, der mangelnden innereuropäischen Solidarität im Umgang mit der Zuwanderungsfrage, der Beschränkung basisdemokratischer Werte wie Pressefreiheit und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen oder den Konflikten der italienischen Regierung mit Brüssel um die Höhe der Staatsverschuldung, erscheint der europäische Integrationsprozess zunehmenden Widerständen ausgesetzt. Immer öfter wird mittlerweile sogar von einem drohenden Auseinanderbrechen der gesamten EU gewarnt. Daher lautet das Thema meines heutigen Vortrags, ob die ‚Anziehungskraft‘ der EU in Gefahr ist. Dabei geht es mir

weniger darum, inwieweit die EU noch attraktiv für neue Mitglieder ist, sondern vielmehr darum, ob die EU noch genügend Kräfte mobilisieren kann, um die vorhandenen Mitglieder auch in Krisensituationen weiter in der Gemeinschaft zu halten.

Vor diesem Hintergrund werde ich mich in diesem Vortrag mit den Fragen beschäftigen, was den Wert der Mitgliedschaft in der EU bestimmt, warum separatistische Tendenzen zunehmen könnten und wie weitere Rückschritte im Integrationsprozess aufgehalten werden könnten und sollten.

### **Werte einer EU-Mitgliedschaft**

Generell können gesellschaftliche, politische und ökonomische Werte der europäischen Integration unterschieden werden oder auch materielle von immateriellen Werten. Betrachtet man die ursprünglichen Triebkräfte des europäischen Integrationsprozesses zu Beginn der 1950er Jahre, so waren es vor allem die aus der Nachkriegszeit motivierten Wünsche nach Sicherheit und Frieden in Europa, nach der Wiedererlangung grenzüberschreitender Mobilität und nach intensiveren inner-europäischen Wirtschaftsverflechtungen – woraus insgesamt mehr Wachstum und

Wohlstand erwartet wurde. Aber es waren auch die Vision einer europäischen Werte- und Solidargemeinschaft sowie die Hoffnung auf eine Wiedererlangung politischer Bedeutung im globalen Rahmen (Weidenfeld 1992, S. 11 f.). Der Weg zur Erreichung dieser Ziele wurde dabei aber zunächst primär in der wirtschaftlichen Integration der beteiligten Volkswirtschaften gesehen (Issing 2016, S. 17).

In diesem Vortrag werde ich mich daher im Wesentlichen auf die ökonomischen und damit auf materielle Dimensionen beziehen, aber nicht zuletzt auch deswegen, weil ja gerade die materiellen, ökonomischen Effekte eines solchen Integrationsprojektes wie der EU auch die Grundlage sind für viele gesellschaftliche und politische Entwicklungen und die Erreichung immaterieller Ziele. Volkswirtschaften, die sehr intensiv ökonomisch verflochten sind, sind eher bereit und interessiert, auch politisch einen gemeinsamen Weg zu verfolgen. Insbesondere das Erreichen eines über 70-jährigen Friedens in Europa ist eng an die wirtschaftliche Integration geknüpft: Zum einen wegen des mit ihr verbundenen wirtschaftlichen Wohlfahrtszuwachses, zum anderen weil sie auch ein gewisses Maß an gemeinsamer Verrechtlichung beinhaltet und benötigt, die nicht allein auf „moralischer Selbstbindung“ (Plottka/Repasi 2013, S. 41 f.) aufbaut, sondern auf ganz materiellen ökonomischen Interessen der Mitgliedsländer.

Ökonomische Integration hat dabei prinzipiell zwei mögliche Dimensionen: So entstehen wirtschaftliche Integrationsräume zum einen über Fortschritte im freien Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital), also über eine verstärkte Verflechtung der Märkte (sogenannte Marktintegration). Zum anderen kann Integration aber auch durch Fortschritte in der grenzüberschreitenden Abstimmung, Harmonisierung und Vereinheitlichung institutioneller Rahmenbedingungen geprägt sein, die bis zur gemeinsamen zentralen Gestaltung von Politikbereichen gehen können (sogenannte institutionelle Integration). Während Marktintegration vor allem durch den Abbau von Handelsschranken, Mobilitätshemmnissen und Informationsunsicherheiten charakterisiert ist, also durch Öffnung, Liberalisierung und Deregulierung, zielt die institutionelle Integration auf verstärkte Zentralisierung und gemeinsame Regulierung (Mussler/Streit, 1996, 265 ff.).

### **Vorteilhaftigkeit regionaler Integrationsräume**

Die Vorteilhaftigkeit der Mitgliedschaft in einer regionalen Integration hängt daher auch von der Art der Integration (also Marktintegration versus Institutionelle Integration) ab, aber auch von der Zusammensetzung des Integrationsraums, d.h. von der Interessenlage, der Finanzlage und den Präferenzen der anderen Teilnehmer.

Die Marktintegration ermöglicht u.a. Wohlfahrtsgewinne aus einer intensivierten internationalen Arbeitsteilung, einem erleichterten Zugang zu internationalem Kapital, einer verbesserten Allokation der Produktionsfaktoren und einer größeren Produktvielfalt für die Verbraucher (Ahrens/Hoen/Ohr, 2005, 421 ff.). Sie ermöglicht eine individuelle Aktivierung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivitäten. Diese Form der Integration wird daher auch von den europäischen Bürgern in der Regel positiv aufgenommen, da sie vom Prinzip her keine Zwänge auferlegt,

sondern den Bürgern neue Spielräume eröffnet. Es erfolgt ein Prozess der Verflechtung und des Zusammenwachsens der Volkswirtschaften auf freiwilliger Basis quasi ‚von unten‘. Diese Vorteile aus einem gemeinsamen Markt (Binnenmarkt) sind zudem weitgehend durch positive Externalitäten gekennzeichnet, d.h., sie erhöhen sich durch jedes weitere Mitgliedsland: Je mehr Länder sich etwa an einer Freihandelszone beteiligen, umso größer sind die daraus resultierenden Freihandelsgewinne für jedes einzelne Mitgliedsland.

Im Gegensatz dazu ist die institutionelle oder politische Integration zu sehen (Ohr 2013, S. 20 f.). Im Mittelpunkt steht hier eine Vergemeinschaftung institutioneller Regelungen und Politiken zur Abstimmung, Harmonisierung und Vereinheitlichung wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen – also z.B. die Etablierung einer gemeinsamen Zentralbank. Es ist ein politisch ‚von oben‘ angestrebtes Verbinden von Wirtschaftsräumen durch ein gemeinsames Eingliedern unter zentrale, supranationale Institutionen. Auch von der institutionellen Integration in Form gemeinsamer Regulierungen werden oft positive Wohlfahrtseffekte erwartet, insbesondere wenn hierdurch Transaktionskosten und Unsicherheiten gesenkt werden oder wenn grenzüberschreitende externe Effekte nationaler Politiken vorliegen.<sup>1</sup> Allerdings muss hier immer überprüft werden, inwieweit eine zentrale, länderübergreifende Politik wirklich den nationalen Steuerungslösungen überlegen ist. Je mehr supra-national harmonisiert und interveniert wird, umso weniger kann auf regionale und nationale Besonderheiten reagiert werden, was eine gegebenenfalls notwendige nationale Anpassungsflexibilität behindert. Generell sollte daher das Subsidiaritätsprinzip gelten, d.h. Entscheidungskompetenzen sollten stets auf möglichst niedriger Ebene angesiedelt werden. So betont auch der Vertrag von Lissabon (in Artikel 5, Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union), dass die Europäische Union nur dann tätig werden sollte, wenn nachgewiesenermaßen auf dieser zentralen Ebene bessere Ergebnisse erzielt werden können als auf nationaler Ebene.

Auch der EU-Binnenmarkt erfordert natürlich ein gewisses Maß an institutionellen Regelungen, etwa für Verbraucherschutz und Wettbewerbsschutz. Bei der Währungsunion aber ist die gemeinsame zentrale Politikgestaltung kein „Beiwerk“, sondern steht absolut im Vordergrund, auch wenn sie oftmals damit begründet wird, erst der Wegfall der verschiedenen Währungen würde den Binnenmarkt komplettieren und optimiere daher auch die Marktintegration. Betrachtet man aber die Handels- und Dienstleistungsströme zwischen den Euro-Partnern, so ist festzustellen, dass der Handel seit der Einführung des Euro zwar zugenommen hat, der Handel mit Nicht-Euro Ländern innerhalb und außerhalb Europas jedoch deutlich stärker gewachsen ist. Der Wegfall von Wechselkursrisiken und Umtauschkosten ist somit für europäische Handelsaktivitäten nicht entscheidend, sondern die Existenz aufnahmefähiger und wachsender Märkte, die aber mittlerweile weniger im Kerneuropa

---

<sup>1</sup> Auch mögliche Handelserleichterungen aus der Einsparung von Transaktionskosten bei einer gemeinsamen Währung sind für jedes beteiligte Land umso größer, je mehr Mitglieder sich an der gemeinsamen Währung beteiligen.

oder gar in der Eurozone liegen, sondern in der (östlichen) Peripherie und in nicht-europäischen Regionen. Generell bestehen die Vorteile des Binnenmarktes auch gegenüber EU-Ländern, die nicht der Eurozone angehören, und er funktioniert dort genauso gut wie zwischen den Euro-Partnern.

Weitere ökonomische Vorteile aus der Mitgliedschaft im EU-Integrationsraum ergeben sich schließlich auch noch durch die gemeinsame Außenhandelspolitik gegenüber Drittländern, die den Binnenmarkt nach außen absichert. Generell ist ein Land als Mitglied einer größeren Gemeinschaft wie der EU in globalen Verhandlungen besser vertreten. Nicht zuletzt ist die eigene Mitgliedschaft in einem solchen Integrationsraum dann vorteilhaft, wenn dieser schon sehr groß ist, so dass Entscheidungen der Integrationsgemeinschaft die ‚Outsider‘ sowieso mit betreffen, ohne dass diese aber selbst als Nicht-Mitglied Einfluss auf die Entscheidungen nehmen könnten.

### **Ambivalenz der Anziehungskraft der EU**

Die Anziehungskraft der EU resultierte zunächst primär aus dem Angebot der Teilnahme am gemeinsamen Markt ohne Zollbarrieren. Mittlerweile nimmt in der EU allerdings neben der Marktintegration auch die institutionelle Integration einen großen Raum ein. Nicht in allen Bereichen der gemeinsamen Agrarpolitik, der Regional- und Strukturpolitik, der Währungspolitik oder der Verbraucherpolitik wird aber das Prinzip der Subsidiarität stringent verfolgt.

Zudem bewirkt die mittlerweile große Heterogenität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Interessen in der EU bei allen EU-weit getroffenen Vereinbarungen hohe sogenannte Entscheidungskosten (Buchanan/Tullock, 1962). Bei allen gemeinsam zu treffenden Entscheidungen treten diese Kosten auf, wobei sie zwei alternative Formen annehmen können: So kann – bei Mehrheitsentscheidungen – die Mehrheit der Mitgliedsländer eine, dann für alle geltende, Entscheidung treffen, die nicht den Präferenzen der Minderheit entspricht. Den überstimmten Mitgliedern entstehen dann die sogenannten Kosten der Entscheidungsduldung. Umgekehrt können jedoch – bei Einstimmigkeitsgebot – auch Kosten dadurch entstehen, dass eine Entscheidung, die der Mehrheit der Mitgliedsländer nützen würde, durch ein Veto eines oder mehrerer Teilnehmerstaaten unterbleibt. Sowohl bei Mehrheitsbeschlüssen als auch bei Entscheidungen, die Einstimmigkeit erfordern, entstehen also in der Regel jeweils für einen Teil der EU-Staaten Kosten. Hinzu kommen noch die Entscheidungsfindungskosten selbst, d.h. all jene Transaktionskosten, die damit verbunden sind, überhaupt zu einem gemeinschaftlich akzeptierten Ergebnis zu gelangen (z.B. aufgewendete Zeit für Verhandlungen oder Zugeständnisse in anderen Bereichen, um die Zustimmung eines Landes zu erhalten). Auch diese Kosten sind umso höher, je größer und heterogener die EU ist. Sie sind aber auch davon abhängig, wie viele Entscheidungen getroffen werden müssen, und dies hängt eben auch von der Integrationstiefe ab: Bei institutioneller Integration muss viel mehr gemeinsam geregelt werden als bei reiner Marktintegration.

Die Anziehungskraft der EU kann sich somit zum einen mit der Größe der Gemeinschaft ändern, wobei mit steigender Mitgliederzahl zwar viele Vorteile aus dem Binnenmarkt zunehmen, aber auch die Entscheidungskosten steigen. Zum anderen hängt die Anziehungskraft negativ vom Grad der Heterogenität der Teilnehmer ab und von der Anzahl solcher Entscheidungen, bei denen die Mitglieder sehr unterschiedliche Präferenzen haben. Je intensiver die Beziehungen werden sollen, umso mehr muss gemeinsam entschieden werden und umso wichtiger ist eine gewisse Homogenität der wirtschaftlichen Strukturen und Präferenzen der beteiligten Länder, was für eine kleinere Gemeinschaft spricht. Es besteht somit ein Trade-off, eine gegenläufige Beeinflussung der Vorteile aus einer Erweiterung und einer Vertiefung der Gemeinschaft. Die Wechselbeziehung besteht zwischen den (v.a. ökonomischen) Vorteilen einer großen Gemeinschaft und den (v.a. politischen) Kosten der Heterogenität in einer solchen großen Gemeinschaft. Für politische Stabilität ist die optimale Gemeinschaftsgröße kleiner als für wirtschaftliche Effizienz. Wirtschaftlich effiziente Integrationsräume sind größer, hierdurch in sich heterogener und somit politisch instabiler (Alesina/Spolaore, 1997). Das Problem ist, dass seit Anfang dieses Jahrtausends nach den früheren – getrennten – Phasen von Erweiterung oder Vertiefung die EU begonnen hat, Vertiefung und Erweiterung parallel zu verstärken: Osterweiterung und Währungsunion, immer größer, immer enger...!

Zurück zur Anziehungskraft der EU: Sie ist über das bisher Gesagte hinaus gegenüber kleinen Ländern tendenziell stärker als gegenüber größeren Ländern, da erstere einen kleineren eigenen Binnenmarkt besitzen und damit einen begrenzteren Zugang zu Kapital, Arbeitskräften und Humankapital haben, und auch zur Möglichkeit, durch den Absatz im eigenen Land Massenproduktionsvorteile zu realisieren. Hierdurch sind sie stärker auf Offenheit und freie internationale Wirtschaftsbeziehungen angewiesen. Zugleich ist ihre eigene wirtschaftliche und politische Macht gering, so dass sie durch die Mitgliedschaft in der EU auch einen gewissen Einfluss auf EU-Entscheidungen haben, von denen sie als (kleine) ‚Outsider‘ sowieso mit betroffen wären. Schließlich wird als EU-Mitglied auch ihre Position gegenüber Drittländern verstärkt.

Hat ein Land dagegen auch intensive wirtschaftliche Beziehungen zu Drittländern, so hat der EU-Binnenmarkt eine etwas geringere Bedeutung als in Ländern, die – unabhängig von einer Mitgliedschaft – schon stark auf den EU-Raum fokussiert sind. Und ist die ordnungspolitische Grundhaltung eher liberal als interventionistisch, so besteht zwar prinzipiell großes Interesse an einer Teilnahme am Binnenmarkt, aber weniger an den vielfältigen gemeinsamen Regulierungen und der zentralen Gestaltung von Politikbereichen. Schließlich ist die Anziehungskraft naturgemäß bei potentiellen Nettoempfängern größer als bei Nettozahlern.

### **Einschätzung der EU-Bürger bezüglich der gewünschten Integrationsform**

Werfen wir in diesem Zusammenhang einen kurzen Blick auf das aktuelle Eurobarometer (Standard-Eurobarometer 89, Frühjahr 2018), diese seit über 40 Jahren in regelmäßigen Abständen von der EU-Kommission in Auftrag gegebene öffentliche

Meinungsumfrage in den Ländern der EU. Ich möchte hier eine Frage herausgreifen, die etwas über die Einschätzung der **Bürger** in Hinblick auf die Integrationsdimensionen gibt. Die Frage lautet: Was sind die beiden positivsten Errungenschaften der EU?

Mit großem Abstand (58 %) sprechen sich die Befragten für den „freien Verkehr von Personen, Gütern und Dienstleistungen innerhalb der EU“ also den Binnenmarkt aus. Knapp dahinter (54 %) wird der „Frieden zwischen den Mitgliedstaaten der EU“ genannt. Mit großem Abstand (24 %) folgt sodann „Studentenaustauschprogramme wie Erasmus“. Auf gleicher Höhe, auch mit 24 % (im Vergleich zu 58 % beim Binnenmarkt!) kommt der Euro. Wiederum knapp dahinter (21 %) folgen „die Wirtschaftskraft der EU“ und „der politische und diplomatische Einfluss der EU im Rest der Welt“, „das Niveau der Sozialleistungen in der EU“ (18 %) und – weiter abgeschlagen – „die gemeinsame Agrarpolitik“ (10 %). Es zeigt sich also, dass in den Einschätzungen der Bürger die Marktintegration und Öffnung (Binnenmarkt, Austauschprogramme) weit positiver gesehen werden als die institutionelle/politische Integration in Form des Euro oder der europäischen Agrarpolitik.

### **Nehmen separatistische Tendenzen zu?**

Wie schon erwähnt, besteht ein eindeutiger trade-off zwischen den Vorteilen einer großen Integrationsgemeinschaft und den Kosten der Heterogenität in einer solchen großen Gemeinschaft. Eine große Gemeinschaft kann die Kosten der Erstellung der Gemeinschaftsgüter auf viele Steuerzahler verteilen, aber eine große Gemeinschaft hat auch eine sehr heterogene Bevölkerung und Wirtschaftsstruktur, die schwer durch einheitliche politische Entscheidungen zu befriedigen ist, wodurch sie instabiler wird.

Begründet wird diese Instabilität unter anderem auch damit, dass ein großer Integrationsraum auch Transferzahlungen oder andere Ausgleichsmechanismen bzw. Kompensationen zwischen den Regionen benötige, da die Unterschiede in den Präferenzen bezüglich der gemeinschaftlichen Politiken und institutionellen Vorgaben zu einer ungleichen Verteilung der Wohlfahrtseffekte der zentral gesteuerten Politik führen können. Gelingt es jedoch nicht, diese Transfers politisch durchzusetzen, so kann es für jene Regionen/Länder, die sich in ihren Präferenzen stark von den anderen unterscheiden, sinnvoll sein, sich zu separieren.

Auch in der EU besteht das Problem, zufriedenstellende Kompensationsvereinbarungen für unterschiedlich hohe Vorteile aus dem jeweiligen Integrationsprojekt (z.B. Binnenmarkt oder Währungsunion) zu vereinbaren. Durch die sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Strukturen und Präferenzen gibt es einerseits Vorteile des Zusammenschlusses (Öffnung und Marktintegration) und andererseits die Nachteile eines Verlusts an unabhängiger Politikgestaltung.

In der heutigen globalisierten Welt beschränken die nationalen Grenzen die Beschaffungs- und Absatzmärkte allerdings nicht mehr so stark wie früher. Durch die globale Liberalisierung stehen somit eine Reihe der Handelsvorteile, die früher nur in einer Integrationsgemeinschaft erzielt werden konnten, mittlerweile auch weltweit

zur Verfügung. Wenn die Marktintegration also zunehmend global wird, sind die sonstigen (institutionellen) Integrationsbereiche entscheidend für die Anziehungskraft einer regionalen Integrationsgemeinschaft. Wenn von dem einen oder anderen Land aber hier mehr Kosten als Nutzen gesehen werden, kann die Mitgliedschaft im regionalen Integrationsraum zunehmend an Attraktivität verlieren.

Nicht zuletzt steigt die Wahrscheinlichkeit zur Abspaltung, wenn das Einkommens- bzw. Wohlstandsgefälle (also die Ungleichheit) innerhalb einer Gemeinschaft steigt. So setzen die in der EU vorgegebenen Umverteilungsmechanismen einerseits starke Beitrittsanreize für ärmere Kandidaten, andererseits führen sie zu steigenden Umverteilungslasten bei den Nettozahlern.

### **Besondere Interessenlage Großbritanniens**

Aus Sicht Großbritanniens gibt es derzeit eine Reihe von Gründen, die eine überdurchschnittlich skeptische Haltung gegenüber der EU-Mitgliedschaft erklären könnten (Ohr, 2015):

Zwar geht die Marktintegration in der EU immer noch weit über die globale Handelsliberalisierung hinaus, so dass die Mitgliedschaft in der Integrationsgemeinschaft grundsätzlich zusätzliche Handelsvorteile bietet. Doch weist Großbritannien seit 2008 ein stark wachsendes Leistungsbilanzdefizit gegenüber dem Rest der EU auf, wodurch die positive Sichtweise dieser Handelsintegration geschmälert werden kann.

Zudem werden gerade von den Briten viele EU-Regulierungen als nicht notwendig für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes und damit als (unnötige) Kosten der Mitgliedschaft angesehen. Eine zunehmende Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip und seine tatsächliche Umsetzung in Form eines Rückflusses an Macht von Brüssel zu den Nationalstaaten („power flowing back“, Liddle, 2015, 31 ff.) war daher ein wesentliches Anliegen.

Entsprechend wird das Ziel einer ‚immer engeren Union‘ kritisch gesehen, insbesondere da es von manchen Politikern in der EU als Weg zu einer politischen Union interpretiert wird. Würde es nur – wie der Wortlaut der Präambel des AEUV eigentlich vorgibt – um einen „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ gehen, also um eine engere Verbindung der europäischen Bürger, ohne gemeinsames Staatswesen, sondern mit weiterhin führender Rolle der Nationalstaaten, so wäre die Haltung vermutlich positiver.

Hinzu kommt, dass mittlerweile durch die geänderten Abstimmungsmodalitäten im Vertrag von Lissabon die Eurozone bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit die (notwendige) doppelte Mehrheit erreichen kann, wenn ihre Mitglieder mit einer Stimme sprechen. Nach den Erfahrungen mit den zeitweilig gravierenden Turbulenzen in der Eurozone könnte es daher aus britischer Sicht nicht ungefährlich sein, wenn die Eurozone mittlerweile durch ihre Stimmenmehrheit wesentliche Entscheidungen für die EU als Ganzes treffen könnte.

Ein besonders häufig diskutiertes Thema ist zudem der angebliche Sozialtourismus durch die im Europäischen Binnenmarkt ermöglichte Freizügigkeit, obwohl es

mittlerweile einige Studien gibt, die belegen, dass gerade die Zuwanderer aus den europäischen Partnerländern der britischen Wirtschaft insgesamt mehr Vorteile als Nachteile gebracht haben und weiterhin bringen (Springford/Tilford/Whyte, 2014, Chapter 4; Harari/Thompson, 2013; Dustmann/Frattini, 2014).

Neuere Studien belegen stattdessen, dass das Brexit-Votum nur in sehr geringem Maße bzw. gar nicht durch konkrete negative Folgen der Arbeitsmigration aus Osteuropa bedingt ist. Stattdessen sind es eher unspezifische Ängste vor Überfremdung und Kontrollverlust. Die Ablehnung gegenüber der EU war vor allem bei Wählern mit einem geringen Bildungsniveau – unabhängig von Alter und politischer Orientierung – festzustellen. Die EU wurde als Elitenprojekt angesehen, die ‚Europäisierung‘ Großbritanniens pauschal als Gefahr für die soziale Sicherheit und nationale Identität betrachtet. Die Vorteile der EU-Integration konnten also nicht an die Masse der weniger gebildeten Wähler herangetragen werden (Schrader, 2018). Die Gemeinschaft wird nicht als Schutz, sondern als Bedrohung angesehen. Diese Tendenz ist allerdings leider nicht nur in Großbritannien zu finden, sondern auch bei den rechts- und zum Teil linkspopulistischen Bewegungen in anderen Ländern (aktuell etwa Italien). Manchmal wird dies auch durch die Politik unterstützt, indem selbst verursachte wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen auf ‚die Zwänge von Brüssel‘ geschoben werden.

### **Spannungsfelder in der EU-Integration**

Bei der Frage, wie es künftig weitergehen soll, zeigen sich nach wie vor deutliche ‚Spannungslinien‘ zwischen den Mitgliedsstaaten (Klein/Plottka/Tittel 2018). Die Reform der Asyl- und Grenzschutzpolitik hakt, die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion ist durch anhaltende Gegensätze zwischen den Befürwortern einer Fiskalunion und jenen einer Stabilitätsunion geprägt (Ohr, 2019). Im Bereich der Sozialpolitik befürchten einige Mitgliedsstaaten, dass höhere gemeinsame Sozialstandards ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen könnten, während andere Sorge haben, dass die eigenen Sozialstandards durch Zuwanderung ausgehöhlt werden. Auch in der Verteidigungspolitik gibt es unterschiedliche Vorstellungen, etwa über die Fragen, welche Bedeutung die NATO künftig für die europäische Sicherheitspolitik haben soll oder welche Haltung gegenüber Russland einzunehmen sei. Wirtschaftlich haben wir zwar eine Ost-West-Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen, aber mittlerweile eine Nord-Süd-Divergenz, die in nicht unwesentlichem Maße durch die Währungsintegration bewirkt wurde (IWF 2018; EZB 2017). Und dies vor dem Hintergrund, dass die Konvergenz der Wirtschaftskraft ja erklärtes Ziel der EU ist!

Vor dem Hintergrund der schon erreichten hohen Integration in vielen Bereichen, des sehr gut funktionierenden und weltweit einmaligen Binnenmarktes, einer gemeinsamen Währung, die trotz aller Krisen zumindest im Außenwert stabil ist, einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und einer zumindest in den Eurokrisen gezeigten *gewissen* Solidarität, sollte man daher primär versuchen, das Erreichte zu bewahren und nicht institutionelle Integrationsfortschritte forcieren, die

von den Bürgern und den Ländern insgesamt nicht überall nachvollzogen und mitgetragen werden. Oder wie es Klaus Kinkel schon vor mehr als 25 Jahren formulierte: „Europa wächst nicht aus Verträgen, es wächst aus den Herzen seiner Bürger oder gar nicht.“<sup>2</sup>

### **Perspektiven des europäischen Integrationsprozesses**

Was kann/muss nun getan werden, damit der EU keine Zerreißprobe droht? Zum einen müssen die Werte und die Errungenschaften der EU stärker verdeutlicht und kommuniziert werden. Zu erhalten, was bisher erreicht wurde, muss vordringlichstes Ziel sein. Der Versuch, Krisen, die durch unterschiedliche Präferenzen und unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen bedingt sind, durch ‚weiter so‘ oder ‚noch mehr Europa‘ bewältigen zu wollen, überfordert dagegen die heterogene Gemeinschaft auf Dauer.

Die Anziehungskraft der EU geht vor allem vom europäischen Binnenmarkt aus. Dieser hatte dazu geführt, dass in den siebziger Jahren auch Großbritannien beigetreten war, und hat auch zur Osterweiterung der EU geführt, die politisch einen sehr hohen Wert hat (!). Die gemeinsame Währung ist dagegen nicht die Hauptanziehungskraft, und sie wird nur dann nicht sogar ein Sprengsatz sein, wenn sich die beteiligten Länder auch an die vertraglich vereinbarten Regeln halten und ihnen nicht die Verantwortung für eigene strukturelle Reformen abgenommen wird. Eine Fiskalunion würde die fiskalische Disziplin und die Wettbewerbsfähigkeit in den Krisenländern eher wieder verringern, da der Druck auf strukturelle Anpassungen sinken würde. D.h., Reformen in der Währungsunion sollten nicht vor allem auf Risikoteilung setzen, sondern stärker auf eine Verminderung der noch bestehenden Risiken!

Für die Gemeinschaft ist es wichtig, dass kein (weiteres) Land aus der EU ausscheidet. Falls ein Euroland dagegen wieder seine eigene Währung einführen würde, müsste dies nicht automatisch ein Scheitern der EU bedeuten (Issing, 2016).

Insgesamt darf die Integrationsbereitschaft nicht überschätzt und nicht überfordert werden. D.h., benötigt wird eine Konzentration auf Kernkompetenzen nach Maßgabe der Subsidiarität. Dies bedeutet nach Jürgen Stehn (2017) „mehr Europa im Großen“ (Sicherung des freien Binnenmarktes, der Außengrenzen, Einigkeit in der Asylpolitik, gemeinsame Sicherheits- und Umweltpolitik) und „weniger Europa im Kleinen“ (in nationaler Hand verbleiben sollen z.B. Steuerpolitik, Sozialpolitik, Bildungspolitik; kein europäischer Finanzausgleich!).

Mit mehr Integrationsflexibilität<sup>3</sup> und mehr Konzentration auf die Marktintegration statt der institutionellen Integration könnte die Europäische Union wieder sta-

---

<sup>2</sup> Klaus Kinkel, Bundesaußenminister von 1992–1998, vor der 47. UN-Generalversammlung am 23. September 1992.

<sup>3</sup> Das Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas (2017) nennt dazu ja einige Alternativen, wie etwa eine „Koalition der Willigen“.

bilisiert werden und verhindert werden, dass der Brexit letztlich einen EU-Exit einleitet. Wenn die EU darüber hinaus ein deutlicheres Interesse am Erhalt der Mitgliedschaft Großbritanniens zeigen würde, und dafür auch zu Kompromissen bereit wäre, könnte vielleicht sogar der Brexit noch verhindert werden. Dies wäre im Interesse ganz Europas!

### Literatur:

Ahrens, J./Hoen, H./Ohr, R. (2005), Deepening integration in an enlarged EU: A club-theoretical perspective, in: *European Integration*, Vol. 27, S. 417–439.

Alesina, A./Spolaore, E. (1997), On the Number and Size of Nations, in: *The Quarterly Journal of Economics* CXII, S. 1027 – 1056.

Buchanan, J.M. /Tullock, G. (1962), *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor.

Dustmann, C./Frattini, T. (2014), The Fiscal Effects of Immigration to the UK, in: *The Economic Journal* 124, S. F593–F643.

Europäische Kommission (2017), *Weißbuch zur Zukunft Europas*, Brüssel.

EZB (2017), Diaz del Hoyo/E. Dorrucchi et al., Real convergence in the euro area: a long-term perspective, *ECB Occasional Paper* No. 203.

Harari, D./Thompson, G. (2013), *The Economic Impact of EU membership on the UK*, House of Commons Library, SN/EP/6730, London.

Issing, O. (2016), On the Relation of Monetary and Political Union, in: *Intereconomics*, Vol. 51, Nr. 1, S. 16 – 20.

IWF (2018), Franks Jeffrey et al., Economic convergence in the Euro Area: Coming together or drifting apart?, *IMF Working Paper*, WP/18/10.

Klein J./Plotka J./Tittel A. (2018), Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, in: *Integration* Heft 2/2018, S. 141–168.

Liddle, R. (2015), *The Risk of Brexit: Britain and Europe in 2015*, Policy Network, London.

Mussler, W./Streit, M. (1996), Integrationspolitische Strategien in der EU, in: Ohr, R., *Europäische Integration*, Stuttgart, S. 265–292.

Ohr, R. (2013), *Europäische Integration*, UTB 3952.

Ohr, R. (2015), Geht die Anziehungskraft der EU verloren? Oder: Wie groß ist die Gefahr eines Brexit?, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 62. Jg., Heft 2, S. 377–388.

Ohr, R. (2019), Welche Neuausrichtung braucht die Europäische Währungsunion?, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 72. Jg., Heft 1/2019, S. 42–44.

Plotka, J./ Repasi, R. (2013), Die normativen Grundlagen der Europäischen Union, in: Jopp; M/Tekin, F. (Hrsg.): *Der Wert Europas*, Studie des Instituts für Europäische Politik, Berlin 2013, S. 5–50.

Schrader, K. (2018), Brexit und Ausländerbeschäftigung in Großbritannien: vom Musterland zum Bollwerk?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 98, Heft 8, S. 558-564.

Stehn, J. (2017), Das Kern-Problem der EU, Kiel Policy Brief, Nr. 106, März 2017.

Springford, J./Tilford, S./Whyte, P. (2014), The economic consequences of leaving the EU, The final report of the CER commission on the UK and the EU single market, Centre for European Reform, London.

Weidenfeld, W. (1992), Europäische Einigung im historischen Überblick, in Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.), Europa von A – Z, 2. Aufl., Bonn, S. 9–62.

Wunsch, P. (2013), Is the European Integration Machine Broken?, in: Intereconomics, Vol. 48, Heft 2, S. 78–83.

